

# Storbyfaktoren

Storbyenes særlige sosiale og økonomiske utfordringer

Ingar Brattbakk, Ole Henning Nyhus, Bengt Andersen,  
Kristin Reichborn-Kjennerud og  
Jon Marius Vaag Iversen



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet, Høgskolen i Oslo og Akershus, 2016  
© Work Research Institute (AFI) Oslo and Akershus University College of Applied Sciences  
© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighetshaver-nes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-385-8

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet  
Høgskolen i Oslo og Akershus

Pb. 4 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)  
Oslo and Akershus University College of  
Applied Sciences  
P.O.Box 4 St. Olavs plass  
N-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00  
E-post: [postmottak@afi.hioa.no](mailto:postmottak@afi.hioa.no)  
Webadresse: [www.afi.no](http://www.afi.no)

Publikasjonen kan lastes ned fra <http://www.afi.no> eller trykkes på bestilling.

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE  
THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

*Temaområde:*

Innovasjon og virksomhetsutvikling

*Rapport nr:*

13/2016

*Tittel:*

Storbyfaktoren  
Storbyenes særlige sosiale og økonomiske utfordringer

*Dato:*

Desember 2016

*Forfatter(e):*

Ingar Brattbakk (AFI), Ole Henning Nyhus (SØF), Bengt Andersen (AFI),  
Kristin Reichborn-Kjennerud (AFI), Jon Marius Vaag Iversen (SØF)

*Antall sider:*

151 + vedlegg

*Resymé:*

Hva særpreger storbykommunenes sosiale og økonomiske utfordringer? På oppdrag for KS sitt «Program for storbyrettet forskning» har Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Senter for økonomisk forskning (SØF) analysert norske storbyers utfordringer, med særlig vekt på boligsosial sektor. Studien omfatter en kunnskapsoversikt for perioden 2005-2015 som identifiserer en rekke storbyutfordringer og kunnskapshull. Studiens økonomiske analyser av storbyenes utgiftsnivå i de fleste tjenestesektorer viser at driftsutgiftene i de fem storbyene har vært relativt høye innen sosiale tjenester, bolig og samferdsel, mens for investeringsutgifter skiller storbyene seg lite fra øvrige kommuner. Innenfor boligsektoren viser analysene høyt utgiftsnivå for storbyene med hensyn til kommunalt disponerte boliger og bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig. Boligsektoren inngår ikke i utgiftsutjevning i dagens inntektssystem, men deler av utgiften utjevnes trolig indirekte gjennom brukerbetalingen ved at stønad til boutgifter inngår i sosialhjelp. I tillegg bør dagens storbytilskudd ses i sammenheng med særlig høye utgiftsnivå i storbyene. Kriteriene som inngår i delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp forklarer deler av variasjonen i etterspørsel etter boligjenester og utgifter på tvers av kommunene. Storbyene har særskilte utfordringer i den boligsosiale sektoren knyttet til sterk befolkningsvekst, presset boligmarked og høy andel vanskeligstilte. Casestudier basert på intervju med sentrale aktører og dokumentanalyse av den boligsosiale sektoren i storbyene bekrefter disse funnene og identifiserer i tillegg en rekke utfordringer for boligsosialpolitikk.

*Emneord:*

Storby, boligsosial, boligmarked, demografisk endring, inntektssystem

# Innhold

Forord

Sammendrag

1.	Introduksjon – «storbyfaktoren» .....	1
1.1	Bakgrunn, problemstillinger og avgrensning.....	1
1.2	Forskningsdesign .....	3
DEL 1 STORBYUTFORDRINGER – KUNNSKAPSOVERSIKT OG ØKONOMISKE ANALYSER .....		5
2	Klassiske storbyutfordringer.....	5
2.1	Norske storbyer – forskning og den politiske dagsorden .....	5
3	Storbyutfordringer – kunnskapsoversikt .....	10
3.1	Hvordan gjorde vi det? .....	10
3.2	Befolkningsvekst.....	10
3.3	Differensiert befolkningssammensetning .....	15
3.4	Helse og sosial ulikhet i storby .....	18
3.5	Storbyenes indre geografiske differensiering .....	20
3.6	Utdannelse og sysselsetting .....	27
3.7	Bolig og byutvikling .....	30
3.8	Storbyene som økonomiske motorer – næring og kulturdrevet byutvikling .....	35
4	Kunnskapsoppsummering – påviste storbyutfordringer og kunnskapshull .....	41
4.1	Noen trekk ved studier av storbyer i Norge .....	41
4.2	Sentrale funn og tema.....	43
5	Økonomiske analyser av storbyenes utgiftsnivå .....	46
DEL 2 BOLIGSOSIALE UTFORDRINGER I NORSKE STORBYER .....		51
6	Introduksjon - Boligsosiale utfordringer i norske storbyer.....	51
6.1	Om boligpolitikken og boligmarkedet i Norge .....	51
6.2	Om vanskeligstilte og det boligsosiale feltet.....	54
6.3	Leseveiledning for rapportens del 2 – Boligsosiale utfordringer.....	55
7	Metode – hvordan har vi gått fram? .....	57
7.1	Økonomiske analyser .....	57
7.2	Dokumentanalyser og kunnskapsoversikt.....	57
7.3	Intervjuer.....	57

DEL 2A: BEFOLKNING OG BOLIGMARKED I STORBYENE.....	59
8 Befolkningsvekst og presset boligmarked .....	59
8.1 Sterk befolkningsvekst i storbyene – behov for flere boliger.....	59
8.2 Høye og stigende boligpriser i storbyene.....	59
9 Befolkningen i storbyene – sammensetning og konsentrasjon.....	63
9.1 Befolkningssammensetningen i storbyene – vanskeligstilte på boligmarkedet.....	63
9.2 Geografisk konsentrasjon av vanskeligstilte grupper.....	68
10 Det private utleie- og eiermarkedet.....	69
10.1 Leiemarkedet i storbyene – høyere priser, flere profesjonelle utleiere og mer korttidsleie	69
10.2 Institusjoner på leiemarkedet og organisering av leietakere.....	70
DEL 2B: BOLIGSOSIAL POLITIKK OG RESSURSBRUK I STORBYENE .....	73
11 Storbyenes utgiftsnivå og etterspørsels- og kostnadsfaktorer i boligsektoren .....	73
11.1 Storbyenes utgiftsnivå.....	73
11.2 Dekningsgrader og press på storbyene .....	76
11.3 Enhetskostnader – kommunalt disponerte boliger.....	84
11.4 Utgiftsanalyser .....	86
11.5 Investeringer .....	90
12 Boligsosialpolitikk i storbyene .....	98
12.1 Boligsosialpolitikk i storbyene – mål, prioritering og organisering .....	98
12.2 Individrettede økonomiske støtte- og låneordninger .....	102
12.3 Utleieboliger og oppfølgingstjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet.....	109
12.4 Boligsosialt perspektiv i byutviklingen .....	122
DEL 3: OPPSUMMERING OG DRØFTING.....	124
13 Oppsummering – særskilte utfordringer i storbyene?.....	124
13.1 Oppsummering av hovedfunn – generelle storbyutfordringer og utgiftsnivå .....	124
13.2 Boligsosiale forhold i storbyene .....	127
13.3 Avsluttende diskusjon .....	137
Referanser .....	139
Vedlegg A – Nærmere om opplegget for kunnskapsoversikten.....	152
Vedlegg B – Dokumentasjon av fullstendige regresjonsresultater for analysene i kapittel 5 – storbyenes utgiftsnivå.....	154

## Liste figurer

Figur 1-1 Hva påvirker storbykommunenes sosiale og økonomiske utfordringer? Analytisk tilnærming og avgrensning. ....	2
Figur 1-2 Prosjektdesign .....	3
Figur 9-1 Personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet, etter fylke og bostedsstørrelse i 2011. .	65
Figur 12-1 Andel kommunale boliger i storbyene, øvrige bykommuner og kommuner, og totalt for landet. Antall kommunale boliger per 1000 innbyggere.....	111

## Liste tabeller

Tabell 5-1 Regresjonsanalyser av utgifter per innbygger i sektorer med egne kostnadsnøkler for årene 2010-2013 som avhengig variabel. ....	47
Tabell 5-2 Regresjonsanalyser med brutto driftsutgifter til sosiale tjenester, dvs. funksjonsområdene 242 (råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid), 243 (tilbud til personer med rusproblemer, 276 (kvalifiseringsordningen) og 281 (økonomisk sosialhjelp), som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	49
Tabell 5-3 Regresjonsanalyser av utgifter per innbygger i sektorer uten egne kostnadsnøkler for årene 2010-2013 som avhengig variabel. ....	50
Tabell 8-1 Boligpriser i Norge og storbyene i 2015 og endring siste år (2015) og fem siste år (2011-2015). ....	60
Tabell 8-2 Gjennomsnittlig månedlig leie for 2- og 3-romsleiligheter for hele landet og ulike kommunestørrelser i tredje kvartal i 2015.....	61
Tabell 9-1 Geografisk fordeling blant vanskeligstilte på boligmarkedet i 2009. Prosent. ....	63
Tabell 11-1 Regresjonsanalyser med (faste) brutto driftsutgifter per innbygger i boligsektoren og for de ulike funksjonene som inngår i sektoren som avhengige variabler .....	74
Tabell 11-2 Regresjonsanalyser med (faste) netto driftsutgifter per innbygger i boligsektoren og for de ulike funksjonene som inngår i sektoren som avhengige variabler .....	75
Tabell 11-3 Regresjonsanalyser med antall kommunale boliger i forhold til innbyggere (i hele 1000) for aldersgruppen 16-66 år som avhengige variabler. ....	77
Tabell 11-4 Antall nye personer på venteliste for bolig per til 1000 innbyggere .....	78
Tabell 11-5 Regresjonsanalyser med antall mottakere av henholdsvis kommunal og statlig bostøtte i forhold til innbyggere (i hele 1000) 16-66 år som avhengige variabler .....	78
Tabell 11-6 Regresjonsanalyser med antall kommunalt disponerte boliger i forhold til innbyggere mellom 16 og 66 år som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	80
Tabell 11-7 Regresjonsanalyser med antall mottakere av bostøtte i forhold til innbyggere mellom 16 og 66 år som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	81
Tabell 11-8 Regresjonsanalyser med henholdsvis antall mottakere av startlån, tilskudd til tilpasning av bolig og etablering av bolig i forhold til innbyggere mellom 16 og 66 år som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	83
Tabell 11-9 Regresjonsanalyser med driftsutgift til kommunalt disponerte boliger dividert på antall kommunalt disponerte boliger som avhengig variabel, årene 2010-2013 .....	85
Tabell 11-10 Regresjonsanalyser med bruttoutgifter i boligsektoren per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013 .....	87
Tabell 11-11 Regresjonsanalyser med bruttoutgifter i boligsektoren per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013. Forenklet modell lik delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp. ....	88
Tabell 11-12 Regresjonsanalyser med nettoutgifter i boligsektoren per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013 .....	89

Tabell 11-13 Regresjonsanalyser med brutto investeringsutgifter i boligsektoren per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013 .....	90
Tabell 11-14 Regresjonsanalyser med endring i antall leide kommunalt disponerte boliger per innbygger som avhengig variabel, årene 2011-2013 .....	91
Tabell 11-15 Regresjonsanalyse av «Crowding in» og «Crowding out» effekter av husbankens tilskudd til utleieboliger. Brutto investeringer i boligsektoren fratrukket husbankens investeringstilskudd (per innb.) som avhengig variabel. Årene 2010-2013.....	94
Tabell 11-16 Regresjonsanalyse av «Crowding in» og «Crowding out» effekter av husbankens investeringstilskudd for omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Brutto investeringer for pleie og omsorg fratrukket husbankens investeringstilskudd (per innb.) som avhengig variabel. Årene 2010-2013. ....	96
Tabell 11-17 Regresjonsanalyse av «Crowding in» og «Crowding out» i kommunene av husbankens investeringstilskudd for omsorgsboliger og sykehjemsplasser enkeltvis. Brutto investeringer for pleie og omsorg fratrukket husbankens investeringstilskudd (per innb.) som avhengig variabel.....	97
Tabell 12-1 Sosialhjelpsutbetalinger for storbyene og hele landet i 2014.....	106
Tabell 12-2 Antall kommunalt disponerte boliger for årene 2010-2014.....	110
Tabell 12-3 Kommunale boliger – søknader og nyinnflyttede husstander 2014.....	115

## Liste tabeller vedlegg B

Tabell B 1 Regresjonstabell med bruttoutgifter i barnehage per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.....	154
Tabell B 2 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i barnehage per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.....	154
Tabell B 3 Regresjonstabell med bruttoutgifter i grunnskole per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.....	155
Tabell B 4 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i grunnskole per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.....	155
Tabell B 5 Regresjonstabell med bruttoutgifter i kommunehelse per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.....	156
Tabell B 6 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i kommunehelse per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.....	157
Tabell B 7 Regresjonstabell med bruttoutgifter i pleie og omsorg per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.....	157
Tabell B 8 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i pleie og omsorg per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.....	158
Tabell B 9 Regresjonstabell med bruttoutgifter i barnevern per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.....	158
Tabell B 10 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i barnevern per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.....	159
Tabell B 11 Regresjonstabell med bruttoutgifter i sosialkontor per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.....	159
Tabell B 12 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i sosialkontor per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.....	160
Tabell B 13 Regresjonstabell med bruttoutgifter i kultur per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.....	160

Tabell B 14 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i kultur per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	161
Tabell B 15 Regresjonstabell med bruttoutgifter i brann per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	162
Tabell B 16 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i brann per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	163
Tabell B 17 Regresjonstabell med bruttoutgifter i kirke per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	163
Tabell B 18 Regresjonstabell med bruttoutgifter i samferdsel per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	164
Tabell B 19 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i samferdsel per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	165
Tabell B 20 Regresjonstabell med bruttoutgifter i VAR per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	165
Tabell B 21 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i VAR per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	166
Tabell B 22 Regresjonstabell med bruttoutgifter i næring per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	166
Tabell B 23 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i næring per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013. ....	167



## Forord

På oppdrag for KS sitt «Program for storbyrettet forskning» har Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Senter for økonomisk forskning (SØF) gjennomført et FoU-prosjekt som analyserer storbyenes særlige utfordringer og identifiserer den såkalte «storbyfaktoren». Storbyene er under press med store utfordringer knyttet til vekst, økende differensiering, stram økonomi, stort innovasjonsbehov og betydelige investeringsoppgaver. Med storbyer mener vi de fem største norske byene: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand.

Hva særpreger storbykommunenes sosiale og økonomiske utfordringer? Dette er hovedproblemstillingen i prosjektet. Mot denne bakgrunnen ønsket storbykommunene seg en studie som har stor relevans for deres strategiske planlegging, og som kan brukes som underlag i dialogen med staten og bidra til at storbyfaktoren får tilstrekkelig vekt i statens inntektssystem for kommunene.

Prosjektdesignet er lagt opp slik at vi først har studert særskilte storbyutfordringer i et helhetlig perspektiv, gjennom en kunnskapsoversikt (AFI) og økonomiske analyser av kommunal økonomi og utgifter (SØF). Deretter har vi snevret inn til én sektor; den boligsosiale sektoren hvor SØF har gjort økonomiske analyser av denne sektoren i storbyene. Samtidig har AFI gjort casestudier basert på intervju med sentrale aktører og analyse av dokumenter og eksisterende forskning/utredninger for å forstå den boligsosiale sektoren bedre og beskrive dens særskilte utfordringer.

Litteraturgjennomgangen tar for seg litteratur fra perioden 2005-2015 og ble sammen med de økonomiske analysene avsluttet i februar 2016, mens intervjuene og dokumentanalysene for rapportens del 2 ble gjennomført fra oktober til desember 2015. Arbeidet med rapporten ble avsluttet i mars 2016, mens noen mindre oppdateringer er gjort i desember 2016.

I referansegruppen for prosjektet har det vært representanter fra samtlige fem storbyer og fra Kommunenes sentralforbund. Deltakerne fra Oslo kommune, som også har vært Storbyprogrammets kontaktpersoner, var Pål Hernæs, Ingeborg Sætre-Jørpeland og Monica Lund. Videre deltok Nina Nilsen (Trondheim), Rune Nordtorp (Bergen), Vibeke Bø Langeland (Stavanger), Terje Fjellvang (Kristiansand) samt Trond Hjelmervik Hansen og Rune Bye (KS). Lars-Erik Borge har fungert som kvalitetssikrer og rådgiver underveis i prosjektet i hovedsak for bidraget fra SØF, mens Dag Ellingsen (AFI) og Tatiana Maximova-Mentzoni (AFI) bidro i prosjektets tidlige faser og med innspill til kunnskapsoversikten. Vi takker for konstruktive innspill fra alle disse underveis i arbeidet. Oppdraget er finansiert av Oslo kommune med midler fra KS sitt program for storbyrettet forskning.

Arbeidsforskningsinstituttet, desember 2016.

Ingar Brattbakk, AFI (prosjektleder)  
Bengt Andersen, AFI  
Kristin Reichborn-Kjennerud, AFI  
Ole Henning Nyhus, SØF (prosjektleder SØF)  
Jon Marius Vaag Iversen, SØF

## Sammendrag – særskilte utfordringer i storbyene?

For et fylldigere sammendrag se kapittel 13 som sammenfatter rapportens hovedfunn og konklusjoner for generelle storbyutfordringer (del 1) og for den boligsosiale sektoren (del 2).

### Bakgrunn, problemstillinger, avgrensning og metode

Program for storbyrettet forskning ønsket et FoU-prosjekt som analyserte storbyenes særlige utfordringer og identifiserte den såkalte «storbyfaktoren». Storbyene er under press med store utfordringer knyttet til vekst, økende differensiering, stram økonomi, stort innovasjonsbehov og betydelige investeringsoppgaver.

Gitt denne bakgrunnen lyder hovedproblemstillingen for prosjektet slik: *Hva særpreger storbykommunenes sosiale og økonomiske utfordringer?*

Med storbyer menes her landets fem største byer; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Studien fokuserer på hvorvidt disse byene har noen særskilte utfordringer sammenlignet med mindre og mellomstore kommuner, og på forskjeller mellom de fem storbyene.

Vi avgrenset prosjektet til først og fremst å studere utfordringer knyttet til befolkningen og tjenestetilbudet. Studien har et «problemfokus» ved at vi er på jakt etter faktorer som er sosialt og økonomisk utfordrende for storbysamfunnet.

Vi har gjennomført (A) en systematisk litteraturgjennomgang parallelt med (B) en analyse av kommunale utgifter i de fem storbyene både samlet og hver for seg, og sammenlignet dem med øvrige kommuner i Norge. Deretter utførte vi en samlet analyse (C) der kunnskapsstatusen (A) og økonomianalysen (B) ble sett i sammenheng og informerte hverandre. Basert på funnene herfra pekte vi ut én sektor eller faktor som var særlig interessant å forfølge videre i prosjektets siste fordypningsfase (D). Valgte falt på den boligsosiale sektoren som ble gjenstand for både grundigere økonomiske analyser og casestudier.

### Oppsummering av hovedfunn – generelle storbyutfordringer og utgiftsnivå

#### **Kunnskapsoversikt over storbyutfordringer og trekk ved norsk storbyforskning**

Vår tematiske avgrensning for kunnskapsoversikten er sosiale og økonomiske storbyutfordringer med vekt på *trekk ved befolkningen og tjenestetilbudet*. Vi konsentrerte oss om forskningsbidrag i form av vitenskapelige artikler, fagbøker og forskningsrapporter fra de 10 siste år (2005-2015). Stortingsmeldinger, NOU-er og andre statlige og kommunale utredninger var ikke del av litteratursøket, men er likevel benyttet for å supplere temaer hvor det var hensiktsmessig. Totalt er om lag 300 vitenskapelige bidrag inkludert i kunnskapsoversikten.

Vi finner få studier (1) som ser de ulike storbyutfordringene i sammenheng, (2) som ser storbyutfordringene direkte opp mot økonomi og offentlige utgifter, (3) som har et eksplisitt fokus på storbyer i relasjon til mindre byer og øvrige kommunetyper, (4) som ser på storbyene samlet, og (5) relativt få studier av andre storbyer enn Oslo. Her er det altså kunnskapshull, og vi ser særskilt behov for mer forskning på de «nest største» storbyene i landet, og at disse studeres på sine egne premisser uten å hele tiden skulle sammenlignes med «storebror» på Østlandet.

Vi finner relativt mange studier som (1) tar for seg enkeltutfordringer innenfor rammen av en bykontekst (uten at byen som arena vies spesiell oppmerksomhet), (2) sammenligner grupper av kommuner etter størrelse eller sentralitet uten at storbyene er i fokus (og hvor det varierer hva som defineres som storbyer), og (3) mange studier av hovedstaden. Årsakene til det siste er mange. Oslos størrelse i

seg selv, og funn og fenomener som enten kun finnes i hovedstaden eller har markant sterkere utslag her gjør at en videre satsing på byforskning i hovedstadsområdet er vesentlig.

Litteraturgjennomgangen viser også at omfanget og kvaliteten på byforskningen i Norge har klar sammenheng med prioriteringer og finansiering fra myndigheter og forskningsråd. Eksplisitte byforskningsprogrammer har i perioder ført til oppblomstring av byforskning, mens det i mellom-periodene har vært mer spredte innsatser og noen få kjernemiljøer og forskere som har holdt fast på bytemaer. Gjennomgangen viser også betydningen av KS sitt program for storbyforskning som har finansiert storbyprosjekter som har hatt et komparativt fokus på likheter og forskjeller storbyene imellom og på storbyene versus mellomstore og små byer og øvrige kommunetyper.

### **Kunnskapsoversikt – tematiske hovedfunn**

Det er krevende å oppsummere forskningsfunnene fordi de er mange, tematisk spredte og ofte krever at man går i detalj for å yte dem rettferdighet. Noen overordnede hovedfunn er det likevel mulig å trekke fram. Norske storbyer karakteriseres av:

- Til dels kraftig befolkningsvekst som medfører at storbyene blir pressområder med sterk vekst i boligpriser, sterkt utbyggingspress og press på tjenestetilbudet.
- At de huser både gruppene med de beste og dårligste levekårene. Storbyene preges av stor ulikhet. Ser vi på gjennomsnittsverdier kommer storbyene imidlertid relativt godt ut, blant annet fordi utdanningsnivået generelt er høyere enn i landet for øvrig.
- Forskningen viser at det er særlig tre trekk ved befolkningens sammensetning og levekår som er avgjørende: (1) andelen som har én bestemt levekårsulempe, (2) andelen personer som har flere levekårsulemper samtidig (hopning på individnivå) og (3) geografisk konsentrasjon av personer med levekårsulemper (hopning på områdenivå). På tross av at man finner klare effekter av hopning på områdenivå (3), så er det en viss tendens til at de sterke effektene som stammer fra hopning på individnivå (2) overses. De individene som har de største og mest sammensatte levekårsulempene er overrepresentert i storbyene, og er svært ressurskrevende for det kommunale tjenestetilbudet.
- Noen grupper og tema er spesielle for storbyene.
  - Høy andel mottakere av ulike offentlige ytelser.
  - Høy andel innvandrere med særskilte utfordringer knyttet til bosetting og integrering, som omfatter problematikk knyttet til arbeid, bolig, introduksjonsordninger, språk, kvalifisering og sosiale tjenester.
  - Krevende oppvekstforhold og stor og økende gruppe av barn og unge med minoritetsbakgrunn. Deres inkludering og utvikling på sentrale levekårsvariable er sentral for utviklingen av norske (by-)samfunn framover. Selv om etterkommerne gjør det betydelig bedre på utdannings- og arbeidsmarkedet enn sine innvandrede foreldre, og også kommer relativt godt ut sammenlignet med majoritetsbefolkningen, er det store interne forskjeller i etterkommergruppa.
  - Boligosiale forhold er ekstra utfordrende for storbyene, og har nær sammenheng med kombinasjonen av høy andel utsatte grupper og et presset boligmarked.
  - Uheldige konsekvenser av bokonsentrasjon i visse deler av byene, særlig for barn og unges oppvekst og framtidige livssjanser.
  - Betydelig intern sosial ulikhet, og den tette sammenhengen mellom sosial ulikhet og helse, gjør at storbyene har særskilte helseutfordringer.

Oppsummert gir dette særskilte utfordringer for storbyenes tjenestetilbud og infrastruktur. Studier som i større grad kobler behovene i befolkningen med tjenestetilbudet og ressursbehovet er mangelvare, og vi ser også behov for et bedre kunnskapsgrunnlag for storbyenes styringsutfordringer. Videre ser vi et behov for studier som ser på sammenhengen mellom storbyenes befolkning, flyttestrømmer og skatteinngang i relasjon til omegnskommunene.

### Funn fra økonomiske analyser av storbyenes utgiftsnivå

Rapporten har blant annet som utgangspunkt å studere storbyenes økonomiske og sosiale utfordringer bredt uten å avgrense seg til én type tjeneste eller område. Den innledende studien av kommunale utgifter framskaffet et informasjonsgrunnlag for hvilke sektorer som synes å ha uforklarte storbyfaktorer. De økonomiske analysene av kommunale utgifter, både til drift og investeringer, tok utgangspunkt i en bred gjennomgang av de aller fleste tjenestesektorer, hvor målet var å finne sektorer hvor storbyenes utgiftsnivå var høyere enn i andre kommuner. Kommuner med innbyggertall over 40 000 ble valgt som sammenlignings/referansegruppe for de fem storbyene.

Kort oppsummert fant vi at:

- Storbyene har hatt høye driftsutgifter i barnehagesektoren. Men forskjellen fra andre store kommuner forsvinner når vi betinger på kriteriene i delkostnadsnøkkelen. Dette indikerer at aktuelle storbyfaktorer i stor grad er fanget opp i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Videre ble det påvist at investeringsutgiftene i barnehagesektoren har vært høye i storbyene.
- Storbyenes driftsutgifter til grunnskole er i utgangspunktet nokså lave. Men når vi i analysene inkluderer aktuelle etterspørsels- og kostnadsfaktorer fra delkostnadsnøkkelen viser analysene at også dette i stor grad er fanget opp i dagens inntektssystem.
- Storbyenes driftsutgifter er høye for sosiale tjenester, men dette er i hovedsak fanget opp i utgiftsutjevningen. Nytt kriterium i inntektssystemet fra 2017 for antall aleneboende synes å være et veldig godt egnet kriterium, men det fanger ikke i like stor grad som urbanitetskriteriet opp de særlige høye utgiftene storbyene har for disse tjenestene. I siste revisjon av inntektssystemet for kommunene, som gjelder fra 2017, er urbanitetskriteriet fjernet. Basert på data for de siste årene vil denne revisjonen trolig medføre at faktisk utgiftsbehov i storbyene vil være noe større enn hva som predikeres i ny delkostnadsnøkkel.
- Storbyenes driftsutgifter er høye i kommunehelsesektoren når vi betinger på kriteriene i delkostnadsnøkkelen.
- Storbyenes driftsutgifter er høye i boligsektoren og samferdsel. Når vi inkluderer et stort sett av etterspørsels- og kostnadsfaktorer i analysene har ikke storbyene høyere utgiftsnivå enn øvrige byer. Dette indikerer at deler av variasjonen i utgiftsnivå kan fanges opp i kjente kriterier.
- Storbyenes driftsutgifter er lave i vann, avløp og renovasjon og næringsutvikling, men ikke når vi betinger på et stort sett ulike variabler. Også dette indikerer at deler av variasjonen i utgiftsnivå kan fanges opp i kjente kriterier.

Sektorene som inngår med egne kostnadsnøkler i utgiftsutjevningen i inntektssystemet er ikke endret med ny revisjon som gjelder fra 2017. Samtidig som vi finner at storbyene for enkelte sektorer har et relativt høyt utgiftsbehov både for sektorer med egne kostnadsnøkler og sektorer hvor det ikke foretas noen utgiftsutjevning, bør dette samtidig ses i sammenheng med storbytilskuddet som Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger mottar i dag. Dette tilskuddet blir bevilget ettersom storbyene har særlige utfordringer knyttet til urbanitet og høy befolkningskonsentrasjon gjennom spesielle sosiale forhold og levekår. Dette er forhold gjerne knyttet til en liten gruppe, og som vanskelig lar seg kvantifisere med

de kriterier som er vurdert i utviklingen av dagens inntektssystem. I 2017 er dette tilskuddet på 462 millioner, noe som tilsvarer 368 kroner per innbygger i disse fire byene.

## Boligsosiale forhold i storbyene

### ***Sterk befolkningsvekst, presset boligmarked og flest vanskeligstilte i storbyene***

Trekk ved boligmarked og befolkning tilsier at storbyene har større utfordringer enn øvrige kommuner. Storbyenes særskilte posisjon handler om sterk urbanisering og vedvarende befolkningsvekst<sup>1</sup>, et presset boligmarked med høye og stigende priser på eie- og leieboliger, utfordringer på det private utleiemarkedet, høyere andel vanskeligstilte grupper og en konsentrasjon av levekårsulemper på individ- og områdenivå. Hopning av vanskeligstilte grupper og levekårsproblemer i visse deler av storbyene gir selvforsterkende effekter, såkalte nabolageffekter, som gjør at beboernes livssjanser påvirkes negativt. De største byene skiller seg ut fra mellomstore og mindre kommuner med mer omfattende utfordringer på alle disse områdene, og Oslo står i en særstilling. Befolkningssammensetningen i storbyene er preget av en særlig høy andel av grupper som i gjennomsnitt er mer utsatt enn andre, deriblant lavinntektsushold, leietakere, innvandrere, store barnefamilier, aleneboende, bostedsløse og personer som sliter med rus og psykiske lidelser. Sannsynligheten for at flere av disse forholdene opptrer samtidig hos enkeltindivider er også høyere i storbyene, og gruppa med sammensatte levekårsutfordringer er en særlig ressurskrevende gruppe for storbykommunene. Videre kan vi slå fast at en spesielt utsatt gruppe i de største byene, spesielt i Oslo, er fattige innvandrerfamilier med mange barn som leier boligen sin. Samtlige av de vi har intervjuet trekker fram de nevnte faktorene og understreker at det gjør det boligsosiale arbeidet i storbyene ekstra krevende og kostbart. Videre vektlegger informantene at det høye antallet flyktninger som skal bosettes i storbyene de neste årene vil føre til ekstra utfordringer. Dessuten vet man at flyktingenes sekundærflyttinger gjør at mange av dem som bosettes andre steder i landet vil komme til storbyene etter en viss tid.

## Økonomiske analyser av utgifter til den boligsosiale sektoren i storbyene

### ***Høyere brutto og netto driftsutgifter i den boligsosiale sektoren i storbyene***

Analysene av kommunale utgifter i boligsektoren viser at de fem storbykommunene har høyere utgifter per innbygger til bolig, herunder både til kommunalt disponerte boliger og bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig, enn øvrige store kommuner i Norge. I 2013-kroner er forskjellen i brutto driftsutgifter per innbygger nærmere 700. Utgiftene per innbygger øker med kommunestørrelsen for de fem byene. Tatt høyde for blant annet brukerbetaling og tilskudd mv., viser analyser at også storbyenes netto driftsutgifter er noe høyere enn i andre store kommuner.

### ***Kostnadsfaktorer og etterspørselsfaktorer for kommunale boligjenester***

Gjennom en studie av kostnadsfaktorer i boligsektoren fant vi støtte til at en rekke tradisjonelle mål på bosettingsmønster og kommunestørrelse målt i innbyggertall har effekt på enhetskostnadene ved å tilby kommunale boliger, men effektene avhenger av hvilke andre kostnadskriterier som inkluderes i analysene.

Målt i forhold til innbyggertall er det ikke flere kommunale boliger i storbyene enn i øvrige store kommuner. Dekningsgraden for kommunale boliger er derimot høyere i mindre kommuner. Det er heller

---

<sup>1</sup> Utviklingen i Stavanger fra 2015 knyttet til omstillingen i petroleumsnæringen avviker fra hovedbildet for de norske storbyene med lavere befolkningsvekst, lavere sysselsetting og fallende boligpriser.

ikke flere som mottar statlig bostøtte i storbyene sammenliknet med øvrige store kommuner. For kommunal bostøtte er det derimot høyere andel i de fem storbyene enn i øvrige kommuner.

Vi finner at flyktninger uten integreringstilskudd, antall uføre og aleneboende forklarer forskjeller i behovet/etterspørselen etter kommunale boliger. Videre indikeres det at andelen personer med lav inntekt, samt en høy andel personer med psykiatridiagnoser, bidrar til å forklare forskjeller i etterspørselen etter kommunal bostøtte. For statlig bostøtte finner vi derimot at en rekke etterspørselsfaktorer bidrar til å forklare variasjonen. Dette gjelder flyktninger, enslige forsørgere, uføre, dels opphopning og urbanitet, eldre ikke-gifte, personer med psykiatridiagnoser og aleneboende.

Det er få etterspørselsfaktorer som forklarer variasjonen i behovet for startlån og tilskudd til henholdsvis etablering og tilpasning til bolig på tvers av kommuner.

### ***Flere på venteliste til kommunal bolig og bostøtte i storbyene***

Storbyene har flere nye personer på venteliste. For statlig gitt bostøtte er det ingen forskjell i dekningsgraden, men beløpet som ytes er høyere i storbyene. Også beløp i startlån er høyere i de fem storbyene enn for snittet av andre store kommuner.

### ***Kriterier som forklarer variasjonen i utgifter på tvers av kommuner***

Selv om vi fant støtte for at det finnes kriterier som kan forklare en del av variasjonen i enhetskostnader, er ingen av disse gode til å predikere utgiftsnivået målt per innbygger mellom kommuner. Evt. er det ett unntak, nærmere bestemt urbanitetskriteriet, som ser ut til å fange opp kostnadsforhold vedrørende utgifter til etablering og opprettholdelse av egen bolig. For kommunalt disponerte boliger forklares en del av utgiftsforskjellene mellom kommuner med antallet flyktninger uten integreringstilskudd og aleneboende under 30 år og i aldergruppen 45-66 år.

### ***Det er få kjennetegn som forklarer variasjonen i investeringer mellom kommunene***

Det er generelt få indikatorer som bidrar til å fange opp variasjonen i investeringer på en god måte. Når det gjelder en positiv endring i innleide boliger (potensielt substitutt for kommunale investeringer) fant vi imidlertid at dette har en positiv samvariasjon med potensiell målgruppe gjennom andel innbyggere 16-66 år og andel uføre 18-49 år.

### ***Boligsektoren og dagens inntektssystem***

Boligsektoren inngår ikke i utgiftsutjevning i dagens inntektssystem, men deler av utgiften utjevnes trolig indirekte gjennom brukerbetalingen ved at stønad til boutgifter inngår i sosialhjelp. I tillegg bør det vurderes om storbykommunenes særlig høye utgiftsnivå i boligsosial sektor er sett i sammenheng med dagens storbytilskudd.

### ***Boligsosialpolitikk i storbyene – prioritering, organisering og virkemidler***

Hvordan er så den politiske responsen fra storbyene på de boligsosiale utfordringene? Boligpolitikken har de siste 20 årene gjennomgått en såkalt boligsosial vending som innebærer et skifte fra et universelt fokus med sikte på å sikre boligforsyning for hele befolkningen til en mer selektiv politikk rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Mål og virkemidler er endret i takt med dette. Parallelt har vi sett et skifte innen helse- og sosialpolitikken der man gjennom flere store reformer bygger ned institusjoner ut fra et mål om alle skal kunne bo selv i sin egen bolig. Offentlige aktører i boligsektoren vektlegger at så mange boligsosiale utfordringer som mulig skal løses på det ordinære leie- og eierboligmarkedet. Ut fra prinsippet om at det er mer effektivt å subsidiere personer enn boliger satser man mer på individrettede økonomiske virkemidler som bidrar til at flere vanskeligstilte hushold kan klare seg på det ordinære boligmarkedet framfor i en skjermet kommunal utleiesektor. I tråd med denne filosofien har flere storbykommuner, med Trondheim i førersetet, en tydelig leie-til-eie-politikk overfor

leietakere i kommunalt disponerte utleieboliger og andre vanskeligstilte på utleiemarkedet. Det omtales som god sosialpolitikk fordi beboerne blir selvhjulpne og slipper å flytte. Samtidig medfører en slik politikk økt ressursbruk for kommunen når disse solgte kommunale boligene skal erstattes.

Tross store utfordringer på det boligsosiale feltet har bolig som velferdsgode betydelig svakere forankring i lovverket enn øvrige velferdsgoder som helse, utdanning og arbeid. Lovforankringen og organiseringsgraden av leietakere er dessuten betydelig svakere i Norge enn i flere av våre naboland. Ulempe til leietakere versus boligeiere forsterkes ytterligere av den overordnede vektlegginga av «eierlinja» i norsk boligpolitikk gjennom sterk subsidiering av boligeiere via skattesystemet som i offentlig ressursbruk langt overgår subsidieringen av leietakere generelt og den boligsosiale innsatsen mot vanskeligstilte spesielt. Samlet gir dette et bolighierarki hvor skillet mellom de to disposisjonsformene – eie og leie – blir særlig tydelig i storbyene hvor leieandelen er høyere og utfordringene på det private leiemarkedet er størst.

### ***Organisering og desentralisering – storbykommunene er store og komplekse***

Fragmentering og avveininger knyttet til grad av sentralisering nevnes som utfordringer knyttet til organiseringen av det boligsosiale arbeidet i storbyene. Ansvaret for det boligsosiale arbeidet er ofte fragmentert både på det strategiske og operative nivået i storbykommunene, og det er særlig krevende å koordinere så mange aktører, inkludert de statlige. I Oslo er mye av det boligsosiale arbeidet desentralisert til de 15 bydelene. Flere aktører i Oslo, ser både fordeler og ulemper ved en slik organisering, og flere, inkludert aktører fra øvrige storbyer, heller mot at det samlet sett er en ulempe. Utfordringene handler om (1) å sikre tilfredsstillende likebehandling av brukerne, (2) utilsiktede konsekvenser av at noen boligsosiale støtteordninger belaster henholdsvis bydels- eller sentrale budsjetter, samt (3) at de kommunale boligene er knyttet til hver sine bydeler som kan gi liten fleksibilitet og bidra til segregasjon. På den positive siden har storbyene en fordel med kompetente ansatte, sterke fagmiljøer og et godt utbygd tjenestetilbud både på det boligsosiale feltet og innenfor tilgrensende felt som rus- og psykiatri.

### ***Virkemiddelbruk og ordninger som ikke er tilstrekkelig tilpasset storbyenes situasjon***

Individuelle økonomiske støtteordninger som skal bidra til gode boforhold og overkommelige boutgifter blir mer kostbare i storbyene fordi prisene på leie- og eiermarkedet er høyere her, og fordi andelen vanskeligstilte på boligmarkedet er høyere. Flere av ordningene er imidlertid statlige og belaster ikke kommuneøkonomien direkte, men selve forvaltningen av dem dekkes av kommunene og utgiftene må antas å være høyere her enn i mindre kommuner.

Selv om den statlige bostøtten er differensiert etter ulike boligprisser hvor storbyene tilhører det høyeste nivået påpeker storbyene selv, og NOU2011:5, at nivået ikke er tilstrekkelig justert for de høye boutgiftene. Storbyene må derfor kompensere mer for dette enn øvrige kommuner via økonomisk sosialhjelp og/eller kommunale bostøtteordninger – som belaster kommunale budsjetter. En betydelig andel av den økonomiske sosialhjelpen går til å dekke boutgifter, og utbetalt sosialhjelp pr mottaker er høyere i storbyene enn i øvrige kommuner. Utbetalingsbeløp pr mottaker var klart høyest i Oslo, og her gikk om lag 60 prosent av sosialhjelpen til å dekke boutgifter.

Hovedutfordringene for storbyene når det gjelder startlån er at høye boligpriser og en høyere andel vanskeligstilte gjør at behovet for startlån blir ekstra stort. Ifølge statlige føringer skal startlånet i økende grad rettes mot de aller mest vanskeligstilte. Flere uttrykker bekymring over at denne endringen fører til at flere lavinntektsgrupper, som ikke er blant de aller mest vanskeligstilte, faller ut av ordningen og selv står i fare for å bli mer varig vanskeligstilte og må konkurrere med den mest vanskeligstilte gruppen på et allerede presset utleiemarked.

### ***Behov for bedre oppfølgingstjenester og flere, og bedre tilpassede, kommunalt disponerte boliger***

Det høye prisnivået i storbyene gir økte utgifter til å skaffe kommunalt disponerte boliger, enten man kjøper eksisterende boliger, bygger nye eller leier inn. Alle fem kommuner peker på et relativt stort behov for flere, og bedre tilpassede, kommunalt disponerte boliger. Omfanget av eldre bygårdsbebyggelse i Oslo og Bergen er mindre egnet for mange av de nye målgruppene for kommunale boliger og kostbar å skifte ut eller bygge om. Høy andel vanskeligstilte som har utfordringer knyttet til rus- og psykiske lidelser i storbyene medfører et større behov for tilpassede boliger, som for eksempel forsterkede boliger som tåler personer som «bor hardt» og boliger som er tilrettelagt for oppfølgingstjenester og bemanning. Av samme grunn er behovet for gode oppfølgingstjenester til hushold som har særskilte utfordringer ekstra stort i storbyene, og organiseringen av dette er ekstra krevende fordi ansvaret for det boligsosiale feltet er fordelt på mange ulike tjenestesektorer.

Den sterke konsentrasjonen av kommunale boliger i visse områder av byen, og samlokaliseringen i større bygningskomplekser, utgjør mange steder en ekstra utfordring for bomiljøet. Det er særlig dokumentert uheldige forhold for barn og unge i kommunale boliger knyttet til utagerende beboere. Dette gjelder alle byene, men særlig Oslo og Bergen. Forvalterne av kommunale boliger påpeker at manglende oppfølging av beboere i kommunale boliger gir synlige utslag i deres budsjetter for vedlikehold, vaktmestertjenester, sikkerhetstjenester og rehabilitering. Styrket oppfølging av bomiljø og enkeltbeboere vil kunne ført til betydelig mindre slitasje på den kommunale boligmassen.

Økt flyktningetilstrømning til Norge fra 2015 nevnes som en særskilt utfordring. Storbyene tar en relativt stor andel av strømmen, og dette vil ha konsekvenser for det boligsosiale arbeidet gjennom økt press på de kommunalt disponerte boligene, og på tjenesteapparatet som skal bidra til å finne boliger på det private leiemarkedet. Sekundærflyttinger blant innvandrere gjør at storbyene vil motta betydelig flere i årene som kommer.

### ***Boligsosialt perspektiv i byutviklingen***

Mange påpeker behovet for en bedre forankring av boligsosiale hensyn når man bygger ut nye boligområder og videreutvikler de eksisterende fordi det kan bidra til å dempe segregasjonen og gi bedre bomiljøer. Det er imidlertid krevende å få inn slike perspektiver i overordnet planlegging, og man mangler virkemidler for å sikre en god blanding av boligtyper og disposisjonsforhold.

Sosioøkonomisk og etnisk boligsegregasjon fører til at Oslo, Bergen og Trondheim får statlige midler til områdeløft i utsatte byområder, og bidrar selv med midler. Flere av byene, deriblant Stavanger, påpeker at de også har andre former for områdeinnsatser. Fra statlig nivå nevnes utfordringer knyttet til utilsiktede konsekvenser av boligsosialpolitikk. Boligsosiale virkemidler, som individuelle økonomiske støtteordninger og lokalisering av kommunale boliger, kan bidra til å forsterke segregasjonen gjennom å styre vanskeligstilte husstander mot deler av byene som allerede har levekårsutfordringer og relativt lave boligpriser. Det paradoksale er at man i mange av disse storbyområdene i neste omgang ser behovet for å sette inn tiltak for å bøte på de negative konsekvensene av segregasjon gjennom områdeløft, og andre typer av områdesatser.



# 1. Introduksjon – «storbyfaktoren»

## 1.1 Bakgrunn, problemstillinger og avgrensning

Program for storbyrettet forskning ønsket et FoU-prosjekt som analyserte storbyenes særlige utfordringer og identifiserte den såkalte «storbyfaktoren». Storbyene er under press med store utfordringer knyttet til vekst, økende differensiering, stram økonomi, stort innovasjonsbehov og betydelige investeringsoppgaver.

Gitt denne bakgrunnen fra oppdragsgiver lyder hovedproblemstillingen for prosjektet slik: *Hva særpreger storbykommunenes sosiale og økonomiske utfordringer?*

Med storbyer menes her landets fem største byer; Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Studien fokuserer dermed på hvorvidt disse byene har noen særskilte utfordringer sammenlignet med øvrige mindre kommuner, og på forskjeller mellom de fem storbyene. Er det trekk ved storbyenes struktur som tilsier at deres utfordringer skiller seg fra mellomstore byer og småbyer? Hva består i så fall disse trekkene og utfordringene i? Står de fem storbyene overfor om lag de samme utfordringene, eller er det stor variasjon?

Utlysningen var tematisk relativt åpen, men med et klart fokus på storbyenes sosiale og økonomiske utfordringer og med en tydelig kobling til gjennomgangen av statens inntektssystem for kommunene med påfølgende forslag til nytt inntektssystem<sup>2</sup>. Oppdraget gikk derfor også ut på å styrke innsikten i sammenhengen mellom storbyenes utgifter for å løse sine utfordringer og deres inntekter. I hvilken grad er det samsvar eller misforhold mellom storbyenes utgifter og inntekter? I hvilken grad avspeiler inntektssystemet storbykommunenes reelle utgifter? Og innenfor hvilke sektorer eller felt finner vi gap?

For å styrke kunnskapen om storbyenes særlige sosiale og økonomiske utfordringer er det sentralt å studere faktorer som forklarer befolkningens behov på den ene siden og kommunenes faktiske utgifter på den andre siden, samt samspillet mellom disse. Befolkningens veksttakt, sammensetning og økende differensiering (geografisk og mellom grupper) har sterk innvirkning på behovet for tjenester og utbygging av infrastruktur. Kommunenes faktiske utgifter speiler i stor grad befolkningens behov og de politiske prioriteringene. Dessuten er de til dels et «resultat» av inntektene i den forstand at utgiftene er tilpasset det økonomiske handlingsrommet. Samtidig har flere undersøkelser avdekket at variasjon i kommunenes kostnader også kan skyldes trekk ved selve tjenesteproduksjonen i form av praksisforskjeller og hvordan de er organisert.

En rekke forhold påvirker storbyenes sosiale og økonomiske utfordringer, og det handlingsrommet de har til rådighet for å løse oppgavene sine. Som en analytisk tilnærming har vi valgt å dele opp kunnskapsbehovet i fire grove kategorier (se figur 1.1). Det er for det første behov for kunnskap om (1) **trekk ved bybefolkningen**. Dette omfatter befolkningsvekst eller nedgang, befolkningens sammensetning, ulikhet mellom individer, grupper og områder, og graden av hopning av levekårsulemper på individnivå. Slik kunnskap er avgjørende for å vurdere omfanget av bybefolkningens behov, og for å identifisere om storbyene har særskilte behov sammenlignet med andre kommuner. Skiller situasjonen i storbykommunene seg fra øvrige kommuner, og i tilfelle hvordan? For det andre trengs det kunnskap om (2) **trekk ved tjenestetilbudet**. Hvilket omfang, og hva slags innretning og organisering har tjenestetilbudet, og i hvilken grad kan det påvises praksisvariasjoner mellom ulike kommuner? Omfanget av de faktiske kommunale utgiftene og variasjonen i disse mellom ulike kommuner er her sentralt. For

---

<sup>2</sup> Regjeringens forslag til nytt inntektssystem ble lagt fram 16. desember 2015 med høringsfrist 1.mars 2016. Arbeidet med denne rapporten ble avsluttet i mars 2016 med noen mindre oppdateringer i desember 2016.

det tredje er det behov for kunnskap om (3) **ansvars- og oppgavefordelingen mellom offentlige forvaltningsnivåer**. Fordelingen av ansvar og oppgaver mellom stat, fylke og kommune har stor betydning for kommuneøkonomien og kommunenes evne til å møte behovene og løse oppgavene sine. Gitt at storbyene har særskilte utfordringer; i hvilken grad ser staten det som sin oppgave å kompensere for dette eller overlate ansvaret til storbykommunene selv? Er ansvarfordelingen tydelig, fornuftig, og hvordan fungerer det i praksis? Den fjerde kategorien er kunnskap om storbyenes (4) **inntektsbaser**. Dette omfatter såkalte frie inntekter som rammetilskudd, skatteinntekter og momskompensasjon (som til sammen utgjør om lag 80 prosent av kommunenes inntekter), samt øremerkede tilskudd og brukerbetaling. Selv om en stor andel av kommunenes inntekter kommer fra staten og kommunene har begrenset innvirkning på disse, har kommunene et handlingsrom knyttet til skatteinngangen gjennom for eksempel å tiltrekke seg næringsvirksomhet og arbeidsplasser.

Figur 1-1 Hva påvirker storbykommunenes sosiale og økonomiske utfordringer? Analytisk tilnærming og avgrensning.



Å studere alle disse sidene ved storbykommunenes situasjon ville bli en for omfattende oppgave innenfor dette prosjektet, og dessuten hadde oppdragsgiver ønsket om hva som skulle vektlegges. Tidlig i prosjektfasen avgrenset vi oss derfor til først og fremst å studere utfordringer knyttet til (1) befolkningen og (2) tjenestetilbudet, og i mindre grad ta for oss (4) inntektssiden og storbyenes mulighetsrom for å styrke inntektene sine og (3) ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Sistnevnte vil likevel i noen grad berøres fordi det i mange tilfeller henger så tett sammen med (2) tjenestetilbudet. Innenfor en og samme sektor kan det for eksempel være statlige og kommunale virkemidler som retter seg mot samme målgruppe og som dermed påvirker omfanget av kommunenes utfordringer og økonomi. Oppsummert kan vi derfor si at befolkning og tjenestetilbud ble prioritert, mens samspillet mel-

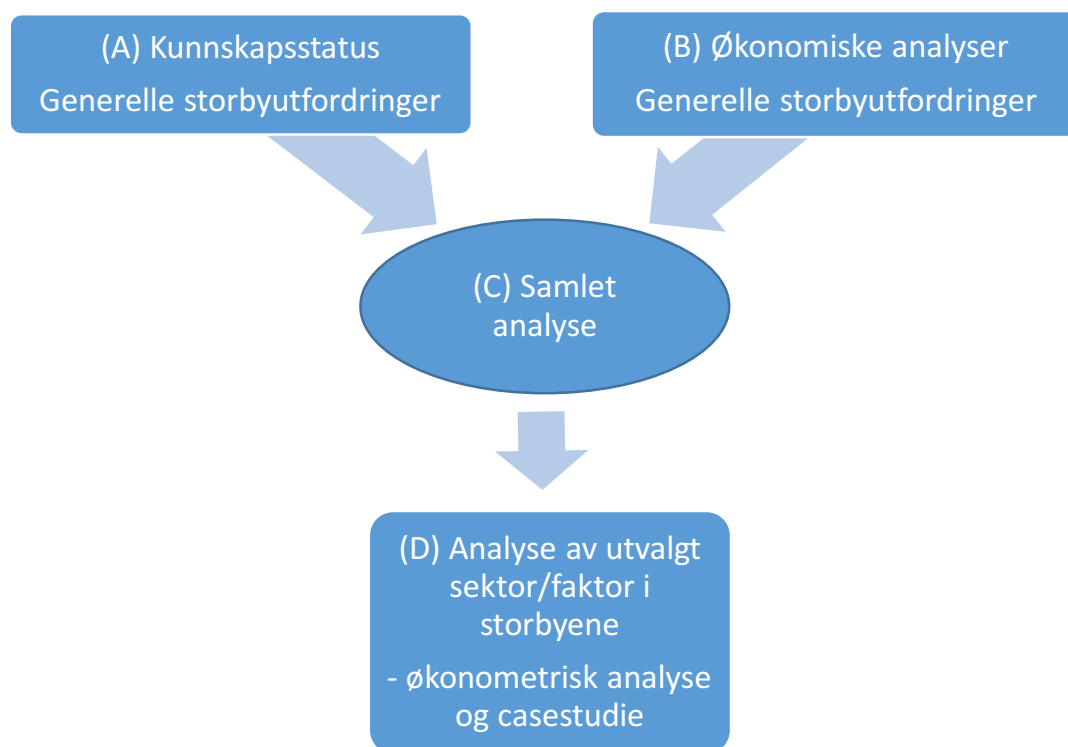
lom ulike forvaltningsnivå og inntektssiden ikke ble vektlagt. Studien har dermed et klart «problemfokus» ved at vi utelukkende er på jakt etter storbyfaktorer som er sosialt og økonomisk utfordrende for storbysamfunnet.

## 1.2 Forskningsdesign

Basert på vår kjennskap til storbyutfordringene og den omfattende, men ofte sektorbaserte, forskningen på feltet, både i Norge og internasjonalt, påpekte vi et behov for å systematisere og syntetisere eksisterende kunnskap og å gjennomføre en helhetlig økonomisk analyse av storbyenes samlede utgifter.

AFI startet derfor med å gjennomføre (A) en omfattende systematisk litteraturgjennomgang for å gi en kunnskapsstatus, bidra til syntetisering av kunnskap, og gi oversikt over kunnskapshull (se figur 1.2). Å starte med en kunnskapsoversikt var særlig viktig og nødvendig i dette tilfellet, dels fordi det er et stort behov for å oppsummere kunnskapen fra den omfattende sektorbaserte forskningen om spesielle storbyutfordringer, og dels fordi det er relativt få studier som tar et slikt helhetlig perspektiv. Parallelt gjennomførte SØF (B) en analyse av kommunale utgifter i de fem storbyene både samlet og hver for seg, og sammenlignet dem med øvrige kommuner i Norge.

Figur 1-2 Prosjektdesign



Deretter utførte vi en samlet analyse (C) der kunnskapsstatusen (A) og økonomianalysen (B) ble sett i sammenheng og informerte hverandre (se figur 2.2). Vi benyttet forskningsfunnene fra kunnskapsstatusen til å peke ut faktorer som vi vil gjøre grundigere økonomiske analyser av (eksemplifisert gjennom opphopningsproblematikken innen sosiale tjenester, tidligere ubelyste sammenhenger vedrørende behovet for barnevernstjenester etc.). Og motsatt påvirket resultatene av den innledende økonomiske

analysen de tematiske litteratursøkene i kunnskapsstatusen (f.eks. har vi søkt etter studier av faktorer som ut fra den økonomiske analysen ser ut til å være tillagt for stor eller liten vekt i inntektssystemet). Basert på funnene fra disse samlede analysene (C) skulle vi peke ut én sektor eller faktor som viste seg å være særlig interessant å forfølge videre i prosjektets siste fase (D) hvor den utvalgte sektoren/faktoren ble gjort til gjenstand for både (I) grundigere økonometriske analyser og (II) casestudier.

Vi satte opp en rekke kriterier for å velge ut en sektor eller faktor for et dypdykk. Kunnskapsstatusen og de økonomiske analysene skulle avdekke at den aktuelle sektoren (1) har særskilte utfordringer, (2) er dårlig dekket av forskning (representerer et kunnskapshull), (3) kostnadsnøkklene har forbedringspotensial med hensyn til forklart varians på tvers av kommuner, og da storbyene spesielt, eller (4) at det er en faktor eller tjenesteområde som ikke er inkludert i utgiftutjevningen i kommunens inntektssystem.

Valget falt på den boligsosiale sektoren fordi (A) litteraturgjennomgangen påviste at storbyene har særskilte utfordringer i denne sektoren, og fordi (B) de økonomiske analysene påviste høyere utgifter per innbygger til den boligsosiale sektoren i storbyene enn i øvrige kommuner. Basert på drøftinger i prosjektets referansegruppe, og også med bakgrunn i at den boligsosiale sektoren ikke er inkludert som kostnadsnøkkel i inntektssystemet, fremstod det som særlig interessant å gjøre et dypdykk i nettopp denne sektoren.

Med bakgrunn i funnene fra de innledende analysene (rapportens del 1, kapittel 2-5) var det imidlertid flere andre sektorer og faktorer som kunne vært valgt ut for grundigere studier. Ut fra litteraturgjennomgangen fremstod blant annet NAV som en sektor av særlig interesse fordi andelen utsatte grupper som mottar ulike velferdsytelser, særlig økonomisk sosialhjelp, er høy i storbyene. Dette er imidlertid et felt det allerede er gjort relativt mye forskning på, og flere studier pågikk samtidig med vår studie<sup>3</sup>. Et annet forhold ble tydelig i litteraturgjennomgangen var oppvekstfeltet som er særlig viktig for storbyenes fremtid med tanke på befolkningens levekår, og ikke minst inkluderingen av barn og unge med minoritetsbakgrunn. De økonomiske analysene viste at det også kunne vært interessant å studere barnehagesektoren nærmere hvor det de siste 15 årene har vært en voldsom kapasitetsutbygging. I tillegg ble det påvist at særlig investeringsutgiftene, dels også driftsutgiftene, har vært relativt høye i de fem aktuelle byene. Også pleie og omsorg, som er den største kommunale sektoren, og samferdsel kunne vært interessant å studere i denne sammenhengen ettersom utgiftsnivået i aktuelle byer har vært noe høyt også i disse sektorene. Ut fra en helhetsvurdering endte vi opp med den boligsosiale sektoren. Denne studien av boligsosiale forhold i storbyene presenteres i rapportens del 2 (kapittel 6-12). Vi starter med en introduksjon til norsk boligpolitikk, det boligsosiale feltet og vanskeligstilte på boligmarkedet samt metodiske betraktninger (kap 6-7). Del 2A (kap 8-10) tar for seg trekk ved befolkningen og boligmarkedet i storbyene og del 2B (kap 11-12) tar for seg den boligsosiale politikken og ressursbruken. I kapittel 13 oppsummerer vi hele rapporten og gir en avsluttende drøfting.

---

<sup>3</sup> Dette gjaldt to prosjekter finansiert av KS sitt program for storbyrettet forskning: «Sosialt arbeid i NAV» og «Unge sosialhjelpsmottakere» - <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/program-for-storbyrettet-forskning/>

# DEL 1 STORBYUTFORDRINGER – KUNNSKAPSOVERSIKT OG ØKONOMISKE ANALYSER

## 2 Klassiske storbyutfordringer

Politiske myndigheter setter, ofte i samspill med forskningen, dagsorden for hva som er de sentrale storbyutfordringene. Vi sammenfatter her noen av de mest sentrale storbyutfordringene i et kort historisk perspektiv slik de er definert av norske myndigheter og forskere.

### 2.1 Norske storbyer – forskning og den politiske dagsorden

Levekårsutfordringer i by er ikke av ny dato, heller ikke i Norge. I sin undersøkelse av arbeiderklassens kår i Christiania i 1858 uttrykte Eilert Sundt en velkjent tvetydighet om storbylivet da han beskrev storbyen både som «lastenes hule» og «sivilisasjonens arnested». Selv om vi i dag bruker andre begreper, forstår vi uten videre hva han mente. Dagens avisoverskrifter og våre egne erfaringer er ofte preget av slike motsetningsfylte bilder av livet i storbyen, og det er godt dokumentert at det er innad i de største byene vi finner de mest og minst privilegerte gruppene. Det er særlig i hovedstaden de sosiale forskjellene kommer klart til uttrykk gjennom at byen har vært delt gjennom store deler av historien. I samleverket *Oslo bys historie* har bind fire undertittelen *Den delte byen*. Her viser Knut Kjeldstadli hvordan Kristiania på begynnelsen av 1900-tallet ikke var én, men to byer: Vestkanten var hjemmet til de mest privilegerte, altså middel- og overklassen, mens østkanten var arbeiderklassens bosted (Kjeldstadli, 1990). Som det tredje bindets forfatter dokumenterer, var den ”sosiale todelingen (...) tydelig” også i det foregående århundret (Myhre, 1990, s. 448).

Eilert Sundt betegnes gjerne som den første forskeren som satte søkelyset på norske storbyutfordringer med sine studier av livet i de den gangen fattige arbeiderklasseområdene Piperviken og Ruseløkbakken (Sundt, 1858/1975) i indre Oslo vest midt på 1800-tallet, som i dag omtales som Vika og Ruseløkka. Noen spredte studier av slike enkeltområder i norske storbyer ble gjennomført i tiårene som fulgte (se Aase og Dale 1978 for en oversikt), men det var først over 100 år senere med Aase og Dales forskningsrapport «Levekår i storby» at man fikk en mer samlet fremstilling av de særskilte levekårene som preger storbyene. Studien tok særlig for seg de tre største norske byene Oslo, Bergen og Trondheim, men inkluderte også Stavanger, Kristiansand og Drammen i flere av analysene. Et funn er at Stavanger kommer ut med om lag samme resultat som de tre største byene. Studien hadde også et klart komparativt design ved å sammenligne levekårene mellom by og land målt ved 8 levekårskomponenter basert på 47 sosiale indikatorer. Dette ble gjort ved en nasjonal levekårsundersøkelse hvor man delte inn kommuner etter urbaniseringsgrad og størrelse. De fleste levekårsindikatorer grupperer seg i ett av to mønstre, enten med storbyområdene på topp og de mest landlige strøk på bunn, eller med en omvendt fordeling. Forskerne omtaler dette som en «kompenserende geografisk fordeling». Storbyene kommer best ut på verdier som inntekt, arbeidsforhold og tjenesteyting, men landlige strøk skårer best når det gjelder fysiske omgivelser, sosialt miljø og boligstandard (Aase og Dale 1978). By og land er med andre ord forskjellige med hensyn til levekår, men det er vanskelig å avgjøre om de samlede levekårene er bedre eller verre i storbyene enn utenfor. Dette er knyttet til at de geografiske fordelingene av fordeler og ulemper er kompenserende. Her spiller også individuelle preferanser til en viss grad inn. Hvilke forhold ved levekårene vektlegger man sterkest? Rapporten påpeker imidlertid en interessant forskjell i fordelingsmønstre. Mellom by og land hersker det en kompenserende fordeling av goder og ulemper; har man mye av enkelte goder, så mangler man til gjengjeld andre. Internt i

byene er bildet imidlertid annerledes: her synes det som de fleste goder samler seg i bestemte strøks-typer, og de fleste ulemper i andre. Det siste fordelingsmønsteret omtales som hopning (Aase og Dale 1978). En av konklusjonene er ellers at «problemstrøkene finnes med størst sikkerhet og i størst omfang i de større byene» selv om det også i mellomstore og mindre byer kan forekomme enkeltområder med levekårsproblemer av et visst omfang.

På tross av noe variasjon i tolkningen av disse fordelingsmønstrene, og ulik vektlegging av kompensasjon, har de to hovedmønstrene blitt bekreftet i en rekke senere studier, og Barstad (1997) er blant dem som har videreutviklet dette. I tillegg til de nevnte storbygodene som godt arbeidsmarked og godt tjenestetilbud trekkes også større mangfold og rom for individualitet, muligheter for å møte likesinnede med fellers interesser og færre negative sider ved sosial kontroll inn. Blant de negative trekkene nevnes gjerne høyt kostnadsnivå, sterk sosial differensiering, høy kriminalitet, stort omfang av sosiale problemer og dårlige bolig- og bomiljøforhold (Brattbakk m fl 2000).

### **Storbyen som en særegen levekårsarena**

Levekårsdimensjonen har vært sentral i bystudier i Norge, og handler om hvordan mennesker har det. Hvilke sider ved levekårene man vektlegger, og hva som regnes som gode og dårlige levekår varierer imidlertid over tid og mellom ulike samfunnsgrupper og kulturer (Brattbakk m fl 2000). Levekår er med andre ord et normativt begrep. Tidlig på 1970-tallet da velferds- og levekårsforskningen vokste fram utkrystalliserte det seg tre hovedtradisjoner ut fra om man la vekt på henholdsvis *ressurser*, *behov* eller *opplevelser* i sin forståelse av levekår (Dale & Jørgensen 1986). Selv om alle tradisjonene har gjort seg gjeldende i Norge har vektleggingen av ressurser – forstått som fordelingen av de materielle ressursene i samfunnet – stått sterkt siden den gang. Byforskningen i Norge ble også preget av denne tilnærmingen fra 1970-tallet av, og knyttet sterkt til den nordiske *sosial-statistiske* tradisjonen basert på registerbaserte undersøkelser og brede strukturerte spørreundersøkelser som tok sikte på å gi oversikt over fordelingen av levekår og utviklingen av levekårsforskjeller mellom befolkningsgrupper og regioner (Brattbakk m fl 2000). Den geografiske dimensjonen var viktig i byforskningen som dels fokuserte på forskjeller og likheter mellom by og land, og mellom områder internt i byene.

Innenfor *ressurs*-tradisjonen defineres gjerne levekår som de objektive betingelsene for velferd, de ressurser mennesker trenger for å realisere det gode liv (NOU 1993.17 og St.meld.nr.14 (1994-95)). Ressursene kan være av individuell art (inntekt, utdanning, helse, etc) eller kollektiv art (fysisk og sosialt nærmiljø, tjenestetilbud, organisasjoner, etc.). Den såkalte ressurskonverteringsmodellen (Coleman 1971) består av de tre grunnbegrepene *ressurser*, *arenaer* og *levetår*. Modellen vektlegger at levekårene formes av strukturelle forhold, særlig egenskapene (muligheter og begrensninger) på de ulike *arenaene* *ressursene* settes inn på. Det handler altså ikke bare om hvilke ressurser man besitter som individ, men like mye om hvordan arenaene virker, og hvilken tilgang man har til dem. Eksempler på slike arenaer er boligmarkedet, arbeidsmarkedet og utdanningssystemet.

Storbyene fremstår som en særegen arena for omdanning av individets ressurser til levekår (Aase og Dale 1978). Byen er en ressurskrevende form for omgivelse med få frie eller rimelige goder, og få uformelle markeder. For det andre er konkurransen hardere fordi det er stor trengsel og knapphet på goder. Mange mennesker er konsentrert på et lite areal. Dette skaper blant annet press på boligmarkedet, og store kvalitetsvariasjoner mellom områder ut fra attraktivitet. De som har få økonomiske ressurser kan derfor få en vanskeligere tilværelse i storbyen enn andre steder. Den sosiale lagdelingen får et eksplisitt romlig uttrykk.

I første halvdel av 1980-tallet ble det gjennomført en rekke bystudier i regi av byforskningsprogrammet. 15 prosjekter så på ulike sider ved norske byer, og med hovedvekt på storbyene: byøkonomi, boforhold og boligmarked, styring av byer, byenes sosiale geografi, livsstil og likhet, samt nettverk og

nærmiljø var de sentrale temaene (Byforskningsprogrammet 1986). I «Byens sosiale geografi», som var del av dette programmet, utvikles strøksrettede levekårsanalyser for storbyene som testes ut gjennom empiriske studier av strøk i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger (Dale og Jørgensen 1986). Her identifiseres en del av de samme segregasjonsmønstrene som ble gjort av Aase og Dale (1978), samtidig som analysene raffineres. Noen av hovedfunnene presenteres i kapittel 3.5.

Et tiår senere kommer stortingsmeldingen *Om levekår og boforhold i storbyene* (St.Meld.nr.14 (1994-95)) som for alvor setter konsekvensene av segregasjon under lupen. Meldingen introduserer begrepet «bokonsentrasjon» som en dekkende norsk betegnelse på segregasjon, og vektlegger koblingen av levekår og boforhold. Noen av hovedpoengene går på at storbyene, og særlig Oslo, skiller seg ut ved å ha en høyere andel med dårlig bomiljø enn landet for øvrig, og en sterkere samtidig opphopning av dårlig bomiljø og andre levekårsproblemer i visse byområder. Meldingen baserer seg i stor grad på SSB sine levekårsundersøkelser og indeks for levekårsproblemer, samt FAFO-rapporten «Oslo: den delte byen? (Hagen m fl 1994). Sistnevnte var en særlig grundig studie av levekårsutfordringer og kommunal velferdspolitik i Oslo med vekt på ulikhet mellom grupper og geografiske områder. Studien hadde en bred tilnærming til levekår og inkluderte selvrapportert helse, politiske holdninger og ressurser, flytting og erfaringer med offentlige tjenester i tillegg til mer etablerte levekårsindikatorer. Dessuten var den blant de første som tydeliggjorde levekårsulempene til hovedstadens voksende innvandrerbefolkning. Rapporten vakte oppsikt og gav fornyet oppmerksomhet rundt de særskilte levekårsforholdene i hovedstaden, og ble dermed også et viktig fundament for å legitimere behovet for å utvikle en egen storbypolitikk i et land hvor distriktenes stilling stod sterkt i det politiske systemet.

Et annet viktig tema i rapporten var dessuten forsøket på «å skille mellom de bydelsforskjellene i levekår som bare avspeiler et livs- og familiefasebasert flyttemønster, og forskjeller som skyldes mer fastlåste sosiale og økonomiske ulikheter mellom grupper av befolkningen og, for det tredje, forskjeller som fremkommer ved at bestemte deler av byen trekker til seg spesielt ressursvake grupper. For at en kommunal politikk for utjevning av levekårsforskjeller skal kunne lykkes, er det derfor helt vesentlig å få kartlagt hvilke prosesser som ligger bak de ulikhetene vi kan observere.» (Hagen m fl 1994, side 10). Såkalte nabolagseffekter trekkes altså fram her, og spørsmålet om i hvilken grad disse eksisterer og hvor omfattende de er. Studien hadde ikke et design som gjorde det mulig å fastslå disse skillene og årsakssammenhengene med sikkerhet, men løftet problemstillingen som også ble behandlet i St.meld.nr.14 (1994-95).

Den samme underliggende tanken om nabolagseffekter var nok også en viktig årsak til at organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) var opptatt av levekår i storbyene, og med særlig vekt på utfordringer og politikk for bedre boforhold, sosial integrasjon og gode bomiljø i storbyer (St.Meld.nr.14 (1994-95)). Lokale partnerskap og områderettet innsats stod sentralt i OECD sine anbefalinger for å styrke levekårene i utsatte byområder. St.meld.nr 14 (1994-95) er delvis inspirert av perspektivene til OECD og har et særlig fokus på storbyenes hopningsproblematikk. I norsk sammenheng brakte denne meldingen, som nevnt, inn en sterkere betoning av at bokonsentrasjoner kan forsterke levekårsproblemene i form av såkalte nabolagseffekter.

Problemstillingen ble aktualisert ved at flere undersøkelser påpekte at gapet i levekår mellom ulike befolkningsgrupper var betydelig og dels økende i Norge på 1980- og -90-tallet. Flere studier viste at på tross av at de fleste har fått det bedre, så økte spesielt inntektsforskjellene (St.meld. nr. 50 (1998-99)). Forskjellene var størst i storbyene som rommer både de gruppene som er dårligst og best stilt. Relativt sett økte inntektsforskjellene mer i de fire største byene enn i resten av landet, og med Oslo i en særstilling (Wessel 1999). Dette er direkte relevant fordi det sier noe om økonomisk ulikhet mellom grupper i storbyene, og fordi strukturelle ulikheter utgjør 'råstoffet' i segregasjonsprosesser som bidrar

til hopning av levekårsproblemer. Hopningen, både til geografiske områder og grupper, ser ut til å representere en større utgift for storbyene enn for mindre steder.

Som vi har vært inne på ble behovet for en egen storbypolitikk lenge oversett i et politisk klima med sterkt distriktfokus: «I Norge har distriktspolitikken hatt et hegemoni den ikke har hatt i noe annet nordeuropeisk land, mens vi knapt har hatt noen nasjonal bypolitikk» (Knudsen 2015, side 21). Det har ikke vært legitimt å utvikle en særskilt by- eller storbypolitikk noe som delvis også henger sammen med den relativt sterke vektleggingen av geografi versus folketall i mandatfordelingen til Stortinget. På tross av en justering i forkant av stortingsvalget i 2013 hvor folkeveksten i Oslo, Akershus, Rogaland og Hordaland gjorde at disse tre storbyregionene ble sterkere representert er fortsatt særlig Oslo-regionen underrepresentert sammenlignet med en fordeling utelukkende basert på folketall<sup>4</sup>.

Det siste tiåret har det like fullt skjedd en endring på dette feltet. Ifølge Knudsen (2015) har en nasjonal bypolitikk blitt legitimert av trusselen om klimaendringer; vi må bo tettere og minke transportbehovet eller vri det i retning av mindre utslipp. Mens andre vil hevde at dette startet noe tidligere. Skjevheten ble understreket i St.meld.nr. 31 (2002-2003) som med tittelen *Storbymeldingen. Om utviklingen av storbypolitikk* og sitt innhold tydeliggjorde behovet for å utforme en egen politikk for landets storbyer og storbyregioner. Meldingen fokuserer på en storbypolitikk hvor staten ser storbyene og storbyregionenes muligheter og utfordringer i sammenheng. Betydelige sosiale utfordringer trekkes fram sammen med vekstutfordringer knyttet til infrastruktur, boligtilbud, arealbruk, miljø og levekår. Dette er tema som vi kjenner igjen fra tidligere meldinger som behandler storbyene. I meldingen understrekes det samtidig at storbyene i større grad knyttes til sitt omland, og at storbyene og omlandet i økonomisk og sosial forstand er integrert i samme funksjonelle storbyregion. I en ny stortingsmelding som kommer i 2017 står nettopp prinsippene om bærekraftighet og «by og land, hand i hand» sterkt. Meldingen skal omhandle politikk for bærekraftige byer og sterke distrikter, og vil legge særlig vekt på «vekstkraftige bo- og arbeidsmarkeder i hele landet, nye forutsetninger for distriktspolitikken, samordnede løsninger og attraktive bymiljø», samt «særlige utfordringer i hovedstadsregionen»<sup>5</sup>.

I St.meld.nr. 31 (2002-2003) er Tromsø inkludert blant storbyene i tillegg til de fem storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand som regnes som storbyer i den gjeldende studien. Selv om flere byregioner nevnes som sentrale i meldingen er disse seks storbyregionene inkludert på grunn av sin nasjonale rolle og størrelse.

I perioden 2000 – 2005 pågikk det foreløpig siste større norske forskningsprogrammet i regi av NFR med by som hovedtema. Tittelen var «Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer»<sup>6</sup> og programmet vektla fire hovedtema: *governance* - handlingsalternativer for governance, byplanlegging og styring av byutvikling, *boligmarked* - endringer i livsform, bopreferanser og boligmarked, *kunnskapsøkonomi* - næringsøkonomisk endring og *by og byliv i endring* – gentrifisering og sosiokulturelle endringsprosesser (NFR 2005). De norske storbyregionene i sentrum for forskningen var Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger, i tillegg til landsdelsentraene Kristiansand og Tromsø. Programmet dokumenterte at storbyene er motorer i næringsveksten i Norge, og at «Oslo har en særstilling blant storbyene på grunn av sin størrelse, sin vekstkraft og den omfattende økonomiske, kulturelle og sosiale transfor-

---

<sup>4</sup> [https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Valg-og-konstituering/Stortingsvalg/http://www.aardal.info/mandatfordeling\\_2012.pdf](https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Valg-og-konstituering/Stortingsvalg/http://www.aardal.info/mandatfordeling_2012.pdf)  
<http://www.aardal.info/valgordning.html>

<sup>5</sup> <http://www.byerogdistrikter.no/>

<sup>6</sup> <http://www.forskningsradet.no/prognett-by/Forside/1228296965472>



masjonen som skjer i hovedstadsregionen» (NRF 2005). Det slås dessuten fast at det er stor kunnskapsmangel omkring de transformasjonsprosessene som skjer i norske byer, og at det er behov for utvikling av teori som kan kaste lys over slike prosesser og se dem i sammenheng. I tillegg til en rekke rapporter og vitenskapelige artikler ble resultatene formidlet til offentligheten gjennom fire bøker som samsvarer med de forskningstema som er listet i starten av avsnittet. De studiene som er mest relevante i vår sammenheng er omtalt og referert fortløpende videre i rapporten.

Mange av funnene fra dette forskningsprogrammet ble presentert i den foreløpig siste stortingsmeldingen med byfokus, nemlig St.meld.nr.31 (2006-2007) *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion. Hovedstadsmeldingen*. Som tittelen indikerer la meldingen vekt på Oslos rolle som hovedstad og største by, samt styringsutfordringer i storbyregionen og Oslos særlige utfordringer som storby. Av de sistnevnte legges det vekt på integrering og inkludering, levekårsforskjeller, trygg by, kollektivtransport og ringvirkninger av omfattende statlig eiendom og virksomhet i hovedstaden. Videre argumenteres det tydeligere enn før, ikke bare for en storbypolitikk, men for en særskilt hovedstadspolitikk.

Det siste tiåret har større NFR-initierte byforskningsprosjekter først og fremst vært finansiert innenfor programmene DEMOSREG (2005-2014)<sup>7</sup> og VAM (2009-2018)<sup>8</sup>. Programmet Demokrati, styring og regionalitet (DEMOSREG) hadde som mål å stimulere til økt kunnskap om lokale og regionale konsekvenser av nasjonale og internasjonale utviklingstrekk når det gjaldt samfunnsdeltakelse, bosetting, tjenestetilgjengelighet, og næringsutvikling (NFR 2015). Forskningstemaene for Velferd, arbeidsliv og migrasjon (VAM-programmet) er aldring, konsekvenser av økt velstand og rikdom, internasjonal migrasjon, familie og samfunn, verdiskaping og organisering i arbeidslivet, og oppslutning om, organisering og styring av velferdssamfunnet (NFR 2013). Igjen presenterer vi relevante studier fra disse programmene fortløpende utover i rapporten.

Et nytt NFR-program rettet mot byene har fått tittelen «Forskning og innovasjon for framtidens byer (BYFORSK)», og ble lansert i 2016<sup>9</sup>. Målet for programmet er å «levere ny innsikt og nye løsninger som bidrar til attraktive, bærekraftige og økonomisk levedyktige byområder», og vil legge vekt på å få fram «kunnskapsbaserte løsninger som planlegging og styring, teknologier og innovasjoner som er kompakte, smarte, energi- og ressurseffektive, miljø- og klimavennlige, transporteffektive og sosialt og kulturelt inkluderende, trygge og bærekraftige byer». I programmet understrekes det at byutfordringer krever tverrfaglig samarbeid på tvers av fag, aktører og sektorer.

---

<sup>7</sup> <http://www.forskningsradet.no/prognett-demosreg/Forside/1224698086041>

<sup>8</sup> <http://www.forskningsradet.no/prognett-vam/Forside/1232443453143>

<sup>9</sup> <http://www.forskningsradet.no/prognett-byforsk/Forside/1254015296214>

## 3 Storbyutfordringer – kunnskapsoversikt

### 3.1 Hvordan gjorde vi det?

Den tematiske avgrensningen for kunnskapsoversikten er *sosiale og økonomiske utfordringer som er særskilte for storbyene med vekt på trekk ved befolkningen og tjenestetilbudet*. Videre har vi konsentrert oss om forskningsbidrag fra de 10 siste år (2005-2015) som omfatter *vitenskapelige artikler, fagbøker og forskningsrapporter*. Stortingsmeldinger, NOU-er og andre statlige og kommunale utredninger var ikke del av litteratursøket. Likevel har vi benyttet slike kilder for å supplere temaer der vi vurderte det som hensiktsmessig.

Søkene har gitt treff på om lag 1 500 publikasjoner som er vurdert ut fra tittel, og deretter redusert til 400 publikasjoner om norske og nordiske byer som vi har vurdert grundigere ut fra sammendraget. Totalt har vi benyttet om lag 300 kilder i utarbeidelsen av kunnskapsoppsummeringen og fordypningen i det boligsosiale feltet (se referanseliste for full oversikt).

Se vedlegg A for en nærmere beskrivelse av opplegg og søkestrategi for litteraturstudien.

### 3.2 Befolkningsvekst

Byene opplever relativ kraftig vekst. Noen sosiale kategorier dominerer, men det varierer for eksempel hvilke grupper som flytter inn og hvem utflytterne er. Veksten fører uansett til at infrastrukturen og tjenestetilbudet må bygges ut. Rent konkret vil man blant annet måtte satse på boliger, samferdsel, barnehager, skoler, helse, eldreomsorg, parker og idrettsanlegg. Videre vil økt trafikk kunne medføre mer lokal forurensning, noe som kan gi helseplager. En mer sammensatt befolkningsgruppe kan også gi integrasjonsutfordringer – kommuner kan tenkes å måtte betale mer for språkopplæring, arbeidstrening osv. Andre sosiale konsekvenser (f.eks. svekket tillit) og utgifter (til f.eks. boligsosiale tiltak eller barnevern) kan også tenkes. Kriminalitetsbildet kan dermed også endre seg, noe som igjen kan gi økte utgifter til forebyggende tiltak.

Nettoinnvandringen til Norge har de siste årene vært svært høy sammenlignet med tidligere, og ligget på mellom 40 000 og 50 000. I mellomalternativet antar SSB (2014) at innvandringen til Norge på sikt vil gå noe ned, samtidig som utvandringen øker noe – særlig i de første årene. Den positive nettoinnvandringen framover fører til at også antallet innvandrere som bor i Norge vil øke. Det samme gjelder antall personer født i Norge med to innvandrerforeldre. Vi vet også at storbyregionene vil få det meste av denne veksten, både fordi en stor del av migrasjonen går direkte til storbyområdene, og fordi omfanget av sekundærflyttinger (fra opprinnelig bosettingskommune) til storbyene, og særlig Osloregionen, er stort til tross for en viss nedgang de siste årene.

#### Storbyene vokser

På tross av en aktiv statlig distriktspolitikk (Langørgen, 2007), fortsetter altså norske storbyer å vokse. Noen har en markant vekst, mens for andre synes veksten å bli mer moderat. Når det står "fortsetter" over, må det nevnes at det langt fra har vært en evig, kontinuerlig vekst. På 1970-tallet vokste Oslos "suburbia" i Akershus, noe som nok trakk en del av hovedstadens befolkning over kommunegrensene slik at Oslos folketall faktisk sank i denne perioden (Texmoen & Brunborg, 2011, s. 56-57).

Stavanger hadde ved inngangen til 2015 en befolkning på totalt 132 102 og ved utgangen av tredje kvartal i år var tallet 132 587 (Statistisk sentralbyrå, 2015), mens tallene for årene 2010 og 2000 var på henholdsvis 123 850 og 108 818.<sup>10</sup> Faktisk har byen hatt en vekst i folketallet i hvert fall siden 1973, og både i mellom- og høyalternativet til SSBs befolkningsframskrivning frem mot 2040, vil kommunens vekst fortsette.<sup>11</sup> Som i Oslo, er Stavangers vekst avhengig av innvandrerbefolkningen: "Uten innvanderne og deres norskfødte barn ville Stavanger i perioden 1.1.2010 – 1.1.2013 hatt en nedgang i folketallet på nær 500 personer" (Høydahl, 2014, s. 436). Mye av folkeveksten i fylket, tilskrives oljeindustriens tiltrekningskraft (Texmoen & Brunborg, 2011, s. 57).

Selv om byen ikke har hatt den samme jevne veksten siden 1973 som Stavanger,<sup>12</sup> så har Trondheim vokst hvert år siden 1984 (Trondheim kommune, 2014 s. 3), og byen har ved utgangen av tredje kvartal 2015, 186 868 innbyggere – det er nesten 2 000 flere siden årets begynnelse (Statistisk sentralbyrå, 2015). SSBs befolkningsframskrivning antyder også her en fortsatt vekst i både mellom- og høyalternativet. Ved inngangen til 2013, utgjorde personer med innvandrerbakgrunn 12 % av folketallet [på 179 690], noe som da var "2 prosentpoeng lavere enn i Norge under ett" (Høydahl, 2014, s. 508).

Ifølge kommunens egne hjemmesider, har Bergen vokst med rundt 4 000 individer hvert år siden 2007,<sup>13</sup> og byen har nå 277 378 personer bosatt innenfor sine grenser. Byen har vokst litt mer enn Trondheim siden inngangen til 2015 (Statistisk sentralbyrå, 2015). Som Trondheim, har ikke Bergen hatt den samme jevne veksten som Stavanger siden 1973. Ja, folketallet falt sakte, men sikkert mellom 1975 og 1983, mens fra 1984 begynte folketallet å stige, noe som har preget byen siden da. Som for de to byene omtalt over, viser også SSBs beregninger for Bergen en fortsatt vekst frem mot 2040 i mellom- og høyalternativet. Ved årets begynnelse i 2013, utgjorde individer med innvandrerbakgrunn 14% av befolkningen, av innvandrerne hadde 55% ikke-vestlig bakgrunn (Høydahl, 2014, s. 472).

Som Stavanger har Kristiansand hatt en jevn vekst siden 1974, med en noe brattere kurve siden slutten av 1980-tallet. Kommunen har vokst med 19 % i perioden 2000 til 2014 (Kristiansand kommune, 2014 s. 20), og hadde ved inngangen til 2015 og på slutten av tredje kvartal henholdsvis 87 446 og 88 384 innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2015). Også her antyder SSB en fortsatt merkbar vekst i høy- og mellomalternativet. Ved inngangen til 2013, utgjorde innvandrerbefolkningen (personer med innvandrerbakgrunn) 15 prosent av totalen i kommunen, hvorav 69 % av innvandrerne var "ikke-vestlige" (Høydahl, 2014, s. 364).

Veksten i Kristiansand (fra 2000 til 2014) overgår Oslo i relativ forstand, men i absolutte tall har hovedstaden de siste årene vokst med mellom 10 og 12 000 personer hvert eneste år (Oslo kommune, 2015f, s. 6). Dog hadde også Oslo "krympeproblemer" over flere år mellom 1973 og 1984, ikke bare sank folketallet gjennom at mange flyttet til forstedene, men skatteinntektene sank i takt med utflyttingen noe som skapte bekymring blant de lokale myndighetene (Oslo var langt fra den eneste nordiske byen som "krympet" i denne perioden, se Scarpa, 2015). Mens folketallet i 1973 var på 475 563, sank det til 447 257 i 1984 og det var ikke før i 1994 byen hadde "hentet seg inn" igjen. Mye av denne veksten kan

---

<sup>10</sup> [http://statistikk.stavanger.kommune.no/befolkning\\_02s.html](http://statistikk.stavanger.kommune.no/befolkning_02s.html) Stavanger har dog sett en svak nedgang i andre kvartal av 2015 (på 0,03 %) <http://statistikk.stavanger.kommune.no>

<sup>11</sup> <http://kommunedata.regjeringen.no/befolkningsframskrivninger/> her kommer det dog frem at det såkalte lavalternativet antyder en viss nedgang i folketallet. For de andre byene, antyder lavalternativet en utflytting/lav vekst i befolkningsutviklingen frem mot 2040.

<sup>12</sup> <http://kommunedata.regjeringen.no/befolkningsframskrivninger/>

<sup>13</sup> <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/fakta-om-bergen/befolkning>

tilskrives en vekst i innvandrerbefolkningen (Andersen, 2014, s. 132). Og særlig siden 2004 har den vekstkurven vært bratt. I 2015 var situasjonen den at ved utgangen av tredje kvartal det året, så var folketallet i hovedstaden på 656 614 personer – opp fra 647 676 ved årets inngang (Statistisk sentralbyrå, 2015). Som i de andre storbyene, spår SSB en fortsatt vekst frem mot 2040. For landets største og mest "supermangfoldige" eller "komplekse" by (Eriksen, 2007), venter kommunen at befolkningen vil overstige 900 000 personer i 2040 (Oslo kommune, 2015d s. 5). Dagens høye asylsøker-/flyktningsstrømning illustrerer dog hvor vanskelig det er å spå om fremtidig befolkningsvekst (Øberg, 2015; Østby, 2015). Selv om mange flyktninger skulle bli bosatt i mindre kommuner, er det grunn til å tro at en del vil gjøre som tidligere, det vil si å flytte videre til byer som Oslo (Andreassen, 2013, s. 16-17; Stambøl, 2016, s. 79-81). Slike sekundærflyttinger skjer i hovedsak fordi mange har nettverk i byene, her finner man et mer variert boligtilbud, et større arbeidsmarked (også i uformell sektor), et størst mangfold av religiøse/etniske foreninger med mer. Disse faktorene er viktige også fordi de bidrar til trivsel – i analyser av flyttemotiver kan en ikke se bort fra at mange ønsker å flytte til et sted man vil *trives* (Andersen, 2014; Søholt, Tronstad, & Bjørnsen, 2014, s. 115). Selv om *sekundærflyttingen* har gått noe ned (Søholt, Tronstad, & Vestby, 2015, s. 34), er dette fortsatt en av mange årsaker til byveksten i Norge, eller kanskje retttere; storbyregionsveksten:

Antall innbyggere har økt med 17 prosent siden 2005 for storbyene samlet, og den største veksten har funnet sted i Stavanger-/Sandnesregionen (20 prosent) og i Osloregionen (18 prosent). Befolkningen i storbyregionene har vokst raskere enn Norge under ett (på 11 prosent) slik at disse områdene har økt sin andel av landets samlede innbyggertall (Søholt et al., 2014, s. 39).

### Storbyene som nav i hver sin storbyregion – urbanisering og byregioner

Å ha et fokus på storbyregionene og ikke bare storbyene isolert sett – slik de er definert av kommunegrensene - er nyttig og nødvendig. Det har vært en klar og sammenhengende sentralisering av befolkningen i Norge de siste tiårene. De fleste bor i hovedstadsregionen (30 prosent). Nest flest bor i større byregioner (26 prosent) (Karlstad 2009). Sentraliseringen har blitt stadig sterkere. De tre mest sentrale kommunegruppene – hovedstadsregionen, storbyregioner og større byregioner – har hatt en befolkningsvekst på henholdsvis 29, 32 og 19 prosent i perioden 1978–2008. Småsenterregioner og periferikommuner har derimot hatt stadig større befolkningsnedgang (Karlstad 2009).

Norske storbyregioner er i kraftig vekst, og SSB har beregnet at veksten vil fortsette å være sterkest i og rundt storbyene i tiårene framover (SSB 2014). Alle de seks landsdelssentrene Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø får vekst i innbyggertallet. SSB opererer med et lav-, mellom- og høyalternativ for befolkningsframskrivinger basert på ulike forutsetninger for fruktbarhet, levealder og nettinnvandring. I mellomalternativet passerer Oslo kommune 700 000 innbyggere i 2020, Bergen passerer 300 000 i 2024, og samme år når Trondheim 200 000 innbyggere (SSB 2014).

Hele 18 av de 20 kommunene som får høyest prosentvis folketallsvekst i mellomalternativet, er kommuner med relativt kort avstand til en storby, hvorav de fleste ligger rundt Stavanger, Bergen og Oslo (SSB 2014). Når vi samtidig vet at storbykommunene knyttes stadig tettere sammen med omegnskommunene i et felles bolig- og arbeidsmarked blir det viktig å se storbyregionene under ett når man skal studere investeringsbehov i dag og årene fremover, både når det gjelder transport, bolig, skole og andre tjenester.

I de fleste storbyer har den tettbygde byen vokst utover de opprinnelige bygrensene. De administrative grensene for storbyene tilsvarer ikke de funksjonelle byregionene. Det legges derfor i økende grad vekt

på samordning på tvers. Jo større det regionale samarbeidet er og jo mindre graden av fragmentering, desto høyere er den næringsmessige produktiviteten i storbyområdene. Et eksempel på slikt samarbeid er Øresund (Malmö og København) som har utviklet egne, unike samarbeidskonstellasjoner, på tvers av sine respektive administrative systemer (Austin 2015).

Med unntak av Oslo, som tilhører gruppen av storbyer hvor regiongrensen er betydelig mindre enn det funksjonelle storbyområdet, omfatter norske fylker et mye større areal enn deres viktigste byregioner. For Kristiansand og Trondheim er den funksjonelle byregionen fylkesoverskridende (Austin 2015).

De nye arbeidsplassene innenfor høyere utdanning, forskning, administrasjon, finans og tjenesteyting av ulik slag, som er et resultat av den teknologiske utviklingen, vokste gradvis frem i de større byregionene som del av samfunnsutviklingen som i etterkrigstiden hadde foregått i Norge, med modernisering og effektivisering av både næringsliv og mange andre sider av samfunnslivet. Disse har igjen hatt ringvirkninger til nye næringer som gradvis også kunne forplante seg til andre deler av landet (Sørli og Juvkam 2014).

Noen byregioner vokser seg større enn andre av flere årsaker, ikke minst på grunn av geografisk beliggenhet. De kunne hente sin tilvekst både fra det nærmeste omgivelsene, både byer og mer rurale strøk (Sørli og Juvkam 2014).

Storbyene i Norge er først og fremst bo- og oppholdssted for unge voksne. De er preget av høy tilflytting med påfølgende høy videreflytting. Byene fungerer i stor grad som sentre for utdanning, yrkesoppstart og sosial trening (Sørli og Juvkam 2014). De fleste av de store byene har en langt sterkere yngrebølge i sin befolkning enn på landsnivå, noe som for eksempel gjelder for Trondheim, Tromsø, Oslo og Bergen. Bare Kristiansand og Stavanger har yngrebølger som ikke er særlig mye større for landet som helhet (Sørli og Juvkam 2014)

Innflyttingen til byene gjøres nesten utelukkende av unge voksne i 20-årene og begynnelsen av 30-årene. I alle andre aldersfaser flyttes det mer ut av byene enn inn, og mange som har vært i byene bosetter seg i omlandet rundt. Dette gjelder i hovedsak bare for den norskfødte befolkningen. Innvandrerens flyttemønster er mindre preget av livsfase. De av dem som kommer til byene har i større grad en tendens til å bli boende. I Oslo er livsfaseutvekslingen størst. I de andre byene er omfanget av tilflytting og videreflytting, svakere enn i Oslo, men likevel betydelig (Sørli og Juvkam 2014).

I gjennomsnitt flytter 60 prosent av alle innflytterne til storbyene videre, innen de er 40 år. De som flytter til storbyene har høy utdanning. Innflytterne til storbyene har også oftere arbeids- og utdanningsmotiver enn andre typer flyttere (Sørli og Juvkam 2014).

Vasanen (2009) studerer hvordan bystrukturer i finske byregioner har endret seg de siste tiårene, og hvordan dette henger sammen med sosio-demografiske prosesser og kommunal planlegging. Fokuset er særlig på endringer i bystrukturen knyttet til de-konsentrasjon fra monosentriske byer til flerkjernebyer. Ved å bruke Turku som eksempel studerer de slike endringer i finske byregioner. Turku har blitt betydelig mer polysentrisk i sin struktur når man ser på den romlige fordelingen av befolkningen. Globale sosio-demografiske trender, unge familiers boligkarrierer og kommunal planleggingspolitikk ble identifisert som viktige faktorer i den endrede befolkningsfordelingen i regionen. Forfatteren understreker betydningen av skala, eller romlig nivå, i utviklingen av finske byregioner. Mens de demografiske prosessene er sentrale i utviklingen av den urbane romlige strukturen på et regionalt nivå er det planleggingspraksisen som er viktigst på kommunenivå.

## Byvekst – sentralisering, fødselsoverskudd og innvandring

Dagens vekst kan altså tilskrives fødselsoverskudd i byene, sentralisering (at mange flytter fra mindre til større steder) og særlig innvandring fra utlandet (Oslo kommune, 2015f, s. 12). Ser man på Oslo, ville denne byen kun vokst med 4 prosent i perioden 2008 til 2014 om det ikke var for økningen i innvandrerbefolkningen. Men når man inkluderer sistnevnte kategori, så er fasiten at Oslos befolkning økte med 14 prosent i denne seksårsperioden ((Wiggen, Dzamarija, Thorsdalen, & Østby, 2015 s. 4). Mens Oslo har flest *innvandrere* i både relativ og absolutt forstand, er den største andelen *flyktninger* å finne andre steder som i Vadsø og Drammen, "hvor de utgjør 11 og 7,5 prosent av folketallet" (Østby, 2015). I Oslo er det 6-7 prosent som har en flyktningebakgrunn, og for Kristiansand er tallet over 5,5%. Bergen, Stavanger og Trondheim har færre innbyggere med slik bakgrunn og ligger under landsgjennomsnittet på 3,6%. Under vil vi kommentere befolknings sammensetningen i mer detalj.

I denne oversikten vil vi ikke drøfte disse flyttestrømmene og årsakene bak inngående. Det som er relevant her, er å legge frem dokumentasjon på mulige konsekvenser, samt reflektere rundt andre mulige effekter basert på erfaringer fra andre samfunn. Likevel, ved at en by som Oslo vokser så å si bare gjennom at *innvandrerbefolkningen* øker, må man nødvendigvis vektlegge dette aspektet i det følgende. Her kan det for eksempel kort nevnes at siden flyktninger relativt sett gjør det dårligere i utdanningssystemet og på arbeidsmarkedet – og at det er krevende å tilpasse seg informasjons- eller kunnskapssamfunnets arbeidsplasser (OECD, 2015, f.eks. s. 97-98; Rossen, 2014; T. Strand, 2016), så vil en stor tilstrømning av flyktninger til byene kunne medføre betydelige kostnader også på sikt (Saksæther, Archer, & Pierstorff, 2015): Ved at de individene som bosetter seg byene i mindre grad får innpass på det regulære arbeidsmarkedet, eller ved at de ikke tjener nok (som for eksempel som Uber-sjåfører (Callaway, 2016)) til å betale bo- og levekostnadene i en storby. Dermed kan flere personer få dårlige levekår og kreve ekstra innsats fra kommunale og statlige myndigheter (se for eksempel diskusjonene i kapitlene om det boligsosiale feltet).

Med en voksende befolkning, så endres byene og byens inntekter og utgifter. Her kan ulike byer vente seg noe ulike utfordringer gitt lokale variasjoner: Ifølge Kristiansand kommunes egne opplysninger, så er for eksempel "skolestrukturen i Kristiansand (...) kostnadskrevende med få elever pr. skole sammenlignet med andre [norske] storbyer" (Kristiansand kommune, 2014 s. 24). Byer der veksten er preget av tilflytning av immigranter vil også ha særskilte utfordringer. Og om den totale innvandrerbefolkningen videre består av en relativt høy andel av personer med kort botid (Oslo kommune, 2015f, s. 16), vil dette typisk medføre "ekstratiltak" som kan oversettes til økte økonomiske utgifter. Gratis kjer-netid og introduksjonsprogrammet er to aktuelle eksempler.

Uavhengig av hvilke grupper som flytter til byene/bidrar til veksten, så vil staten, byene/kommunene og andre sentrale aktører som eiendomsbesittere sannsynligvis måtte investere i annen infrastruktur som parker, gater, veier, kollektivtilbud, sykehus, eldreomsorgstiltak/-institusjoner, samt kriminalitetsforebyggende tiltak, politi, barnevernet med mer (se f.eks. Kristiansand kommune, 2014 s. 25). Politiet slår fast at "de fleste lovbrudd begås i byene" (Politidirektoratet, 2012 s. 17).

## Vekst versus nedgang i folketallet

Vi har vist at norske storbyer fortsetter å vokse. I kontrast til flere europeiske og amerikanske byer, ser vi foreløpig altså ikke noe tegn til fenomenet "shrinking cities" (Haase, Bernt, Großmann, Mykhnenko, & Rink, 2016; Wiechmann & Pallagst, 2012). Ja, denne "bykrympingen" omfatter nå så mange europeiske byer at noen forskere nå omtaler Europa som et krympende kontinent og at bypolitikken i EU

må ta dette på høyeste alvor (Haase, Athanasopoulou, & Rink, 2016). Selv om de norske storbyene ikke krymper per i dag, kan lærdommene fra andre byer med merkbar befolkningsnedgang være verdt å ta til seg skulle situasjonen snu. Når det er sagt, så må det understrekes at på tross av enkelte kommentatorers sammenligninger av Stavanger og Detroit (Lewis, 2014; Linderud & Bertelsen, 2015), så er ikke denne parallellen særlig treffende og det er tvilsomt hvorvidt amerikansk urbant "forfall" er noe norske politikere og byråkrater kan lære mye av. I Detroit er mye av bygningsmassen "slumlignende" og store deler av middelklassen har gjennom flere tiår forlatt byen til fordel for omegnskommunene, med katastrofale konsekvenser for byens økonomi og dermed også for den gjenværende lokalbefolkningen. Årsakene til denne flukten fra byen, er (som i flere andre amerikanske byer (Kruse, 2013; Woldoff, 2011)) å finne i rasistiske bostedspreferanser, omveltninger i det lokale næringslivet og ikke minst en omfattende boligbygging utenfor byen (Galster, 2012). Stavanger på sin side, vokser selv om det nå rapporteres om en meget svak vekst i kommunens skatteinngang,<sup>14</sup> noe som kan få materielle konsekvenser for byens befolkning. Denne utviklingen kan altså uansett ikke forklares med at byens befolkning "krymper" og skulle folketallet gå ned, er det lite trolig "rasisme" vil være sentral forklaringsfaktor da det store flertallet av byens befolkning er "hvite" noe som gjør det mindre sannsynlig å forklare en eventuell utflytting fra Stavanger som "hvit flukt" (Andersen, 2014; Sundell, 2008). Selv om Stavanger er hjemstedet til en relativt stor innvandrerbefolkning (20% av befolkningen), har nesten halvparten bakgrunn fra land i EU og Nord-Amerika (Høydahl, 2014, s. 436; i 2001 utgjorde den "ikke-vestlige befolkningen" kun 5 av Stavangers totale befolkning; Pettersen, 2003, s. 9). I absolute tall, hadde kommunen nesten 130 000 innbyggere ved inngangen til 2013, mens ikke-vestlige utgjorde litt over 14 000 individer (Høydahl, 2014, s. 436).

### 3.3 Differensiert befolknings sammensetning

Hvem bor i storbyene? Er visse grupper overrepresentert? Hvilke særskilte trekk ved befolkningen ser vi for storbyene? Vi vil her ta for oss hvordan storbybefolkningen er sammensatt.

Fra både eldre og nyere forskning er det velkjent at når man skal studere levekårsutfordringer i befolkningen i storbyer er det relevant å undersøke (1) andelen som har én bestemt levekårsulempe, (2) andelen personer som har flere levekårsulempes samtidig (hopning på individnivå) og (3) geografisk konsentrasjon av personer med levekårsulempes (hopning på områdenivå). Dette kan virke selvsagt, men vi minner om det fordi det på tross av at man klart finner effekter av hopning på områdenivå (3), så har man en tendens til å overse de sterke effektene som stammer fra hopning på individnivå (2). De individene som har de største og mest sammensatte levekårsulempene er overrepresentert i storbyene, og er svært ressurskrevende for det kommunale tjenestetilbudet.

Som vi allerede har påpekt (kapittel 2) er det godt dokumentert at storbyene huser både gruppene med de beste og dårligste levekårene. Storbyene preges av stor ulikhet. Ser en på gjennomsnittsverdier kommer storbyene imidlertid relativt godt ut, blant annet fordi utdanningsnivået generelt er høyere enn i landet for øvrig.

---

<sup>14</sup> Mens den prosentvise veksten fra året før i kommunens skatteinngang var på 11,5 i mars 2013, var den redusert til henholdsvis 0,8 og 0,3 i mars 2014 og mars 2015. Kilde: <https://www.fylkesmannen.no/Rogaland/Kommunal-styring/Kommuneokonomi/Svak-skatteinngang-ved-utgangen-av-mars/>



## Økende differensiering – flere grupper med større behov i storbyene?

Vi har så langt vist til at en stor del av byveksten kan forklares med vekst i *innvandrer*befolkningen, men byene kommer også til å bli preget av andre demografiske endringer – endringer vi ser på nasjonalt nivå. SSB skriver at ”i dag er drøyt én av ti personer i Norge 70 år eller mer. Som en konsekvens av de store etterkrigskullene og økt levealder vil andelen øke. I [befolkningsframskrivings mellomalternativ] vil omtrent hver femte person i Norge i 2060 være 70 år eller mer” (SSB, 2016a). En lignende utvikling vil vi også se blant de aller eldste (over 80) som vil utgjøre en stadig større andel av befolkningen (SSB 2014), og som i en kommunal kontekst er de mest «kostbare». Selv om storbyene preges av mange barn og unge, og voksne i arbeidsdyktig alder vil samtidig andelen eldre være betydelig i årene framover. Vi har ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn på hvordan de ulike storbyenes andel av den eldre befolkningen vil være i årene fremover, men om byene ”eldes” på samme måte som resten av landet, må en belage seg på at dette vil kunne medføre økte kostnader for kommunene da denne gruppen har mange med omsorgsbehov. I en rapport fra Transportøkonomisk institutt, bekrefte det dog at i hvert fall Osloregionen vil oppleve en slik eldrebølge (Nore, Aarhaug, Gundersen, Barlindhaug, & Sørli, 2014, s. 22-25).

Når det er sagt, rapporteres det også om en nasjonal ”yngrebølge” – en bølge som treffer de ulike regionene ulikt. Det er særlig de urbane områdene som vil bli ”truffet”: ”De fleste storbyene har utsikt til omkring 40 prosent vekst i aldersgruppen [25-35 år]” (Nore et al., 2014, s. 17). I denne aldersgruppen finner man både studenter og yrkesaktive, og en nærmere analyse av de demografiske endringene og økonomiske konsekvenser for kommuneøkonomien anbefales. Behovet for en slik analyse kan også leses mellom linjene i følgende sitat:

Ved siden av den store yngrebølgen, har vi, som kjent, også en kraftig eldrebølge i vente (...) Landet er altså i den situasjonen at det kommer vekst både i den gruppen som kommer inn, og den som går ut, av arbeidsstyrken. Det er derfor blitt spekulert på i hvilken grad rekrutteringen til arbeidslivet av de mange unge, kan bli påvirket av at mange også pensjoneres i perioden. Dette kan bety noe, men det er likevel en tendens til at substitusjonseffekten ved at utskifting av arbeidsstokken øker, lett kan bli overdrevet. Grunnen er at betydningen av innholdet i de enkeltes karriereløp undervurderes. Bare unntaksvis, og i visse næringer, går en fersk rekrutt inn i et yrke eller en stilling som en senior går ut av.

Det er større grunn til å vurdere denne type effekter blant årskull som er nærmere hverandre i alder. For eksempel ville det vært naturlig å ha tenkt seg at dagens yngrebølge lettere ville blitt rekruttert inn i yrkeslivet i kommende tiår, hvis vi fortsatt hadde hatt den (...) bølgedalen å kunne fylle, blant de som er ti år eldre. Nå møter yngrebølgen i stedet en økende konkurranse fra de arbeidsinnvandrerne som allerede er kommet inn i denne gruppen, i tillegg til at bølgen antakelig vil møte nye arbeidsinnvandrere som vil fortsette å melde seg på. Det er neppe trolig at nye innvandrergrupper brått lar være å komme, selv om den demografiske rammebetingelsen på kort tid har skiftet fra bølgedal til bølgetopp. For de som politisk skal legge til rette for arbeidsinnvandring framover, er det imidlertid noe å tenke på (Nore et al., 2014, s. 20).

Foreløpig er det vanskelig å si noe om de økonomiske konsekvensene av den stadig økende tilstrømmingen av asylsøkere til Norge og deres senere bosetting også i byene. Det er en rekke faktorer som kan virke inn og ”forstyrre” analysene eller antakelsene om mulige konsekvenser. Det er for eksempel tenkelig at økt befolkningsvekst innenfor byens grenser eller dens pendleromland vil føre til økt personbiltrafikk, og dette igjen kan gi økt luftforurensning, noe som igjen kan føre til helseproblemer for



særlig barn og personer som allerede har en sykdom – særlig beboere i "fattige" nabolag synes utsatt (O. Næss, Piro, Nafstad, Smith, & Leyland, 2006; Ø. Næss, Piro, Nafstad, Smith, & Leyland, 2007; Oppegaard, 2015) (Vi kommer tilbake til helse og sosial ulikhet i by i delkapittel 3.4). Dette kan videre gi økte utgifter for kommunale og statlige myndigheter. Det er likevel ikke gitt at befolkningsvekst vil føre til en økning av bensin- eller dieselavhengig personbiltrafikk i absolutt forstand. Økningen kan være i mer miljøvennlige biler (i betydningen "ha mindre utslipp"), folk kan tenkes å reise mer kollektivt, store deler av befolkningsøkningen kan tenkes å komme i kategorien "mindre kjøpesterke" eller "arbeidsløse" og dermed i mindre grad bli personbiltrafikanter osv. Videre kan myndighetene tenkes å legge hindringer i veien for bruk av privatbil for eksempel gjennom forbud på visse dager, eller økte bompengavgifter. Kort sagt er det altså stor usikkerhet knyttet til hvorvidt dagens situasjon kan gi et fullgodt bilde på fremtidsbyen på dette feltet.

Hovedstaden har en ressurssterk befolkning, men lett identifiserbare segmenter av befolkningen har også alvorlige levekårsproblemer. Levekårsproblemenes utbredelse formes av aldring, arbeidsmarkedstilknytning og etnisitet. Andelen fattige i Oslo påvirkes i sterk grad av innvandrerbefolkningen. Flest områder med høye innvandrerandeler finner vi i Oslo, Drammen og i noen grad Bergen og Trondheim (Ellingsen 2012). Hele innvandrerbefolkningen i Norge talte, i 2014, drøyt 633 000 personer. Av disse bodde 40 prosent i en av de seks store byene. Oslo hadde 24 prosent, Bergen 6, Stavanger 4, Trondheim 3, Kristiansand 2 og Tromsø 1 prosent (Sørli og Juvkam 2014). Etnisitet spiller sammen med at flere med innvandrerbakgrunn får barn, og har svakere økonomi, og at flere dermed vokser opp under dårligere kår. Utviklingen går i retning av at levekårsforskjellene blir mindre mellom Oslo vest og sentrum øst og større til de østlige drabantbyene fordi de som flytter, ofte med innvandrerbakgrunn, har dårligere levekår.

#### Høyere andel vanskeligstilte grupper i storbyene

Storbyene har altså fått et sterkere innslag av innvandrere, og det er godt kjent at innvandrerbefolkningen jevnt over har svakere levekår. Det er videre påvist at de etnisk spesifikke levekårsforskjellene har blitt tydeligere. Rundt 2005 hadde Oslo over 12 000 barn som vokste opp i lavinntektsfamilier, dvs. under den tradisjonelle fattigdomsgrensen, og hele 10 000 av disse var ikke-vestlige eller barn av ikke-vestlige innvandrere (Bråthen m fl 2007). I sin gjennomgang av kriteriesystemet for budsjettfordelingen mellom bydelene i Oslo påpekes det i samme rapport at tjenestebehovenes geografiske utbredelse kan fanges opp i et fokus på to bosettingsmønstre: minoritetsfamilier med små barn og de aller eldste innbyggerne. Dette kan være en pekepinn på to grupper som det også er viktig å studere særskilt med tanke på samtlige storbyers sosiale og økonomiske utfordringer.

Bråthen m fl (2007) fant at tidlig på 2000-tallet var mer enn 70 000 personer under 67 år velferdsstatshengige i Oslo, dvs. at mer enn halvparten av inntekten deres kom fra offentlige overføringer som uførepensjon, attføring, sykepenger, sosialhjelp. Andelen uføretrygdede hadde økt i det foregående tiåret, mens andelen på sosialhjelp var redusert. For de kommunale budsjettene er det her selvsagt viktig å skille mellom statlige og kommunale overføringer. Økonomisk sosialhjelp er en kommunal ordning, og er en betydelig utgift for storbyene. Flere studier har vist at flyttebevegelser bidrar til en konsentrasjon av sosialhjelpsmottakere i storbyregionenes senterkommuner og Oslo er her i en særstilling (Nymoen et al 2003).

Antallet sosialhjelpsmottakere i Norge har vært økende de siste årene og var i 2014 den høyeste på 10 år. Hvor høyt stønadsbeløp brukerne får utbetalt, avhenger av det allmenne kostnadsnivået der de bor, noe som igjen har tydelig sammenheng med sentralitet og kommunestørrelse (SSB 2015 c). I 2014 fikk mottakere bosatt i større byer med over 50 000 innbyggere utbetalt nesten dobbelt så mye som personer i kommuner med under 5 000 innbyggere. Det er velkjent at sosialhjelpsutgiftene er høyere per innbyggere i storbyene enn i øvrige kommuner (Dølvik m fl 2008). En hovedforklaring er at andelen

vanskeligstilte er høyere her, og særlig at hopningen av flere levekårsulemper på individnivå er mer utbredt i storbyene. Andelen personer som samtidig har flere levekårsulemper er altså høyere. Løyland m fl (2012) finner blant annet at det å være fattig, skilt/separert og arbeidsledig øker sjansen for å være sosialhjelpsmottaker, og øker stønadsbeløpet. For øvrig har flere studier funnet at geografisk segregasjon av ulike levekårsulemper i større kommuner kan synes å påvirke omfanget av sosialhjelpsutgifter (PWC 2007), men det er samtidig verdt å minne om at årsakssammenhengene er uklare (Dølvik m fl 2008, Løyland m fl 2012).

Utgiftene til sosialhjelp øker sterkt i storbyene. I Oslo passerte utgiftene én milliard kroner i 2014, og ligger an til å bli enda høyere 2015. Halvparten av brutto utbetalt stønadsbeløp på landsbasis går til de fem største byen samlet (en femtedel går til mottakere i Oslo). En viktig årsak til dette er de høye boligprisene i storbyene som derfor også får betydning for de kommunale budsjettene via økonomiske støtteordninger til vanskeligstilte (SSB 2015c). Dessuten har et pågående prosjekt i regi av FAFO og NOVA som formål å identifisere hvilke faktorer eller sammenhenger som kan bidra til å forklare ulikheter i forekomsten av unge på sosialhjelp i Oslo, Trondheim, Bergen Stavanger og Kristiansand<sup>15</sup>.

Studien "Jakten på storbyfaktoren" (Midtsundstad 1999), handler om sosialhjelpsforbruket i de store bykommunene. Den viktigste driveren her er andelen ikke-vestlige innvandrere. Forfatterne er nøye med å peke på at dette er en sammensatt gruppe, og at en inndeling etter landbakgrunn ville gi en helt annen grad av prediksjon. Denne inndelingen ville imidlertid kunne være uetisk, samtidig som den ville kunne medføre at kommunene nektet å ta imot bestemte grupper innvandrere. For Trondheim finner Nielsen & Bråthen (2015) at andelen ikke-vestlige innvandrere har relativt stor vekt som driver for ressursbruken i familie- og barnevernstjenesten og sosialtjenesten.

Program for storbyrettet forskning har for øvrig finansiert en rekke studier som har søkt å identifisere en storbyfaktor – både ut fra trekk ved befolkningen og trekk ved de kommunale tjenestene og deres praksis. De fleste av disse har vært innenfor avgrensede sektorer, blant annet sosialhjelp, barnevern, hopning av levekårsproblemer (Løyland et al 2012), demografisk utvikling, boligmarked, lønn etc., mens andre har bidratt med mer helhetlige analyser av storbyenes særskilte utfordringer sett under ett (Aastvedt m fl 2006).

### 3.4 Helse og sosial ulikhet i storby

Det er klar tendens til sosial ulikhet i helse (Folkehelse rapporten 2014). Selv om helsetilstanden i Norge er god, så skjuler det seg store forskjeller i sykkelighet og dødelighet bak gjennomsnittstallene. Jo bedre utdanning og økonomi, jo bedre helse. De med lengst utdanning og best økonomi har best helse. For storbyene som har høy andel høyt utdannede betyr det at svært mange har god helse. Levealderen har økt for alle utdanningsgrupper siden 1960-tallet, men gruppene med lang utdanning har hatt den beste utviklingen (Folkehelse rapporten 2014). Men det er også i storbyene at de sosiale forskjellene er størst, og vi finner samtidig store grupper med lav inntekt og utdanning som har høyere risiko for dårlig helse. Storbyene, og særlig Oslo, har dessuten høy andel innvandrere, og det er færre innvandrere enn norskfødte som oppgir å ha god eller svært god helse. Forekomsten av psykiske plager og lidelser og enkelte kroniske sykdommer er høyere i enkelte innvandrergupper (Folkehelse rapporten

---

<sup>15</sup> Prosjektet er finansiert av KS sitt Program for storbyrettet forskning: [http://www.fafo.no/index.php?option=com\\_zoo&task=item&item\\_id=7334&Itemid=889&lang=nb](http://www.fafo.no/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=7334&Itemid=889&lang=nb)

2014). For Oslo er det dokumentert at de største gruppene med dårlig helse og flest med uføretrygd befinner seg i drabantbyene (Bråthen m.fl 2007). Dette bidrar til spesielle ressursbehov for storbyene.

Elstads (2011) gjennomgang av dødeligheten og inntektsulikheten i landets større og mellomstore byer viser at Oslo peker seg ut med den klareste samvariasjonen mellom høy dødelighet og stor inntektsulikhet. Dødeligheten er særlig høy blant dem med lavere utdanning. Tradisjon, solidaritet, sosial avstand eller nærhet og dugnadsånd trekkes fram som mulige kvalitative forklaringer. Innvandrere er fraværende i analysen fordi deres dødelighet enn så lenge er beskjeden fordi innvandring av større omfang er av relativt ny dato i Norge. To av de bykommunene som har langt lavere dødelighet blant de lavt utdannede ligger i Møre og Romsdal (Molde og Ålesund).

Flere internasjonale studier viser at det er stor variasjon i andelen personer med rusrelaterte og psykiske lidelser mellom rurale og urbane strøk, og studier i Norge viser det samme bildet mellom ulike kommunetyper i Norge (Skogen m.fl., 2014; Folkehelse rapporten, 2014). Andelen øker dessuten med kommunestørrelsen og er aller høyest i storbyene (Løyland m fl 2012). Forekomsten av alkoholavhengighet er høyere i storbyene sammenlignet med småbyer og landsbygda (Clench-Aas, 2009). Det samme mønsteret finner man i forhold til bruk av hasj, marihuana og andre narkotiske stoffer. Intervjustudier av et tilfeldig utvalg i befolkningen viste at livstidsforekomsten for alkoholmisbruk/alkoholavhengighet var om lag 22,7 prosent i Oslo og om lag 9,4 prosent i Sogn og Fjordane, mens livstidsforekomsten for andre ruslidelser enn alkoholmisbruk/alkoholavhengighet var om lag 3,4 prosent i Oslo og om lag 0,4 prosent (misbruk/avhengighet) i Sogn og Fjordane (Kringlen, 2001; Kringlen, 2006). Helse Stavanger (2014) finner imidlertid ikke at forekomsten av ruslidelser er høyere i storbyene enn i øvrige kommuner, men en svakhet er at verken Oslo eller Bergen var med i kartleggingen.

Det er påvist en høyere andel av atferdsproblemer blant barn og unge i Oslo sammenlignet med andre deler av landet (Wichstrom, 1996), men dette er ikke nødvendigvis et uttrykk for forskjeller i psykisk helse. Det kan også skyldes ulik tilgjengelighet til psykiske helsetjenester, eller ulik diagnosepraksis i de ulike regionale helsetjenestene (Surén, 2013).

I Oslo er livstidsforekomsten av psykiske lidelser blant voksne over 50 prosent (Kringlen, 2001), mens den er rundt 30 prosent i Sogn og Fjordane (Kringlen, 2006). Dessuten har internasjonale studier vist at forekomsten av schizofreni er høyest i byer (Folkehelse rapporten 2014).

Basert på opplysninger om antall rusrelaterte diagnoser ved somatiske sykehus og antall psykiatriske konsultasjoner/innleggelse for hver kommune finner Melberg og Alver (2003) sammenhenger mellom kommunestørrelse og forekomst. De finner også at store kommuner (over 40 000 innbyggere) hadde fem ganger høyere direkteutgifter til rusarbeid per innbygger enn små kommuner (under 5 000). Aastvedt m fl (2006) finner at utgifter til rusomsorg mest sannsynlig er en sentral storbyespesifikk kostnadsdriver.

Statistisk sentralbyrås (1998) landsomfattende helseundersøkelse viste klart mest psykiske plager i Oslo. Særlig tydelig er forskjellene blant menn, og forskjellene kan ikke tilskrives ulikheter i alder, sivilstand, inntekt og utdanning (Holte & Rognerud 2004). Helseundersøkelsene i Oslo (HUBRO 2000) omfattet over 41 000 personer, og resultatene viser, sammenlignet med Nord-Trøndelag, overopphoping av psykiske plager i Oslo. En senere befolkningsundersøkelse (2001) bekrefter det samme bildet; Oslo har betydelig høyere forekomst av psykiske lidelser, spesielt personlighetsforstyrrelser, nå sammenlignet med Sogn og Fjordane. I Oslo hadde hver tredje deltager hatt en mental diagnose det siste året, narkotikamisbruk ikke medregnet, mens annenhver deltager hadde hatt en mental diagnose i løpet av

livet (Holte & Rognerud 2004). Norsk pasientregister viser også at Oslo i særklasse har flest pasienter pr. innbygger i spesialisthelsetjenesten innen psykisk helsevern, som nok også speiler opphopingen av spesialister i Oslo.

Oppsummert er det dekning for å si at særlig Oslo, men også øvrige norske storbyer, har en betydelig overopphopping av flere befolkningsgrupper som vi vet har mer psykiske vansker og mer ruslidelser enn andre: personer med lavt inntekts- og utdannelsesnivå, ikke-vestlige innvandrere og enslige. Holte og Rognerud (2004) slår dessuten fast at en slik storbyeffekt antagelig er generell; også i Stockholm er personer med psykiske lidelser overrepresentert. Og de avslutter: «Hovedstaden - og særlig noen deler av den - skiller seg fra både regionen den tilhører og landet forøvrig, både når det gjelder risikofaktorer for nedsatt psykisk helse og faktiske psykiske helsevansker. Om det psykiske helsevern er bedre i Oslo, vet vi ikke. Sikkert vet vi at i landets eneste storby er behovene så mye større at det krever tilsvarende mer ressurser for å møte disse problemene, sammenlignet med et tilbud som er likeverdig med landet forøvrig.» (Holte og Rognerud, 2004).

### **Luftforurensning**

Svevestøv, nitrogendioksid og ozon blir regnet for å være de viktigste luftforurensende komponentene som fører til plager, sykdom og død i den vestlige verden. Nivå av svevestøv og NO<sub>2</sub> er betydelig høyere i bystrøk enn ellers i landet, og det er verdt å understreke at det kan være store variasjoner innen den enkelte by og tettsted, avhengig av trafikk og andre utslipp. Luftforurensinga har vært relativt stabilt i Norge det siste tiåret, men med en viss nedgang i svevestøvet. NO<sub>2</sub>-utslippene i Oslo, Bergen og Trondheim lå i perioden 2004-2012 over grenseverdier og anbefalte luftkvalitetskriterier, mens svevestøvet ligger under grenseverdien, men over anbefalte luftkvalitetskriterier (Folkehelseappporten 2014). Nivået i de største norske byene tilsvarer nivåene i andre skandinaviske land, men ligger lavere enn i de fleste større byene ellers i Europa (Eeftens, 2012).

## 3.5 Storbyenes indre geografiske differensiering

### Sosioøkonomisk og etnisk segregasjon

Den omfattende flyttingen mellom bydeler i Oslo (Thorsdalen 2014), og andre storbyer, er en tydelig trend som bidrar til den etniske og sosioøkonomiske segregasjonen internt i byene. Den interne geografiske fordelingen av grupper og ressurser i storbyene har tradisjonelt vært regnet som en av de typiske storbyutfordringene. Segregasjonsmønstre er påvist og godt dokumentert i samtlige norske storbyer (Aase og Dale 1976, Dale og Jørgensen 1986), og studiene oppdateres jevnlig (Wessel 1997, 1999, St. meld. nr 31 (2002-03), Sørholt og Wessel 2010, NOU 2011:14). Den sterkeste hopningen av levekårsulemper har man funnet i visse sentrumsområder og drabantbyområder. Bystørrelse og omfanget av befolkningskonsentrasjoner har betydning for styrken og utslagene av segregasjon. Videre påvirkes segregasjonen av den norske velferdsmodellen og den særegne norske eierstrukturen for boliger (Brattbakk og Hansen 2004).

I Oslo er den sosiale ulikheten og segregasjonen sterkest, og hovedstaden er derfor også mest studert (Hagen, Djuve & Vogt 1994, Barstad 1997, Wessel 2000, Bråthen m.fl. 2007, Blom 2002, 2012, Andersen 2014). Hovedmønsteret som avtegner seg er det tydelige øst-vest-skiellet hvor indre by øst og visse drabantbyer i nordøst og sørøst tradisjonelt har hatt sterkest opphopning av levekårsulemper. Samtidig har, gentrifisering funnet sted i deler av indre by de siste tiårene (Brattbakk 1999, Sæter og Ruud, 2005, Brattbakk og Hagen m.fl. 2015), og utfordringene i enkelte drabantbyer har blitt forsterket (Hansen og Brattbakk 2005, Bråthen m fl 2007). Studier som har fokusert på Osloregionen og har innlemmet

hovedstadens omegnskommuner har funnet nyere tendenser til hopning i enkelte områder også her (St.meld. nr 31 (2006-2007), Søholt og Wessel 2010).

I sin studie av levekår i Oslo beskriver Bråthen m fl (2005) byens hovedmønstrene langs fire dimensjoner: (1) grunnet en stor andel velhavende og ressurssterke ligger levekårene i gjennomsnitt høyt tross et klart øst-vest skille som har blitt forsterket av at innvandrerbefolkningen i liten grad har bosatt seg i ytre vest, (2) en relativt stor andel av befolkningen kjennetegnes av alvorlige levekårsulemper knyttet til to forhold som er delvis sammenvevde; helseproblemer og lav inntekt som følge av at man er ekskludert fra arbeid, (3) byens sosiale geografi formes særlig av de fire faktorene aldring, arbeidsmarkedstilknytning, etnisitet og flyttemønstre, og (4) selv om visse deler av indre øst fortsatt har hopning av levekårsutfordringer har innslaget av ung, hovedsakelig hvit, middelklasse på livsfasevandring økt kraftig. Studien bekrefter en del velkjente trekk ved mange europeiske storbyer de siste tiårene; de store ulikhetene som følger av innslaget av de som har mest og minst, økt innvandring som leder til at levekårene i større grad følger etniske skillelinjer, og en sterk indre geografisk differensiering som preges av stabilitet, men samtidig en viss endring knyttet til gentrifiseringsprosesser i deler av indre by.

For Trondheim har flere studier vist et lappeteppemønster (Dale og Jørgensen 1986, Brattbakk, Jørgensen & Dale 2000, Trondheim kommune 2012) og for Bergen en sentrum-periferi-dimensjon (Bergen 2011). I begge disse byene justeres imidlertid mønstrene gradvis i takt med at visse sentrumsområder gjennomgår gentrifisering. Kristiansand har også opplevd en økende segregasjon, særlig med en konsentrasjon av levekårsulemper i og rundt området Slettheia, hvor blant annet flere av skolekretsene har en innvandrersandel på linje med for eksempel Romsås i Oslo (Ellingsen 2012). I Stavanger er det avdekket et lappeteppemønster med visse likhetstrekk med Trondheim (Dale og Jørgensen 1986), men samtidig med den sterkeste konsentrasjonen av levekårsulemper i deler av Storhaug bydel. De samme hovedtrekkene er også identifisert med basis i ulike kapitalformer (Rosenlund 2000).

I en periode fant man at den sosioøkonomiske segregasjonen i norske storbyer ikke økte tross økende inntektsulikhet og innvandring, men de siste årene ser også den sosioøkonomiske segregasjonen ut til å øke igjen. Økonomiske kriser assosieres ofte med økende polarisering og segregasjon etter inntekt, og de fattigste nabolagene rammes som regel sterkest i form av økende arbeidsledighet og dalende inntektsnivå. En nylig publisert studie av utviklingen i Malmø bekrefter en slik sammenheng gjennom å sammenligne utviklingen i de mest utsatte nabolagene under den økonomiske krisen (1990-1995) med en mer stabil økonomisk periode (Andersson & Hedman 2016). Funnene viser at både inntektspolariseringen og inntektssegregasjonen økte under den økonomiske krisen. Dessuten fant man at nabolag som i utgangspunktet var fattige hadde en sterkere nedgang enn øvrige deler av regionen. Dette skyldtes både en forverret situasjon for de som bodde stabilt i et utsatt nabolag gjennom den økonomiske krisen, og ikke minst den selektive flyttingen ut og inn av områdene. Inntektsforskjellene mellom de som flyttet henholdsvis inn og ut av nabolagene, og de som ble stabilt boende var større under den økonomiske nedturen enn i den stabile perioden.

Det er veldokumentert at byområder som har fått en synlig innflytting av personer som ser eller oppfattes som annerledes av den "norske" befolkningen har fått et negativt stempel eller rykte. Dette gjelder spesielt Oslo og særlig fra rundt 1980-tallet (Andersen, 2014, kap. 5; Andersen, 2012; Kvamme, 2013). Disse demografiske endringene førte etter hvert også til at etnisk segregasjon ble et tema for norske byforskere. Her er det likevel nødvendig å understreke to ting. For det første flyttet de "synlige" (les: personer med en mørkere hudfarge) innvandrerne inn i byområder som allerede var stigmatiserte og inn i en by som allerede var *sosioøkonomisk* segregert, ja byen hadde vært delt i flere hundre år (Andersen, 2014; Myhre, 1990, s. 95-101). For det andre er sosioøkonomisk segregasjon fortsatt noe som særlig preger hovedstaden (Wessel, 2015). Som i en rekke andre europeiske storbyer er den økonomiske segregasjonen *økende* også i Oslo (Ljunggren & Andersen, 2014; Rusdal, 2015). Det relativt

nye med situasjonen i Norges største by er derfor ikke et segregert bylandskap, men at "etniske" skillelinjer i stor grad overlapper allerede eksisterende sosio-økonomiske skillelinjer (Andersen, 2012; Andersen & Biseth, 2013).

### Etnisk segregasjon

I en rapport om etnisk boligsegregasjon/bostedssegregasjon hvor man undersøkte i hvilken grad den "norske befolkningen" og den "ikke-vestlige befolkningen" bodde blandet eller hver for seg, så hevder Pettersen (Pettersen, 2003, s. 13) at norske storbyregioner generelt kan sies å være moderat segregerte eller i liten grad segregerte. Man finner høyest grad av segregasjon i Osloregionen selv om heller ikke hovedstaden gjennomgående har en høy grad av etnisk segregasjon (Pettersen, 2003, s. 13). Her det viktig å påpeke at denne konklusjonen er basert på spesifikke teoretiske modeller eller analytiske verktøy. Andre verktøy (inkludert andre romlige skala-modeller), kunne gitt et annet resultat (Lens, 2015, s. 4-5). Uansett, i norsk segregasjonsforskning benyttes ofte den såkalte

dissimilaritetsindeksen (...) måler graden av likhet i fordelingen av to befolkninger over et antall geografiske delområder, f.eks. delområder i en storbyregion. Indeksen angir hvor stor del av den ene befolkningen (eller den andre) som må flytte til et annet delområde for at de to skal være likt fordelt mellom delområdene. D-indeksen varierer fra 0 til 100. Hundre indikerer maksimal grad av segregasjon, og 0 indikerer ingen grad av segregasjon. I USA regnes D-indeksverdier over 60 som høye. Verdier mellom 30 og 60 regnes som moderate, mens verdier under 30 anses som lave. Dersom det bare er to bydeler, og en befolkning holder til i hver sin bydel, er indeksen lik 100. Fordeler befolkningene seg helt likt, dvs. at begge befolkningene f.eks. har 50 prosent av sin befolkning i hver bydel, da er indeksen lik 0 (...) Fordi D-indeksen opererer med andeler, vil den totale størrelsen på de to befolkningene i utgangspunktet ikke ha noen betydning for D-indeksen. Dersom majoritetsbefolkningens fordeling i delområdene har vært stabil, påvirkes ikke indeksen av at en minoritetsbefolkning fordobles i en tiårsperiode med mindre dens fordeling i delområdene har endret seg (Pettersen, 2003, s. 12).

Med utgangspunkt i amerikansk forskning der man må over 60 for å snakke om høy grad av segregasjon, har ingen norske byregioner slike nivåer. "Med unntak av Ålesund har alle storbyregionene utenfor Østlandet lavere D-indeks i 2001 enn i 1991. I Kristiansand, Stavanger/Sandnes, Haugesund, Bergen, Trondheim, Bodø og Tromsø har indeksen sunket med mellom 2 og 8 poeng. Graden av segregasjon er lav, alle under 30 poeng" (Pettersen, 2003, s. 12). For Osloregionens del observeres det dog at "den høyeste indeksverdien finner vi [her]. [Hovedstaden har en av de høyeste segregasjonsnivåene blant storbyregionene i 2001, med en D-indeks på 34 poeng. I løpet av 10-årsperioden har indeksverdien steget med 5 poeng.] Indeksverdien for aldersgruppen 6-15 år i Oslo-regionen (52) i 2001 nærmer seg det som i amerikansk litteratur regnes som et høyt segregasjonsnivå" (Pettersen, 2003, s. 15).

Basert på foreliggende norsk og internasjonal byforskning, kan en videre anta at en økende innvanderandel i norske byer vil medføre økt boligsegregasjon eller i hvert fall enda mer synlige bokonsentrasjoner av innvandrere selv om segregasjonen målt ved hjelp av dissimilaritetsindeksen (D-indeksen) ikke øker i seg selv. For som Blom (2012) har påpekt gjennom D-indeks-analyser for Oslo, så har det vært en "utflating" i segregasjonsgraden på 2000-tallet, mens det samtidig har vært en stadig økning i antall innvandrere i byen, men der denne absolutte økningen stort sett har kommet i mange av de allerede mest "innvandrertette" områdene i hovedstaden. Om utviklingen fortsetter, så vil visse delområder i byen dermed bli mindre "etnisk norske" eller "hvite" (Andersen, 2012; Eriksen, 2015) og mer

og mer "innvandrerdominerte" selv om graden av romlig separasjon mellom "ikke-vestlige" og "norske" ikke stiger på bynivå. Det er grunn til å understreke dette faktum da også bokkonsentrasjoner, og ikke nødvendigvis graden av atskillelse av innvandrere, i internasjonal forskning kobles til marginalisering, utenforskap og dårlige levekår (Wacquant, 2008b). Selv om verdiene en får på d-indeksen ikke indikerer en total todeling av byen, er metaforen om den delte byen fortsatt relativt treffende når en snakker om Oslo (Andersen, 2014). En slik todeling – for en illustrasjon av den etnisk delte byen, se Oslokartet i Høydahl (2014, s. 259) – er mindre treffende for andre norske storbyer. En finner for eksempel også i Trondheim tegn til bokkonsentrasjoner av innvandrere (men langt unna de "sterke" konsentrasjonene en har i Oslo), men områdene er ikke hovedsakelig på den ene siden av byen (som Oslos østkant) eller i et sammenhengende belte slik indre og ytre øst i hovedstaden arter seg (Høydahl, 2014, s. 513-515). I Kristiansand har man særlig ett område (Slettheia) som utpeker seg som synlig innvandrerkonsentrert ved at mange ikke-vestlige bor her. Av Slettheias befolkning har en tredjedel innvandrerbakgrunn (Høydahl, 2014, s. 364.). Tilsvarende har Stavanger særlig ett delområde med relativ høy andel ikke-vestlige: I Johannesområdet hadde 21 % slik bakgrunn i 2013 (Høydahl, 2014, s. 441). Særskilt for Stavanger er den lite synlige geografiske oppdelingen av "vestlige" og "ikke-vestlige" i byens delområder:

Forskjellene i bosettingsmønster mellom de fra Afrika, Asia etc. og de fra EU, Nord-Amerika etc. er mindre i Stavanger enn i en del andre kommuner med mange innvandrere. En forklaring på dette kan være at det oljebaserte næringslivet i Stavanger tiltrekker seg mer spesialisert arbeidskraft fra Afrika, Asia etc. med høyere status og utdanning enn tilsvarende grupper i andre kommuner, og at disse har en noe større frihet til å velge bostedsstrøk (Høydahl, 2014, s. 441).

Heller ikke i Bergen ser det ut til at byen vil bli markant segregert med det første, men det er noen områder der ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert. Ved inngangen til 2013 var det ingen områder i SSBs rapport som hadde over 20% ikke-vestlig befolkning (Høydahl, 2014, s. 478).

Tilbake til Oslo, kan en videre anta at flere og flere ressurssterke i sosioøkonomisk forstand, og da særlig barnefamilier, vil bosette seg i forstedene utenfor bykommunen (det er relevant å huske at en by som Oslo hadde en reduksjon i folketallet fra midten av 60- til tidlig på 1980-tallet). Også i dag forlater mange barnefamilier byen til fordel for forstedene (Oslo kommune, 2015f s. 13; Stambøl, 2015b), men spørsmålet er om dette vil tilta ettersom innvandrerandelen øker. Basert på foreliggende studier av "majoritetens" flyttemotiver, er et slikt scenario langt fra usannsynlig (Andersen, 2014; Brattbakk, 2014b). Med andre ord vil en se at i en by som Oslo vil en stadig større andel av befolkningen bestå av personer med innvandrerbakgrunn. I så fall kan dette ha konsekvenser for kommunens skatteinntekter gitt at innvandrerbefolkningen generelt har både lavere inntekt og yrkesdeltakelse samt at de i større grad er avhengig av/får offentlige ytelser (se over, samt f.eks. Oslo kommune, 2015f, s. 24; Wiggen et al., 2015). Dette kan imidlertid endre seg i takt med at flere av etterkommerne, som gjør det bedre på utdannings- og arbeidsmarkedet enn sine foreldre, blir voksne og antageligvis vil få høyere inntekt og yrkesdeltakelse. Samtidig kan utflyttingen av barnefamilier føre til at kommunen sparer penger knyttet til barnehagesektoren og skole (Stambøl, 2015b, s. 12). Vi mangler norsk forskning på dette feltet (sammenhengen mellom byers befolkning, flytting og skatteinntekter), så temaet vil ikke bli drøftet videre her. Det vi vil anbefale, er at dette er et tema det forskes videre på.



## Flytting og bostedsvalg blant innvandrere

At innvandrere velger/blir presset til å bo konsentrert i bestemte geografiske områder er et internasjonalt utbredt fenomen, et fenomen vi også ser i byer som Oslo (Blom, 1999; Marcuse, 2001; Turner & Wessel, 2013; Wacquant, 2008a; Aalbers & Deurloo, 2003). Hovedmønsteret er at innvandrere velger/i større eller mindre grad blir styrt mot å bo i større byer der innvandrere, gjerne fra samme etniske grupper, er bosatt. De fleste studier av bostedsvalg blant innvandrere og mekanismer bak sekundærflytting kommer fra USA. Mange av disse studiene har utforsket såkalte «pull-factors», dvs. sosiale eller økonomiske faktorer ved bostedene som gjør det attraktivt for innvandrere å bosette seg der. Få studier har hentet sine data fra de nordiske landene. I Norge har by- og flyttingforskningen stort sett analysert:

1. *Intraurban mobilitet*, dvs. flytting innad i byregionen (Andersen, 2014; Bragen, 2013; Holmen, 2011; Høydahl, 2009; Nordvik & Turner, 2014; Stambøl, 2015a; Turner & Wessel, 2013)
  - a. En del av denne litteraturen «dekker» tiden før dereguleringen av boligmarkedet (på midten av 1980-tallet) og før «innvandrerne» satt sitt markante preg på Norge og spesielt Oslo, og er dermed mindre aktuell for å forstå dagens mønstre og mekanismer (Bysveen, 1985; Bysveen & Knutsen, 1984; Gulbrandsen, 1973; Holthe & Stangeby, 1978; Oslo byplankontor, 1980)
2. *Flyttemønstre snarere enn flyttemotiver* når den geografiske enheten har vært nasjonen (Andreassen, 2013; Høydahl, 2011), evt. sett på flyttemønstre heller enn mekanismer og motiver selv om byen/byregionen er satt under lupen (Pettersen, 2003). Et unntak er Søholt, Tronstad og Bjørnsen 2014.
3. *Flyttemotiver for befolkningen som helhet* snarere enn hva som evt. karakteriserer flyttemotivene for ulike innvandrergupper (Hjorthol, 1998, 2003; Hjorthol & Bjørnskau, 2003)
  - a. Dog har noen kvalitative studier der studieobjektet har vært en innvandrerguppe kort berørt informantenes valg av bosted (f.eks. Moen, 2009), mens det de senere årene også har begynt å dukke opp noen få kvalitative analyser av "innvandrergupper" flytting i Oslo hvor en diskusjon av de omtalte "pull factors" står sentralt (f.eks. Konstali, 2014)

I Sverige og Danmark er det en forholdsvis omfattende litteratur på etnisk segregasjon (Andersson, 2006; Bråmås, 2006, 2008; Damm, 2006; Lindbom, 2010). Damm (2009) har for eksempel studert innvandreres bosettingspreferanser i Danmark ved å analysere så kalte «push-factors», dvs. sosiale eller økonomiske faktorer ved bosteder som "tvinger" innvandrere til å flytte fra områder de hadde først bosatt seg i og stimulerer dermed en sekundærflytting. Damms forskning har bekreftet at også flyktninger i Danmark velger å bo i store byer der innvandrere, gjerne fra samme etniske gruppe, er bosatt. Damm har også bekreftet tidligere funn om at innvandrere flytter fra geografiske områder med dårlige arbeidsmarkedsutsikter.

## Konsekvenser av segregasjon - nabolagseffekter

Mange av de norske segregasjonsstudiene har altså hovedsakelig hatt fokus på en beskrivelse av mønstrene, hvorvidt segregasjonen avtar eller øker, samt strukturelle årsaker. Studier av konsekvenser av segregasjon og hvordan segregasjon ytrer seg for norske forhold har vært mindre påaktet, selv om noen studier har tatt for seg ulike konsekvenser av opphopning av sosiale problemer og av andre trekk ved befolkningen i et område (Hernes og Knudsen 1976, Aase og Dale 1978, Høverstad, Fürst og Tangen 1991, Hagen, Djuve og Vogt 1994 og Blom 2002). Et fellestrekk ved alle disse undersøkelsene er at de bekrefter betydningen av bosted for beboernes livssjanser og sosiale problemer, men man står overfor



store tolkningsproblemer når dataene skriver seg fra ett tidspunkt. Selv om man har gode data, vil det alltid henge igjen en tvil om effektene har fremkommet gjennom selektiv flytting.

De siste årene har denne usikkerheten blitt redusert betraktelig ved at man metodisk legger inn forutsetninger om botid, samt at man undersøker hvordan problemer oppstår, vedlikeholdes eller avtar over tid. Da vil man komme nærmere en forståelse av konkrete årsakssammenhenger. Noen få slike studier er de senere årene gjort i Norge med fokus på uføretrygd (Rege m fl 2009), og sosioøkonomisk mobilitet blant ungdom i Oslo (Brattbakk og Wessel 2013, Brattbakk 2014). Sistnevnte studier påviser at ungdom i Oslo utsettes for såkalte nabolagseffekter: hvem de vokste opp sammen med i nabolaget hadde en viss effekt på utdanningsnivået deres og til dels på tilknytningen til arbeidslivet når de var i slutten av 20-årene.

I denne sammenhengen er vi først og fremst opptatt av om nabolagseffekter kan virke negativt på en slik måte at det fører til svakere levekår for beboerne og om det påfører storbykommunene større utgifter enn om de utsatte gruppene hadde bodd mer spredt. En rekke nyere studier er utført (Løyland m.fl. 2012, Bråthen m.fl. 2007, PWC Price Waterhouse Coopers 2007, Dølvik m.fl. 2008 og Aastvedt m.fl. 2006) og selv om resultatene er sprikende peker de i retning av at det kan ha betydning for tjenestetilbud og ressursbruk i storbyene. Like fullt kan det se ut til at forskningsfunnene på dette feltet tyder på at størrelsen på gruppene med svake levekår, er en minst like sterk faktor som bosettingsmønsteret deres.

Det faktum at Oslo er en delt by, og ikke minst det faktum at "marginaliserte" grupper bor konsentrert i nabolag hovedsakelig øst i byen, har igjen en rekke (potensielle) konsekvenser både for byen/sammenfunnet og for enkeltindividene. I forskningen har en ofte sett på de negative effektene knyttet til at innvandrere/etniske minoriteter og/eller arbeiderklassen bor konsentrert og romlig atskilt fra middel- og overklassen (Jargowsky, 1997; Toft & Ljunggren, 2015, s. 3; Wilson, 1987). Med andre ord har forskningen på nabolagseffekter stort sett vært opptatt av "neighborhood *disadvantage*" eller nabolagsulempen (Lens, 2015, s. 10), noe som også er gjeldende for norsk forskning som finner at det å vokse opp i et område med levekårsutfordringer kan ha negative effekter blant annet på utdanningsnivå senere i livet (Brattbakk, 2014a; Brattbakk & Wessel, 2013). Det er ikke bare forskere som peker på nabolagseffekter, også mange byborgere antar at *hvor* du vokser opp vil påvirke oppveksten (og hvem/hva du kan bli i voksen alder). I studier av flyttemotiver i Oslo (Andersen, 2014; Bragen, 2013; Kvamme, 2013), kommer det blant annet frem at middelklasseforeldre velger bort områder som de oppfatter som mindre heldige for barna å vokse opp i (ofte knyttet til utdanningsmuligheter/skolemiljø). Med andre ord går da barn av mer "marginaliserte" grupper glipp av potensielle ressurssterke naboer og rollemodeller (jf. diskusjonen om sosial kapital under). I en sosiokulturell stedsanalyse av et av Oslos tradisjonelt mest "belastede" områder, kom det frem at enkelte personer som jobbet forebyggende i bydelen (Gamle Oslo) aldri ville latt egne barn vokse opp her. Dette fordi dette ville medføre "større sannsynlighet for at ens barn ville bli påvirket av venner eller naboer med en 'utagerende livsstil' eller som var i en 'vanskelig situasjon', slik at i utgangspunktet 'ressurssterke barn' selv havnet i et gjengmiljø" (Brattbakk et al., 2015, s. 134). Her kan det skytes inn at ideen eller teorien om såkalte nabolagseffekter forutsetter at individene rent faktisk tilbringer en viss tid i eget nabolag, samt at de en "undersøker" oppholder seg i nabolag med "fastsatte" grenser (Foster, Pitner, Freedman, Bell, & Shaw, 2015). Blant annet kan det faktum at mange byboere er mobile (Andersen, 2014), innvirke på graden av nabolagspåvirkning (Tompsett, Veits, & Amrhein, 2016).<sup>16</sup> Det å legge til rette for romlig

---

<sup>16</sup> Where a peer group spends time, rather than where members of the group reside, seems to be the important

mobilitet, for eksempel gjennom et rimelig kollektivtransporttilbud, kan derfor ha positive effekter utover miljøeffekter (en kan motvirke negative isolasjonseffekter).

### Positive effekter?

Det er videre verdt å understreke at bokonsentrasjoner kan ha positive effekter for middel- og overklassen ved at de får reproduisert "godene" og dermed sin klasseposisjon (Andersen, 2014, s. 7, 91, 251, 262). Videre, bak byutviklingsstrategier som har såkalt "social mix" eller blandete/balanserte nabolag som virkemidler, er ofte tanken at mindre ressurssterke hushold skal dra nytte av mer ressurssterke naboer (se f.eks. Arthurson, 2012). I en nylig publisert studie av Oslo, påpeker Toft og Ljunggren at det teorien tilser at det å vokse opp i et nabolag hovedsakelig bebodd av godt betalte næringslivsledere potensielt "triggerer en forventning om et ønsket – og et *mulig* – liv" (Toft & Ljunggren, 2015, s. 4, vår oversettelse). Forfatterne finner så at dette ser ut til å stemme for Oslo: "Det å vokse opp i et overklassemiljø synes å tilby beboerne kontekstuelle ressurser som gir en fordel som voksen" og særlig gjelder dette arbeiderklassebarn som vokser opp disse "privilegerte nabolagene" (Toft & Ljunggren, 2015, s. 15, 14) Det kan være nyttig også i en norsk kontekst, om byforskere i større grad kunne kartlegge og måle det som omtales som nabolagsmuligheter – det å bo i et miljø med et sett "fordeler" (assets) og "tilbud" (amenities) som muliggjør positive resultater for individer og familier over et livsløp – slik at en kan drøfte hvilke nabolag/bydeler det er fordelaktig å bo i (hvor en for eksempel burde plassere kommunale boliger), ikke kun fordelaktig å flytte fra (Lens, 2015, s. 12, 15). To studier fra Oslo inkluderer et slikt perspektiv ved å studere hvordan oppvekstnabolaget påvirker de unges fremtidige utdanningsnivå både på en positiv og negativ måte, samt hvor i byen de unge får drahjelp av å vokse opp (Brattbakk & Wessel, 2013; Brattbakk, 2014). I og med at det vil være dyrere å etablere kommunale boliger i de "beste" (les: dyrere nabolagene), kan forskningsfunnene over tale for at byer preget av sosioøkonomisk segregasjon (som Oslo) kunne ha god effekt av å etablere boliger for utsatte grupper der naboene teoretisk vil få de beste oppvekstmulighetene. Et slikt grep kunne på sikt hatt levekårsutjevneende effekter for de mer "marginaliserte".

Det er imidlertid også gjort studier som viser at det å gå på en videregående skole i Oslo med høy andel elever med innvandrerbakgrunn ikke har en negativ effekt på skolekarakterer eller utdanningsvalg (Fekjær & Birkelund 2009). En norsk landsdekkende studie peker i samme retning; en moderat positiv effekt på fremtidig utdanningsnivå, særlig for unge med innvandrerbakgrunn, av å ha klassekamerater med innvandrerbakgrunn (Hermansen & Birkelund, 2015).

Konsentrasjonseffekter eller bostedssegregasjon er altså ikke nødvendigvis negativt i seg selv, utfordringen i et samfunnsperspektiv er snarere at et segregert bylandskap kan være med å forhindre sosiale møter mellom grupper og dermed motvirke at ulike grupper ikke bare blir kjent og kan trekke på hverandres ressurser (jf. forskningen på sosial kapital drøftet under), men også at mistillit snarere enn tillit vil prege samfunnet/den sosiale strukturen (Andersen & Biseth, 2013; Andersen, Røe, & Sæter, 2015). Det at folk ikke har tiltro eller stoler på hverandre og statens institusjoner, kan igjen ha store negative konsekvenser for sosialt samhold, villigheten til å bidra (blant annet med skatter) til fellesskapet: Da tillit er blitt sagt å kunne smøre "samfunnsmaskineriet" (Hansen, 2011), kan utbredt mistillit virke som klister i det samme apparatet. Selv om analyser av sosial kapital til nå har vært lite oppmerksomme på den "romlige dimensjonen", synes koblingen mellom sosial kapital og nabolagseffektforskningen å

---

distinguishing factor in determining the neighborhood of influence (Schieffloe, 2015, s. 103).

kunne gi verdifulle bidrag til vår forståelse av både positive og negative konsekvenser av bokonsentrasjoner og segregasjon (Foster et al., 2015). Relatert til dette temaet viser en studie fra svenske storbyer at den politiske deltakelsen er lavere i depriverte byområder, og at dette delvis kan være en form for nabolagseffekt (Strömblad & Myrberg 2013).

I en nylig publisert antologi om sosiale endringsprosesser i skandinaviske byer, understrekes det at som konsekvens av globalisering, urbanisering, nye migrasjonsmønstre og ikke minst endrete sosiale strukturer eller relasjoner, så er det flere byer som "find themselves in danger of being torn apart as they descend into battlefields for social conflicts" (Abrahamsson, 2015, s. 27). Selv om segregasjon ofte blir koblet til manglende sosial rettferdighet og dermed også til omfattende sosial uro eller opp-tøyer (se f.eks. Adman, 2016, s. 112; Righard, Johansson, & Salonen, 2015, s. 9), er det per i dag lite som tyder på at norske byer er spesielt utsatte for å bli slike kamparenaer (Andersen & Biseth, 2013).

Hva som er effekter av og hva som (også) er årsaker til et sosioøkonomisk segregert bylandskap, er ikke nødvendigvis så enkelt å påpeke. En effekt er at det i større grad oppstår stigmatisering av nabolag, noe som også er påvist for Oslo (Andersen, 2014; Brattbakk & Hansen, 2004). På sikt er det ikke utenkelig at dette kan innebære en utfordring også i Norge. Særlig om den makroøkonomiske situasjonen skulle forverres noe som igjen kan medføre flere sosiale utfordringer i slike områder og dermed i ytterligere grad forsterke beboernes dårlige rykte. I så fall vil dette igjen kunne medføre økte utgifter for offentlige myndigheter hvis det oppstår selvforsterkende effekter der beboerne mister håpet og man opplever større frafall fra videregående skole med mer slik at en negativ utvikling forsterkes.

Et segregert bylandskap kan altså tenkes å være koblet til en rekke hendelser eller prosesser. De kausale sammenhengene er vanskelige å stadfeste, men bokonsentrasjoner av innvandrergupper og andre "ressurssvake" er blant annet satt i sammenheng med såkalt "urban unrest" (her ensbetydende med påsatte bilbranner) i Sverige (Malmberg, Andersson, & Östh, 2013). Vi mangler som sagt systematiske studier av urban unrest i Norge. Dette kan ha sammenheng med at vi rett og slett ser mindre til slike problemer her. Foreløpig er det lite som tyder på "svenske" eller "franske" tilstander i en by som Oslo (Andersen, 2012; Andersen & Biseth, 2013). Men hva eventuelt økt arbeidsledighet blant beboerne i hovedstadens østkantbydeler vil medføre av negative "reaksjoner", er uvisst. Rosten (2015) synes for eksempel å indikere en viss følelse av utenforskap særlig blant unge menn i en av de mest "innvandrerdominerte" bydelene i Oslo. Om store grupper føler seg på utsiden av samfunnet og mister håp/ambisjoner om "normale" liv med blant annet yrkesdeltakelse (Andersen (2009), kan studier fra Frankrike, Sverige og USA peke mot en rekke ytterligere negative konsekvenser for individene, nabolagene og storsamfunnet. Her trenger vi likevel flere studier som med utgangspunkt i et geografisk omfattende datasett søker å forstå årsakssammenhenger.

### 3.6 Utdannelse og sysselsetting

Over har vi beskrevet hvordan storbyene er preget av stort mangfold, blant annet med hensyn til sosioøkonomiske og etniske faktorer. I hvilken grad skolen reproducerer klasseforskjeller eller er med på å utjevne materielle forskjeller, kan gi indikasjoner både på byenes fremtidige økonomiske så vel som sosiale bærekraft. Det ble også nevnt at særlig de gruppene som ikke har kvalifikasjoner for å lykkes i et kunnskapssamfunn, vil slite med å få jobb. Mens nesten 50 prosent av jobbene i Norge på 1980-tallet ikke krevde mer enn grunnskole, gjaldt dette kun noe over 20 prosent av arbeidsplassene i 2010 og man antar at det i årene fremover vil være stadig færre jobber for de som ikke har gått videre på skole. Og særlig gjelder dette for Oslo: "På landsbasis hadde i underkant av 20 prosent sysselsatte

grunnskole som høyeste utdanning i 2014, mens andelen i Oslo var 13,5 prosent. I Norge hadde 36 prosent av de sysselsatte universitet eller høyskoleutdanning. I Oslo er andelen over 50 prosent” (se Bratsberg, Raaum, & Røed, 2007, s. 14). Dette viser altså at utdanningsnivået i Oslo er høyt tross at man også har grupper med lite eller ingen utdanning.

Det å ha rett formell kompetanse (i tillegg til et godt sosialt nettverk), kan være avgjørende særlig i økonomiske nedgangstider (Oslo kommune, 2015a, s. 15-16). Av interesse her, er det faktum at Oslo kommune selv vektlegger viktigheten av å tiltrekke seg personer de omtaler som ”globale talenter” (Kunnskap Oslo, 2014, s. 2), det vil si individer som passer inn i et kunnskapssamfunn, et samfunn preget av ”verdiskaping og innovasjon” (Bratsberg et al., 2007, s. 13). Et sentralt spørsmål er derfor om man lykkes i å tiltrekke seg disse høykompetente gruppene, og samtidig sørger for at de store strømmene med innflyttere, og deres barn, integreres inn i byens arbeidsliv på en god måte.

I Norge er det dessverre mange som ikke fullfører videregående opplæring både blant majoritets- og minoritetsnorske elever: En tredjedel av elevene dropper ut av videregående skole (Hernes, 2010, s. 7). Ikke bare har dette negative konsekvenser for samfunnet, frafallet kan også ha uheldige konsekvenser for individene (Oslo kommune, 2015a, s. 15). Som Hernes hevder:

Frafall reduserer mulighetene til jobb og øker sjansen for uføretrygd og et voksenliv utenfor arbeidslivet. Frafall øker sjansen for dårligere levekår og helse gjennom hele livet. De samfunnsmessige kostnadene for hvert kull er konservativt estimert til om lag 5 milliarder kroner for hvert årskull – til sammenlikning er budsjettet for Nærings- og handelsdepartementet for 2010 på 6 milliarder (Hernes, 2010, s. 7).

I Oslo er det relativt mange som ikke fullfører videregående opplæring innen fem år, og tallene har vært stabile siden 2009 da 27% ikke fullførte: I 2010 var det 27%; 2011 25%; 2012 25%; 2013 27% og i 2014 26% (Oslo kommune, 2015c). Kommunens egen statistikk gjør det ikke mulig å se nærmere på om det for eksempel er forskjeller mellom majoritets- og minoritetselever. Det man kan se, er at det er særlig på østkanten (der det er flere med både ”arbeiderklassebakgrunn” og ”innvandrerbakgrunn” som er bosatt), frafallet eller den manglende gjennomføringen er mest markant: I 2014 var det hele 39% i bydel Gamle Oslo som ikke hadde fullført innen fem år. For bydelen Grorud, Stovner og Alna, var tallene henholdsvis 36%, 34% og 34% (også Grünerløkka hadde tilsvarende prosenttall). Statistikken til Oslo kommune sier ikke noe om hvorfor man ikke fullfører videregående opplæring, men man kan spekulere i om det i hvert fall for indre by henger sammen med at siden mange barnefamilier velger å flytte ut, så er det de minst ressurssterke familiene (og dermed tenåringene) som blir værende igjen (se Andersen, 2014; Brattbakk et al., 2015; N. P. Strand, 2015, s. 6-7)? Når det er sagt, hadde en bydel som Frogner i 2014 en frafallsprosent på 21 og i 2011 var tilsvarende tall på hele 28 når det kommer til det å ikke fullføre videregående (Oslo kommune, 2015c). Dette indikerer at det ikke bare er barn med ”arbeiderklassebakgrunn” eller med ”ikke-vestlig bakgrunn” som ikke fullfører utdanningen innen fem år. Her kan det også nevnes at selv om Oslo på mange måter er ”innvandrersbyen” i Norge, så ”har oslounngdommer flest [totalt: 56 766] såkalt norsk landbakgrunn”. I aldersgruppen 13 til 24 år, var det totalt 30 775 som hadde ”utenlandsk bakgrunn” (Strand, 2015, s. 8-9). Det er som Hernes (2010, s. 8) påpekte, ikke én, men mange årsaker til at elever ikke fullfører videregående, det å sette inn målrettede tiltak vil derfor ikke bare kreve økonomiske ressurser, men også inngående kjennskap til aktuelle elevgrupper (dog kan man si på generelt grunnlag at karakterer fra grunnskolen betyr mye for frafallet,

Oslo kommune, 2015a). Dessverre virker det som om at en "oppskrift" for å forhindre frafallet er vanskelig å finne da "andelen som består (...) er omtrent den samme nå som for tjue år siden" (Oslo kommune, 2015a, s. 15). At frafallet kan ha noe med sosioøkonomiske faktorer å gjøre, tyder dog tallene for andre vestkantbydelene som Vestre og Nordre Aker på, da det kun var 10% og 14% som ikke hadde fullført videregående opplæring innen 5 år i disse to bydelene (Oslo kommune, 2015c).

Flere studier viser at etterkommere etter innvandrere "opplever betydelig oppadgående sosial mobilitet sammenliknet med sine foreldre" (Hermansen, 2015 referert i Sørvoll & Aarset, 2015, s. 106). Siden tidlig på 1990-tallet har utdanningsgapet mellom etterkommere og etniske norske stadig blitt redusert, noe som kan reflektere bedret politikk for å fremme etterkommeres utdanningsmuligheter (Bratsberg, Raaum, and Røed 2012). Fra et samfunnsøkonomisk eller kommuneøkonomisk ståsted, kan dette være gode nyheter for de storbyene som er preget av etnisk mangfold, ikke minst for fremtidens by hvor etterkommerne vil utgjøre en stadig større andel. Selv om forskjellene er minket sammenliknet med foreldregenerasjonen, har imidlertid "innvandrerne fortsatt en noe lavere sysselsettingsgrad enn majoritetsbefolkningen" (Skotheim, 2015) og etterkommerne tjener noe mindre enn majoriteten (Sørvoll & Aarset, 2015, s. 106). I hovedstaden, hvor 32 prosent har en innvandrerbakgrunn, er det markante forskjeller i sysselsettingsgraden mellom majoritet og minoriteter. I 2014 var 2,5% av "etnisk norske" registrert som helt ledige i hovedstaden, mens tilsvarende tall for de med "ikke-vestlig" bakgrunn var 7,4% (Oslo kommune, 2015b). Videre vil vi påpeke at det er stor variasjon mellom ulike innvandrergupper, og at sammensetningen varierer mellom de store norske byene.

Gitt at mye av befolkningsveksten består av personer med innvandringsbakgrunn, og gitt dagens situasjon med høye flyktingestrømmer, så er det relevant å understreke at i hvert fall for Oslo, så viser statistikken at "innvandrere scorer dårligere enn den øvrige befolkningen på alle dimensjoner innen utdanningssystemet" (Wiggen et al., 2015 s. 4), og dette gjelder spesielt *flyktinger* (Stambøl, 2016, s. 81). Og koblingen mellom fullført skolegang og arbeidsmarkedsdeltakelse synes klar: "Halvparten av elevene som avbryter videregående opplæring, blir arbeidsledige" (Regjeringen, 2006). Da mange av yrkene i Norge og i byene, som Stavanger, krever en form for høyere utdanning/formell utdanning (se f.eks. Delta, 2011; Nordahl, 2014),<sup>17</sup> kan dette være et tegn på at man i storbyene vil få en relativt stor gruppe med lav yrkesdeltakelse og som dermed vil være avhengig av offentlige overføringer. Når dette er sagt, viser analyser utført av Statistisk sentralbyrå, at for Oslo og Akershus, så er det

personer med innvandrerbakgrunn som står for størstedelen av [veksten i sysselsettingen]. [Det er] arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere som bidrar mest til sysselsettingsveksten, men også nordiske innvandrere, utdanningsinnvandrere, flyktinger og personer født i Norge av innvandrereforeldre bidrar til nettoøkningen i sysselsettingen (Stambøl, 2016, s. 88).

Det at innvanderpopulasjonen øker, kan dermed gi en vekst i sysselsettingen – det er ikke gitt at denne kategorien vil bli en "underklasse" utenfor arbeidsmarkedet. Norge, og de fleste storbyene inkludert, har også hatt et underskudd på arbeidskraft. Innvandringen har derfor vært helt nødvendig for å dekke

---

<sup>17</sup> "Nedgangen i antallet jobber innen primær- og sekundærnæringer, som for eksempel industri, og vekst i tjenesteytende næringer har bidratt til vekst i jobber som setter større krav til formell kompetanse og utdanning (...) Det er særlig de som ikke har videregående utdanning som har lav yrkesdeltakelse (...) Samtidig kan kravene til kompetanse i arbeidslivet øke når utdanningsnivået generelt øker, og dette kan føre til at personer med liten eller ingen utdanning blir mer sårbare i arbeidsmarkedet" (Tompsett et al., 2016, s. 269)

arbeidskraftsbehovet. Det er videre sentralt å understreke at det er trekk ved deler av arbeidsmarkedet i seg selv, særlig den delen som har lavest krav til kompetanse, og ikke innvandringen per se, som er årsaken til at mange har underbetalte og usikre jobber.

Et viktig mål med utdanningspolitikken er at elevene/studentene skal kvalifisere seg for yrkeslivet. Men i tillegg til den formelle kompetansen som en tilegner seg gjennom studier, har flere forskere påpekt viktigheten av sosiale nettverk eller sosial kapital for å få innpass i arbeidslivet og ikke minst for å få den jobben en virkelig ønsker (M. Granovetter, 1983; M. S. Granovetter, 1973):

En undersøkelse blant norske virksomheter [viste at] 40 prosent av dem som blir ansatt, rekrutteres gjennom bedriftens eget nettverk, mens ytterligere en fjerdedel tar kontakt direkte, antakeligvis ofte på grunnlag av tips fra kjente. Av alle stillinger sett under ett blir flere rekruttert gjennom uformelle kanaler enn gjennom formelle utlysninger (Schiefløe, 2015, s. 99, ref. til Hagtvatn, 2005).

Det å se bolig- og nabolagsforskningen sammen med utdanningsforskning samt arbeidslivsforskningen vil dermed være fruktbart: Hvor de vokser opp, hvem du vokser opp sammen med, hvem du går på skole sammen med – ja alt dette kan påvirke eller legge sterke føringer på de mulighetene du faktisk får i arbeidsmarkedet. Når studier da viser at middelklasseforeldre som bor i mer "blandete" nabolag aktivt trekker grenser mellom sine barn og "de andres", kan dette medføre at barn av mindre ressurssterke foreldre ikke blir del av de mest "nyttige" nettverkene. Vi mangler foreløpig lignende studier fra Norge, men gitt Oslos segregerte bosetningsmønster samt oppdelte "sosiale landskap" (for å låne et begrep fra Schiefeløe, 2015, se Andersen, 2014), er det gode grunner til å anta at barn som vokser opp i byområder med en dårlige levekår har enda en "utfordring" på arbeidsmarkedet: Det å etablere kontakter med de som i fremtiden vil kunne ansette deg er kanskje ikke like enkelt om en ikke omgås disse menneskene/gruppene på fritiden eller i nabolaget.

### 3.7 Bolig og byutvikling

Storbyene har en rekke utfordringer som mindre steder ikke har. De er i stor grad knyttet opp mot tetthet av mennesker, trafikk og næring som ofte skaper kvalitativt dårligere boforhold og uteområder mange steder. Oslo preges for eksempel av støy hvor mer enn 80 000 innbyggere mener det er for mye trafikk og støy (Bråthen m.fl. 2007). I tillegg er boligprisene høye. I mindre byer er det jevnt over bedre bo- og leveforhold og lavere priser. Ressursbehovet i storbyene er derfor ofte knyttet til å løfte kvaliteten på tilbudet befolkningen får.

Flytting inn til byene skaper stadig større press på tilbudene og på boligprisene. Det har vært en kraftig sentraliseringen i Norge de siste årene. Storbykommunene opplever press i boligmarkedet gjennom høy tilflytting og kraftig prisvekst. Samtidig har kommunene markerte arealbeskrankninger først og fremst i forhold til ekspansjon utover eksisterende byggesone, men også når det gjelder en bedre utnyttelse av grunn innenfor byggesonen med vekt på omdanning og gjenbruk av områder (Nordahl m.fl. 2007). Det å skaffe byggegrunn innebærer store utfordringer. Kommunene må engasjere seg for å få tilstrekkelig tilgang på tomter, enten det tar form av kommunalt oppkjøp eller andre typer aktiviteter hvor kommunen tar en aktiv rolle for å forløse utvikling (Nordahl m.fl. 2007).

Den mest framtrepende utfordringen for både kommune og utbygger er knyttet til finansiering av teknisk infrastruktur og fellesområder - både til estimering av kostnadene og fordeling av dem. Dette er spesielt krevende i de sentrale byområdene. Mange kommuner ber private utbyggere bekoste mye av dette da disse utgiftene kan bli store (Nordahl m.fl. 2007).

Hvilke mål, virkemidler og handlingsrom har så storbyene i boligutbyggingspolitikken? Alle de fem storbykommunene har et felles mål om at boligbyggingen skal møte befolkningsveksten, men kurvene for disse to faktorene viser at nivå og stabilitet i boligbyggingen er for svak til at storbyene klarer å opprettholde tidligere nivå (Barlindhaug m fl 2014). De siste tiårene har imidlertid handlingsrommet i utbyggingspolitikken for kommunene blitt innskrenket, og ifølge Barlindhaug m fl (2014) skyldes dette særlig to forhold. For det første stiller staten i svært beskjeden grad rimelige låne- og støtteordninger til disposisjon for kommunene i utbyggingspolitikken og for det andre har staten strammet inn kommunens handlingsrom for å gi nybyggingspolitikken en eksplisitt sosial profil. Som følge av EØS-regelverket kan kommunene i mindre grad samarbeide med boligbyggelag, blant annet forbys direkte subsidier gjennom offentlig tomtsalg til markedsaktører til nedsatt pris.

Med økt befolkningsvekst vil det bli en økt etterspørsel etter boliger (Nilsen, 2016). Et viktig poeng er imidlertid at det ikke er noen enkel sammenheng mellom befolkningsvekst og boligetterterspørsel (Turner m fl, 2015). Årsaken er i stor grad husholdsmønstre; bor man alene eller sammen med flere, og hva slags boliger etterspørres? Dette varierer mellom ulike demografiske grupper som unge (bor de hos foreldrene, alene i egen leilighet, i par eller bokollektiv), og på samme måte kan man undersøke husholds- og bosettingsmønsteret til grupper som eldre og ulike innvandrergupper. Et sentralt begrep er såkalte boligfrekvenser som uttrykker hvor stor andel av disposisjonsretten til en bolig medlemmer i en gruppe har (Turner m fl 2015). Aleneboende har en frekvens på 1, mens individer som bor med en partner har en frekvens på 0,5. Den nevnte studien undersøker boligfrekvenser for storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand i perioden 2001 til 2011, og finner at det er en liten økning i storbyenes boligfrekvenser. Selv om økningen i frekvensene var beskjedne har de like fullt stor betydning for boligbehovet. En sentral forklaring på økte boligfrekvenser er at det blir flere aleneboende i storbyene. For øvrig var det til dels store variasjoner storbyene i mellom, for eksempel når det gjelder unge voksnes husholdsmønstre og boligfrekvenser. Det var blant annet betydelig høyere andel aleneboende i Oslo enn i Kristiansand i den nevnte gruppen.

Om det blir en økning i økonomisk vanskeligstilte beboere i storbyene, kan dette gi økt press på Husbankens støtteordninger og kommunens sosialhjelpsbudsjetter da sistnevnte også går til å dekke bokostnader. Om det ikke bygges nok boliger til å dekke behovet – slik situasjonen sies å være i Oslo (Nordstrøm, 2015; Nore et al., 2014, s. 33) selv om det her nødvendigvis ikke bygges færre enheter enn i andre byer (Plan- og bygningsetaten, 2013) – og til en pris som den aktuelle kjøpe- og leiegruppen kan klare, vil dette igjen føre til økte priser. Noe som igjen kan tenkes å skyve flere over i gruppen som trenger økonomisk bolig hjelp fra det offentlige. Her er det relevant å skyte inn at om en ser bort fra det å skaffe bolig til vanskeligstilte (Sørvoll & Aarset, 2015, s. 23), så blir takten på og omfanget av boligbyggingen i Norge i stor grad bestemt av private utbygges kapasitet og profittmål (Andersen & Røe, 2016; Andersen & Skrede, 2016; Bergsli, 2005; Falleth, Hanssen, & Saglie, 2010; G. S. Hanssen, 2010; Saglie, Hofstad, & Hanssen, 2015). Selv om kommunen regulerer et område til boliger og ønsker en utbygging, kan private utbyggere effektivt sette en stopper for selve utbyggingen om de ikke finner prosjektet lønnsomt (Andersen & Skrede, 2016).

Et annet interessant spørsmål er hvordan boligpriser påvirkes av avstand til sentrum og tilgang på jobber. Osland og Thorsen (2006) forsøker å bidra til kunnskap om systematisk romlig variasjon i boligpriser i en norsk storbyregion. De studerer samspill mellom boligpriser på den ene siden og jobbtilgang og sentralitet på den andre siden. Studieområdet er Stavangerregionen. Studien benytter en sentralitetsfaktor som omfatter bymessige tilbud som man tenker seg gir økt attraktivitet og økte boligpriser. I litteraturen har man ofte tatt for gitt at boligprisene kun er en funksjon av avstand til sentrum. I

studien utforskes i tillegg betydningen av arbeidsmarkedet og hvor arbeidsplassene faktisk er lokalisert. Selv om denne regionen har en veldig tydelig bykjerne (selve Stavanger by) hvor de aller fleste arbeidsplassene er lokalisert tar analysen hensyn til at det også er snakk om en flerkjerneby (bla Sandnes) hvor arbeidsplassene også er mer romlig spredt. Videre tar de høyde for potensielt mulige pendlervestander. Dette kommer i tillegg til tilgangen på og lokaliseringen av arbeidsplasser. De introduserer et mål på "arbeidsmarkedsgravitasjon" som bidrar sterkt til å forklare variasjonen i boligpriser selv i en modell hvor man har tatt hensyn til avstand til sentrum. Funnene taler dermed for å skille mellom hvordan boligpriser påvirkes av en form for urban attraksjonsverdi/ sentralitetsfaktor på den ene siden og tilgjengeligheten til arbeidsmarkedet på den andre. Disse to effektene så ut til å være om lag like store. Å bringe inn tilgjengeligheten til et godt arbeidsmarked er derfor sentralt.

Hjorthol og Bjørnskau (2005) studerer årsaker til at sentrale byområder i norske storbyer har blitt mer populære som bosted for høystatusgrupper de siste tiårene gjennom en survey med svar fra 5000 innbyggere i Oslo, Bergen og Trondheim. De påpeker at det er særlig tre forklaringer som så langt har blitt framsatt i den internasjonale gentrifiseringslitteraturen: økonomi/kapital/produksjon, konsumpsjon/livsstil og feminisering av arbeidslivet. Forfatterne presenterer en supplerende forklaring, som er koblet til de to sistnevnte, når de hevder at det å bo sentralt også har rent praktiske fordeler: kortere reiseavstand mellom hjem og arbeid, slippe å bruke tid på dårlig offentlig transport og lange bilkøer samt økt tilgang til offentlige tjenester bidrar positivt til organiseringen av hverdagslivet.

Larsen & Hansen (2008) studerer gentrifisering av Vesterbro i København og påpeker at tross uttalte forsøk fra kommunalt hold om en myk oppgradering av området førte samspillet mellom kommunen og kommersielle aktører (eiendomsutviklere, gårdeiere, næringsliv) til at svært mange beboere ble presset ut av området. Et sentralt spørsmål blir: hvor mye ressurser går med til slike oppgraderingstiltak fra kommunalt (og statlig hold)? Og hvor mye koster de sosiale og menneskelige konsekvensene av fortrenging og oppløste sosiale nettverk?

### Vanskeligstilte på boligmarkedet

Flere studier viser at andelen vanskeligstilte på boligmarkedet er høyere i storbyene, og særlig i Oslo, enn i øvrige kommuner (NOU2011:15; SSB, 2014 c). Press i boligmarkedet og høye boligpriser kan ikke alene forklare overrepresentasjonen av vanskeligstilte i Oslo. For det første har Oslo en høyere andel aleneboende (over 50 prosent), og flere studier har vist at det er større grad av ulikhet og variasjon i ressurser blant aleneboende enn andre husstandstyper (Melby og Strøm2007). For det andre har Oslo et betydelig større innslag av innvandrere med landbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika. Dette er grupper som er overrepresentert i den nederste delen av inntektsfordelingen (NOU2009:10). Flere kartlegginger og studier viser dessuten at storbyene har den høyeste andelen av de aller mest utsatte på boligmarkedet, de bostedsløse (Dyb og Johannessen, 2013).

Flere studier tar for seg boforhold blant barn i lavinntektsfamilier (se blant annet den kommende kunnskapsoversikten om barnefattigdom fra Bufdir 2016). Familier som over lang tid har hatt lav boligkvalitet skiller seg fra andre familier ved at de oftere leier boligen, mottar sosialstønad, er enslige forsørgere, har innvandrerbakgrunn og bor trangt (Turner og Stefansen 2012). Trangboddheten påvirker barna i form av lavere sannsynlighet for å ha eget rom, større sannsynlighet for ikke å ha venner på besøk (ibid), og utfordringer med å få gjort lekser hjemme og større behov for fritidstilbud i nærmiljøet (Brattbakk og Hagen m fl 2015). Slike forhold kan ha tilleggseffekter, som å mangle venner og at barnet føler seg utenfor eller til og med som avvikende (Turner og Stefansen 2012).

Innlåsingseffekter på boligmarkedet er et problem som handler om at tilbøyeligheten til å flytte mellom leide boliger er betydelig høyere blant de vedvarende fattige familiene sammenlignet med de øv-



rige familiene (Turner og Stefansen 2012). Familier som er vedvarende fattige har dessuten lavere tilbøyelighet til å flytte fra leid bolig til en eid bolig, dvs. til å ta et skritt oppover på boligkarrierestigen. For familier hvor tilknytningen til arbeidsmarkedet er svært svak, eller fraværende, lever mange i kortere eller lengre perioder på sosialhjelp. For disse familiene er det som politisk sett er definert som en midlertidig bolig, mer eller mindre permanent. Analysene viser nettopp at mange flytter mellom leide boliger og – kanskje viktigere – at forskjellen er liten mellom kommunale leieboliger og private leieboliger (Turner og Stefansen 2012).

Vi går dypere inn i relaterte temaer om den boligsosiale sektoren i kapittel rapportens del 2 (kap 6-12).

### Bokkvalitet i storbyen

I byer som Oslo legges det fra politisk hold opp til at byen skal fortettes (Andersen & Røe, 2016; Oslo kommune, 2015e). Selv om en slik strategi kan ha positive konsekvenser for miljø/klima (Sandkjær Hanssen, Hofstad, Saglie, Næss, & Røe, 2015; Tennøy, Øksenholt, & Aarhaug, 2013), er det også forskning som antyder at det å bo tett kan være negativt i et livskvalitet-/helseperspektiv (Cramer, Torgersen, & Kringlen, 2004). I så fall kan en økt satsing på tetthet teoretisk tenkes å medføre økte utgifter over for eksempel helsebudsjetter, mens det kan spare utgifter knyttet for eksempel til transportsektoren. Dette er dog et felt man trenger mer solid forskning før man kan foreta noen kvalifiserte kost-/nyttevurderinger.

Det er bygget uvanlig mange byboliger de siste tiårene. Det kan forklares med et sammenfall av ulike trender: For boligkjøperne fremstår sentralt beliggende boliger som attraktive. For utbyggerne representerer fortettingen et marked med mulighet for høy tomteutnyttelse og fortjeneste. Fra politisk side har man ønsket fortetting av byene for å redusere areal- og transportbehovet. Disse trendene har sammen med den økonomiske utviklingen resultert i en rekordhøy boligbygging i sentrale byområder.

På grunn av den sterke tilstrømmingen til storbyene er det en økende bekymring for at uterommene i byene er under press. Utbyggingspress og økende tetthet i nybyggingen har spesielt gått ut over kvaliteten på uterommene (se også Hagen og Andersen m fl, 2016). I en undersøkelse av 27 nye boligprosjekter i de fire byene Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand var resultatet nedslående. Forskerne fant bare tre eksempler som var forbilledlige (Guttu & Schmidt 2008).

Fordi prosjektene gjennomføres som enkeltreguleringer stilles det store krav til kommunen med å ta vare på «sømmene» mellom prosjektene, sikre tilgang til friområder, og sørge for teknisk og sosial infrastruktur. Ifølge de samme forskerne finnes det eksempler på at kommunene makter å sikre allmennhetens behov, men det er også tilfeller hvor gode intensjoner i offentlige planer blir tilsidesatt i prosessen. Til tross for at Trondheim, Bergen, Stavanger og Kristiansand har hatt juridiske bestemmelser med krav til uterom, er kvaliteten i det som bygges for dårlig ifølge forskerne.

Noen av problemene som fremheves er trange uterom uten plass til de mest nødvendige funksjoner, skyggefulle arealer på bakken, dårlige sol- og lysforhold på terrasser, på balkonger og i boliger, nakne og golde fellesareal med sparsom eller ingen vegetasjon, problemer med innsyn (Guttu & Schmidt 2008). Problemer som oppstår på grunn av høy tetthet kan vanskelig utbedres i framtiden, og beboerne må leve med svakhetene i hele prosjektets levetid. Dette rammer alle beboere, men først og fremst barn og eldre som har liten bevegelsesfrihet, og større barn med behov for arealkrevende lek.

I en undersøkelse utført av Bård Isdahl (2007) svarte et flertall av de spurte at det går bra å bo med barn i sentrum inntil skolealder, men at det etter det er best å flytte ut pga boliganleggets omgivelser og boliganlegget selv. Andre begrunnelser var biltrafikk, kriminalitet, rusmiljøer, knappe uteområder og prisnivået på leilighetene. Hovedproblemet i Oslo sentrum er åpenbart ikke mangel på lekable arealer, men trafikbarrierene mellom dem og boligene. Et fåtall av disse boliganleggene har trafiksikker

gangforbindelse til et offentlig tilgjengelig leke- og oppholdsareal. Gårdsrommene er blitt trangere og mørkere.

Prisnivået ekskluderer også barnefamilier med normal inntekt. I 1985 kostet en ny 50 kvadratmeters leilighet i Oslo indre by under 2 gjennomsnittlige årslønner – mot over 6 årslønner i 2007 (Isdahl 2007). I byfornyelsen på 80-tallet ble gamle leiligheter slått sammen, i dag deles gamle leiligheter opp. Dermed blir ikke større leiligheter omsettelige til overkommelige priser uten offentlige inngrep i det frie boligmarkedet (Isdahl 2007). Dette er igjen et eksempel på et område hvor storbyene tilbyr lav kvalitet i forhold til mindre byer og tettsteder og som det ville krevd ekstra ressurser å forbedre.

Det er også press på det offentlige rom og friluftsområder i storbyene. Kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven er et sentralt virkemiddel for å ivareta friluftsområder, særlig i og rundt byer og tettsteder. En undersøkelse fra Kristiansand i 2008 viste at dette virkemiddelet foreløpig så ut til å fungere bra for forvaltning av bymark/bydelsmarker og større sammenhengende korridorer, men mindre bra for forvaltning av strandsonen og til dels mindre korridorer hvor det var sterkt utbyggingspress (Stokke m. fl. 2008).

## Transport

Trengsel og logistikkproblemer i byene presser prisene og bidrar til dårligere tilgjengelighet og dårligere kvalitet på boligene og uterommene. En måte å håndtere disse utfordringene på er å utvide byens grenser. Det kan gjøres ved å løse transportbehovet på nye måter. Jernbanen kan knytte byer sammen og bidra til å gjøre regionene større, effektivisere daglige reiser i og rundt de store byene samt gods- og persontransport over store avstander (Nybø & Nicolaysen 2011). En bedring i kollektivsystemene vil bedre tilgjengeligheten og minske presset på byene. Dette er også en kostnad for byene, som de ikke kan ta alene.

Det sentrale Østlandsområdet kjennetegnes av en flerkjernet bystruktur, med Oslo som det dominerende tyngdepunktet, med stort befolkningsgrunnlag og stedvis tett utnyttelse av areal. Behovet for lange arbeids- og besøksreiser er følgelig stort, og preget av jobbpendling i Oslo-området og av reiser mellom byene i området. Økt kapasitet og kvalitet på transporttilbudet er en forutsetning for at området skal videreutvikles som en attraktiv og konkurransedyktig region. Jernbanen har en viktig rolle i å gjøre regionene utenfor storbyene til attraktive arbeids-, bolig- og serviceområder. Effektive togtilbud betyr at folk kan bo, arbeide og leve lengre ut fra storbyene og i mer spredtbygde distrikter. Toget er det eneste transportmiddelet som har potensial for vesentlige reduksjoner i reisetidene mellom byene i området, gjennom en modernisering av infrastrukturen (Nybø & Nicolaysen 2011).

Det er gjennom de lengre regionale reisene, med en dør-til-dør-reisetid på opptil én time, jernbane kan bidra til ny utvikling og dermed vekst i befolkning og næringsliv. Dette gjelder ikke bare i det sentrale Østlandsområdet, men også i korridorene Stavanger–Egersund, Bergen–Voss, Trondheim–Steinkjer og Bodø–Fauske (Nybø & Nicolaysen 2011). Næringslivet ser gjerne toget som et attraktivt og stabilt transporttilbud, noe som i sin tur utløser eiendomsinvesteringer og bedre tilgang til kompetent arbeidskraft lokalt.

## Byplanlegging og forvaltning av eiendom

Det er betydelige forskjeller mellom de norske storbyene både når det gjelder utbyggingspolitikk og bruk av kommuneplan som styringsredskap. Bergen og Stavanger har en mer aktiv styring av arealbruk og utbygging enn i Oslo. Sett i forhold til Oslo er Trondheims arealbruk og utbyggingspolitikk detaljstyrt. Oslo har en mer rammestyrt, indikativ planlegging hvor gjennomføringen mer og mer overlates

til markedet (Leknes m.fl. 2005; Andersen & Skrede 2016). Med stadig større integrasjon innenfor by-regionene er det ifølge Leknes og medforfatterne (2005) behov for organisatoriske modeller og planleggingsverktøy bl.a. knyttet til areal- og transportplanlegging.

Et problem på lokalnivå i norske byer har vært vedlikeholdsetterslep for den kommunale og fylkeskommunale boligmassen. En betydelig andel av den kommunale og den fylkeskommunale eiendomsmassen blir mangelfullt vedlikeholdt og er i dårlig stand. En tredjedel av landets kommuner hadde på tidspunktet NOU 2004: 22 ble skrevet et så dårlig vedlikehold slik at det bygningsmessige forfallet var blitt et betydelig problem, mens en annen tredjedel hadde mangelfullt vedlikehold. Det er i seg selv kostnadsdrivende fordi utbedringene oftere blir dyrere hvis det ikke sørges for jevnlig vedlikehold.

Årsaken til disse problemene er, i tillegg til mangel på ressurser, organisatorisk. Det har i liten grad vært øremerkede midler knyttet til eiendomsdrift. Systemer der politikere må prioritere mellom kort-siktige driftstiltak og langsiktige forebyggende tiltak ved den årlige budsjettbehandlingen sikrer ikke at de langsiktige tiltakene blir prioritert i tilstrekkelig grad. I tillegg kan manglende systemer for vedlikehold og manglende bruk av nøkkeltall innenfor eiendomsforvaltning ha ført til lavt fokus på eiendomsforvaltning.

Eiendomsforvaltningen består i ulike roller som eier, forvalter og bruker av eiendommen og kan organiseres på ulike måter. (NOU 2004: 22). I Bergen var for eksempel eiendomsforvaltningen av kommunale boliger i en periode organisert som et kommunalt foretak, noe som virket positivt inn på vedlikeholdsetterslepet. Eiendomsforvaltningen er ikke lenger organisert som et selskap, men er fremdeles skilt ut fra den øvrige driften av kommunale boliger og lagt under byrådsavdeling for finans blant annet for å sikre jevnlig vedlikehold. I Oslo er eiendomsforvaltningen organisert som egne kommunale selskap for kommunale boliger, omsorgsboliger og utdanningsbygg.

Jo bedre driftsresultatet i en kommune er jo bedre har vedlikeholdet av bygningsmassen vært. Den bygningsmessige tilstanden i små kommuner rapporteres å være noe bedre enn i de mellomstore, mens tilstanden er aller verst i de største kommunene (NOU 2004: 22). Dette etterslepet på vedlikehold på den offentlige bygningsmassen slik som offentlige skolebygg og liknende, som vi jevnlig kan se blir diskutert i media, kan være en indikasjon på at større byer sliter mer med å levere forventet nivå på offentlige produkter og tjenester og lar vedlikehold av bygninger bli en salderingspost.

Et annet aspekt ved forvaltning av eiendom er ivaretagelse av kulturminner. Dagens samfunnsutvikling innebærer store endringer i ulike næringer, bosetting og livsstil, og dermed også i bruken av arealer og bygninger. I distriktene er det viktig å få til en bærekraftig bruk av kulturminner og kulturlandskap for å forhindre at de forfaller eller gror igjen, mens i byene er områdene i utvikling og omforming noe som kan true ivaretagelsen av kulturminner. I den forbindelse er det viktig å integrere og ivareta utvalgte kulturhistoriske verdier. Internasjonalt har flere nasjoner begynt å se på sin kulturarv som en viktig innfallsport til næringsutvikling og innovasjon. I framtiden vil kulturarven kunne få økt betydning i utviklingen og profileringen av regioner, byer og tettsteder, også her i Norge (St.meld. nr. 16 (2004–2005)). En studie av Stavanger by illustrerer at hvordan disse prosessene styres og forankres i befolkningen har like store betydning for hvordan man lykkes med dette arbeidet som selve verneplanene (Nyseth & Sognæs 2013). Vi kommer tilbake til kulturminner og kultur i byutviklingen senere.

### 3.8 Storbyene som økonomiske motorer – næring og kulturdrevet byutvikling

Som nevnt i innledningen faller ulike deler av storbyenes inntektssider – som politikk for å tiltrekke seg og legge til rette for økonomiske aktivitet - utenfor interessefeltet i denne studien. Likevel vil vi påpeke at dette er et felt hvor det dukket opp mye litteratur. Dette gjelder tema som urban og regional økonomisk utvikling, og såkalte cluster-analyser. Vi har valgt å ta med noen av disse studiene.

Storbyene er økonomiske motorer for sitt omland (Austin 2015). De er preget av en konsentrasjon av grupper med svært høy kjøpekraft som kan kjøpe seg tjenester. Storbyene har ofte et funksjonelt samarbeid utover sine administrative grenser og fungerer som innovative kjerneområder. Mye av forskningen rundt temaet globalisering og byutvikling har tatt utgangspunkt i to særtrekk ved verdensbyene, for det første styringsaspektet (styring og kontroll av økonomien), og for det andre innovative aktiviteter innenfor teknologi, kultur og forretningsliv. Oslo har havnet på listene over verdensbyer. Ifølge (Taylor 2005) ble Oslo en av 50 byer med en slik status (Wessel 2006). Verdensbyenes fremste kjennetegn var at de inneholdt en enorm konsentrasjon av finansielle institusjoner, hovedkontorer for store industriselskaper, politiske organisasjoner, fagforenings- og næringsorganisasjoner, kulturinstitusjoner, universiteter og høyskoler. I tillegg har verdensbyene gode kommunikasjoner, særlig flyforbindelser (Hall 1966).

Storbyene har en betydningsfull rolle som stedsutvikler, arenabygger, som katalysator og døråpner, men kommunene har fortsatt en jobb å gjøre. Det gjelder blant annet behovet for å sikre bedre kompetanse både blant politikere og i administrasjon omkring innovasjons- og næringsutviklings spørsmål (Reiersen 2010). Mye av behovene for storbyene handler derfor like mye om å tilrettelegge for potensiell vekst for seg og sitt omland som å håndtere levekårsproblematikk og ulikheter mellom befolkningsgrupper. Dette krever ressurser og kompetanse.

Det er knyttet et ressursbehov til å realisere et mulig potensial som kunne løftet byen og omegnskommunene økonomisk. Utvikling av konkurransedyktige byregioner har lenge vært en av Europas viktigste målsettinger innen planlegging (Tvilde 2012). Næringsutvikling skaper muligheter for bytransformasjon. Kommunen har fått en mer aktiv rolle i slike endringer enn tidligere. Det blir dermed et spørsmål om kompetansen, organisasjonen og virkemiddeltilfanget i kommunene er tilpasset denne nye rollen (Vatne 2005).

Den kommunale planleggingen og tomtetilretteleggingen har vært viktig for hvor næringsutviklingen har funnet sted i alle storbyene i Norge. Dette gjelder primært prestisjeprosjekter. Ellers lokaliserer næringslivet seg helst i sentrum eller langs hovedinnsfartsårene. Knapphet på ubebygde sentrumsnære arealer for næringsvirksomhet har bidratt til transformasjon av sentrumsnære industri- og lagerlokaler. Næringsutviklingen i storbyene materialiserer seg dermed gjennom nybygging, rehabilitering og bruksendring av bygninger (Vatne 2005).

Kommunen har en rolle som regulator. Myndighetene skal sikre at viktige samfunnsmessige verdier ivaretas, verdier som ligger utenfor eiendomsutviklernes interesse (Vatne 2005). Kommunen har større mulighet til å få til ting til jo mer samlet eierinteressene er. Da vil arealutnyttelsen sees mer i sammenheng og det er større sannsynlighet for at fellesverdier blir ivaretatt. Det er derfor et poeng for kommunen å konsolidere eierinteressene. Kommunen kan eventuelt også delta som finansiell partner og investor, men må da ha kompetanse på dette (Vatne 2005).

Byer som Hamburg, Amsterdam, Manchester, Cardiff og Bilbao er blitt fremholdt som forbilder for snuoperasjoner av industribyer som opplevde økonomisk nedgang. Dette er byer som har lyktes godt i sin strategi for å markedsføre seg gjennom byutvikling. Byutvikling kan også brukes som et virkemiddel for å utjevne segregering og sterke sosiale motsetninger (Tvilde 2012).

De globale urbaniseringsprosessene har ført til at de fleste større byer verden over nærmest har vokst ukontrollert ut over sine grenser. Resultatet har vært en lite bærekraftig byspredning, samtidig som presset på de største byen har økt i form av overbelastning av infrastrukturen. Men det har også skapt et uheldig press på økonomien, oftest synlig gjennom et press på eiendomsmarked. Som følge av dette har planfokus generelt flyttet seg fra bysentrene til byregionen. Nye diskusjoner om utviklingsmodeller for byregioner har oppstått, enten det er en storbymodell med godt utbygget kollektivtransport og

utbygging rundt kollektivknutepunkter eller en større kon-urbanisering av nabobyer med et integrert bolig og arbeidsmarked (Tvilde 2012).

I likhet med Europa har Norge en sterk sentraliserende urbanisering. Østlandet og deler av Sørlandet har en geografisk nærhet og topografi som gjør det mulig å diskutere kon-urbaniseringer, det vil si byer som vokser sammen og integreres i et felles arbeids- og boligmarked.

### Næringspolitikk i fem norske byregioner

Bykommuner og byregioner prøver å utforme politiske visjoner og tiltak som kan bidra til en ønsket økonomisk utvikling. Farsund og Leknes (2006) har studert dette for fem norske byregioner. De finner blant annet at i Bergen er næringspolitikken tema- og nettverksbasert. Dette har gitt tette koblinger mellom kommunen og aktørene innen utvalgte næringsområder. Til nå har det vært lite fokus på den funksjonelle byregionen i de ulike aktørenes næringspolitikk, for Bergen kommune har vært byorientert (Farsund og Leknes 2006). Næringspolitikken i Kristiansandsregionen er preget av geografisk, organisatorisk og tematisk samarbeid, blant annet gjennom «Knutepunkt Sørlandet». Næringspolitikken i Stavangerregionen utformes gjennom tette nettverk. De fire kommunene Stavanger, Sola, Sandnes og Randaberg i samarbeid med fylkeskommunen har etablert Arne-prosjektet som felles overbygning for næringspolitikken i storbyregionen. Trondheim kommune har i studieperioden på ny utformet en egen næringspolitikk. I den sammenheng samarbeides det med myndigheter på fylkesnivå, og med offentlige og private aktører i byen. Det er innledet et tett plansamarbeid mellom Trondheim kommune og fylkeskommunene i Nord- og Sør-Trøndelag. I dette arbeidet har byen og byregionen blitt løftet frem som viktige aktiva for utviklingen i hele landsdelen (Farsund og Leknes 2006).

Et viktig fellestrekk for de fem fylkeskommunene er at de har hovedfokus på de distriktsmessige dimensjonene i sin næringspolitikk. Næringspolitikken i de fem byregionene kan defineres som å ligge i skjæringsfeltet mellom en «government»- og en «governance»-organisering. Særlig i Bergen og Stavanger utgjør storbykommunen og næringsforeningen en kjerne i et næringspolitisk samarbeid som også omfatter lokale bedrifter og forsknings- og utdanningsinstitusjoner. I de andre byene er utvikling av et slikt samarbeid en målsetning (Farsund og Leknes 2006). Partnerskapene i byene er mer avgrensede eller uformelle og har først og fremst en rolle i initiativfasen av prosjekter, de kan være knyttet til gjensidige informasjonsutveksling eller de kan være møteplasser for aktører med felles interesser. De fylkeskommunale partnerskapene er mer formelle, og partnerskapene har innflytelse på innholdet i næringspolitikken (Farsund og Leknes 2006).

### Kulturdrevet byutvikling

Det siste tiåret har det over hele Norge vært en omfattende bygging av ulike typer kulturinstitusjoner. Ikke minst er trenden merkbar i Oslo, og spesielt i Fjordby-prosjektet (Andersen & Røe 2016). Den norske utviklingen på feltet er del av en internasjonal trend som ofte omtales som kulturdrevet byutvikling. Den er skapt av den gamle industribyens død og behovet for et nytt økonomisk livsgrunnlag gjennom kunnskaps- og opplevelsesøkonomien. Den innebærer at service-, kultur- og kunnskapssektorene er blitt mye viktigere enn før. Et annet utviklingstrekk siden 1970 – 80 tallet har vært en deregulering innen økonomi og arbeidsmarked med fokus på profitt og økonomisk vekst og mindre statlig styring. Det medførte en mer stykkevis og områdefokusert byplanlegging med en lavere sosial profil (Andersen & Røe 2016; Andersen & Skrede 2016; Bjerkeset 2015).

Med tankegodt fra "The Rise of the Creative Class" (2002) og andre bøker har Florida påvirket hvordan mange myndigheter, byer og utbyggere forholder seg til kultur. Basert på empiriske studier hevder han at eksistensen av the creative class, «den kreative klassen» – teknologi- og kunnskapsarbeidere, kunstnere, musikere, lesbiske og homofile med flere – har stor betydning for urban regenerering og vekst gjennom dens evne til å tiltrekke seg næringsliv, kapital og enda flere mennesker av eget slag. Dette

gjelder ofte «flaggskipinstitusjoner» som kunstmuseer og spektakulære bygg (Andersen & Røe 2016; Bjerkeset 2015).

I den nasjonale og globale bykonkurransen om kapital, arbeidskraft og turister blir attraktivitet et nytt nøkkelord. Attraktivitet ikke bare i det fysiske bylandskapet, men også i form av innovative miljøer og nye økonomiske aktiviteter, kunnskapsinstitusjoner, kunst og kultur. Denne trenden har medført en tro på kulturinstitusjoners evne til å tiltrekke seg et bestemt sjikt av mennesker, bedrifter og næringsliv til å slå seg ned (Andersen & Røe 2016; Bjerkeset 2015; Skrede 2015).

Denne utviklingen leder til en ensidig befolkningsstruktur i disse gentrifiserte områdene som ofte også får et stedsløst uttrykk. Mange steder i verden ser disse nye oppgraderte områdene veldig like ut fordi et knippe «starchitects» ofte er involvert i planlegging og utbygging flere steder (Bjerkeset 2015). Eiendomsprisene stiger og vanlige folk får ikke lenger råd til å bo der. Det leder til at forsofne byrom dominert av kreativ ungdom utraderes for å gi plass til velfriserte bylandskap myntet på eliten. Dermed blir betingelsene for kulturelle uttrykk som vokser fram organisk, og som har bidratt til å gi storbyene sin identitet, dårlige (Bjerkeset 2015).

Planene for Oslos havnefront er uttrykk for en kulturdrevet byutvikling tilpasset den kreative klassen (Andersen & Røe 2016; Skrede 2015). Foruten nytt Deichmanske hovedbibliotek og Operaen er det utelukkende kunstmuseer som nå etableres langs havnefronten. Med til bildet hører også skyhøye bolig- og leiepriser og det som så langt tyder på striglede bymiljø, hvor mindre salgbare institusjoner – og kulturprodusenter – som kulturhuset Borgen og teaterbåten Innvik, skvises ut og gatekultur gis skrinne kår. Kristiansand kommune er også et eksempel på en norsk by som har satset stort på kultur som et byutviklingsverktøy (Bjerkeset 2015). Politikk som retter seg mot kulturell produksjon er ikke veldig annerledes enn annen næringspolitikk. Slike bedrifter flokker seg sammen i næringsklynger. En suksessrik kulturindustripolitikk er derfor den som klarer å legge til rette for sterke tillitsbånd mellom bedrifter og et velfungerende arbeidsmarked for kunnskapsarbeidere, og som bidrar til å skape rom for lokal kreativitet og innovasjon I tillegg bør politikere også sørge for god infrastruktur og utdannelsesmuligheter (Bjerkeset 2015).

Ifølge en vekstpolitikk i tråd med Richard Florida sin teori er det også viktig å skape et attraktivt klima for den kreative klassen gjennom å tilby et godt kulturtilbud, muligheter for uorganiserte sportsaktiviteter, rekreasjonsmuligheter og kanskje til og med muligheter for egenaktivitet innenfor kunstfeltet. Utfordringen her er at mens den kreative klasse blant annet søker kafeer og konsertscener, er det ikke alle slike aktiviteter som er mulig å skape gjennom politiske vedtak. Lokalpolitikeres rolle må derfor også innebære å skape gode betingelser for den private delen av kultur- og underholdningsmiljøet slik at de kan skape et godt tilbud til innbyggerne. Da Drammens innbyggere og politikere ønsket å gjøre noe med byens rykte, valgte de å inkludere kultur i strategien. Eksempelet Drammen viser i likhet med Bilbao at kulturbasert byutvikling kan ha positive effekter for byens image. For den delen av den kreative klasse som bosetter seg i de store byene i Norden, spiller kulturtilbud en rolle for hvor de bosetter seg (Bjerkeset 2015). Dette viser igjen at storbyene kan bli motorer for den regionale utviklingen hvis de kan bruke ressurser til å tilrettelegge både for produksjon av kultur og skape gode betingelser for kulturell utfoldelse. I en situasjon der det er press både på arealer og priser så kan det innebære utgifter til subsidier og tilrettelegging for aktører i kulturfeltet.

#### Kunnskapsintensive næringer og kulturnæringer

I byforskning studeres det som kan kalles spesielle bymessige egenskaper. Disse er knyttet til opphopning og fortetning av befolkning og funksjoner, intensitet i økonomisk og kulturell aktivitet, mangfold i kulturelle, sosiale og funksjonelle strukturer og spesifikke økonomiske og institusjonelle roller. Disse trekkene gir grunnlag for å skille mellom ulike grad av bymessighet (Vatne 2005).

I storbyer skjer næringsutvikling spesielt innenfor kunnskapsintensive næringer og innenfor kultur- næringene (Haraldsen m.fl. 2005). Innenfor disse næringene står landets fire storbyregioner for om lag 60 % av landets sysselsetting. Disse næringene velger som hovedregel en sentral lokalisering i byen. Hvis vi inkluderer regionene rundt storbyene så har de samlet 70 % av sysselsettingen og ca. 68 % av bedriftene i kulturnæringen. Naboregionene med konsentrasjon av høyere utdanningsinstitusjoner forsyner storbyene med arbeidskraft. Oslo kommune drar opp gjennomsnittet for storbyregionene. Lønnsvekst og stigende arealkostnader gjøre det relativt mer attraktivt for areal- og arbeidskraftintensiv industri å være lokalisert utenfor byen (Vatne 2005).

Et karakteristisk trekk ved velutviklede økonomier er en geografisk opphopning av styrings- og ledelsesfunksjoner i storbyene. I Norge har 70 av de 100 største selskapene hovedkontorer i Oslo. Stavangerregionen har også hatt en vekst i lokalisering av hovedkontor de siste årene (Vatne 2005).

Nyetablerings- og vekstraten er høy i storbyene, mens avgangsraten er lav. Innovasjon synes langt på vei å være konsentrert geografisk. Kundene i virksomhetene som etablerer seg i storbyer, da spesielt i Oslo, er ledende i å implementere ny kunnskap og teknologi og er mer innovativ enn det som kan observeres i andre byregioner. Samtidig skårer de fire norske storbyregionene høyt på ulike indekser for nyskaping og vekst. Byene har ressurser som er spesielt viktig ved kunnskapsutvikling og nyskaping. Selv om det er i byene at innovasjonen foregår i størst grad har det allikevel vært vanskelig å få noen offentlig støtte til risikoprojekter fordi de mangler en distriktpolitisk målsetting (Vatne 2005).

Aktivitet klassifisert som kunstnerisk virksomhet bidrar til veksten i byene. Kunstnerisk virksomhet utgjør kulturnæringens kjerne. Kulturnæringens urbane karakter synes å henge sammen med både produksjonsvilkår, produkter og markeder. At det er en geografisk konsentrasjon av et relativt stort antall produsenter og konsumenter virker som en viktig forutsetning for at denne næringen skal fungere optimalt (Haraldsen m.fl. 2005).

Storbyene i Norge har enkelte svakheter som hindrer dem i å utnytte sine potensialer optimalt. Oslo mangler en tilbakekobling til produksjon av industrielle produkter og eksport av tjenester regionen produserer. Det er også en politisk-administrativ fragmentering i Oslo som skaper utfordringer med å få utviklet og iverksatt felles politikk for nærings- og samfunnsutviklingen i regionen. Det er også svakheter i fysisk infrastruktur og transportavvikling. Oslo er også lite kjent i utlandet og har liten tiltrekningskraft på utenlandske foretak. Oslo bør derfor utvikle en felles kunnskaps-, innovasjons- og utviklingspolitikk for regionen som helhet og styrke samhandlingen med flere områder i Osloregionen. Stavanger/Sandnes har en større industriell basis, men mangler den kunnskapsbaserte infrastrukturen som trengs for å øke innovasjonstakten og utvikle tjenesteproduksjon som kan konkurrere nasjonalt og internasjonalt. Bergen og Trondheim har heller ikke en dynamisk utvikling av de tjenesteytende næringene som er mest kunnskapsintensive (Haraldsen m.fl. 2005).

Internasjonalisering av økonomi og teknologi stiller nye krav til politiske prosesser (Florida 2003, Nystad 2004). Det som preger offentlig planlegging og styring er i stadig større grad mer kommunikative prosesser, med flere involvert, der forhandlinger og avtaler anvendes som virkemidler (Nystad 2004). Internasjonalt er det en økende tendens til at lokale myndigheter i samarbeid med næringslivet aktivt forsøker å medvirke til en oppgradering av regionens næringsliv (Vatne 2005). Strategisk blir dermed samhandlingen med kultursektoren viktig for storbyregionene, ettersom det er en så stor og strategisk viktig sektor for dem relativt sett. De må ha et bevisst forhold til hvordan de kan tilrettelegge for kulturnæringene, som er arbeidsintensive og ikke kapitalintensive. Forholdet til næringen kan tenkes strategisk inn i byens attraktivitet for turisme og næringsvirksomhet (Florida 2003). Dette kan allikevel være utfordrende for byer som vokser der gentrifiseringstendenser gjør seg gjeldende fordi prispresset skaper dårlige rammevilkår for kulturnæringene der marginene ofte er små.

Kunst har blitt en merkevare og en vekstøkonomisk faktor (Sæther m.fl. 2013). Allikevel er kunstneres arbeidsplasser kontinuerlig truet. Deres tilholdssteder er blitt tiltrekkende, først gjennom kunstneres egne oppgraderinger av gamle bygg, siden gjennom områdenes attraktivitet ved å ha blitt en kunstsoner. Kunstnerne inngår selv blant de gruppene som må ut av bydeler med gentrifisering når de sterke byutviklingskreftene setter inn (Sæther m.fl.2013). Dynamikken i markedet og gentrifiseringstendensene bidrar dermed til å drive kunstnere og andre lavinntektsgrupper ut av sentrumsnære områder. Uten en bevisst styring av denne utviklingen fra politisk hold vil det bli vanskelig å satse på en kulturøkonomi og visuell merkevarebygging av byene (Sæther m.fl. 2013). En økonomisk og organisatorisk utfordring for storbyene på dette feltet blir dermed gjøre områder og bygg tilgjengelige for kreative lavinntektsgrupper som skaper innhold og underholdning som igjen virker som en attraktiv og kreativ kraft på andre grupper. Dette kan bli dyrt og utfordrende for bykassen i byer som vokser og der eiendomsprisene er høye. Også i et likhets- og mangfoldsperspektiv er dette en utfordring for storbyene fordi lavtlønnede som for en stor del er service- og arbeiderklassen også blir presset ut av sentrale strøk (Sæther m.fl. 2013).



## 4 Kunnskapsoppsummering – påviste storbyutfordringer og kunnskapshull

Vi gjentar at vår tematisk avgrensning er sosiale og økonomiske utfordringer som er særskilte for storbyene med vekt på trekk ved befolkningen og tjenestetilbudet. Videre har vi konsentrert oss om forskningsbidrag fra de 10 siste år (2005-2015) som omfatter vitenskapelige artikler, fagbøker og forskningsrapporter. Stortingsmeldinger, NOU-er og andre statlige og kommunale utredninger var ikke del av litteratursøket. Likevel har vi benyttet slike kilder for å supplere temaer der vi vurderte det som hensiktsmessig. Se kapittel 3 og vedlegg A for en nærmere beskrivelse av søkestrategi for litteraturstudien.

Søkene har gitt treff på om lag 1 500 publikasjoner som er vurdert ut fra tittel, og deretter redusert til 400 publikasjoner om norske og nordiske byer som vi har vurdert grundigere ut fra sammendraget. Totalt har vi benyttet om lag 300 kilder i utarbeidelsen av kunnskapsoppsummeringen og fordypningen i det boligsosiale feltet (se referanseliste for fullstendig oversikt).

### 4.1 Noen trekk ved studier av storbyer i Norge

Gitt dette utgangspunktet vil vi summere opp noen generelle trekk ved de norske studiene vi fant:

- Svært få studier ser de ulike storbyutfordringene i sammenheng. Flere av de viktigste norske publikasjonene som har et slikt helhetlig blitt på storbyutfordringer er gjennomført på oppdrag av KS sitt program for storbyrettet forskning.
- Svært få studier ser storbyutfordringene direkte opp mot økonomi og offentlige utgifter.
- Relativt mange studier tar for seg enkeltutfordringer hver for seg innenfor rammen av en by-kontekst. Likevel er det relativt få som har et eksplisitt fokus på storbyer i relasjon til mindre byer og øvrige kommunetyper.
- Svært mange studier tar for seg temaer som utgjør relevante utfordringer også i storbyene selv om verken «storby» eller «by» som arena er et eksplisitt tema. Dermed er det en stor mengde forskning som kan ha relevans for storbyenes utfordringer, men hvor disse funnene er «gjemt» i teksten og ikke kommer fram i tittel eller sammendrag. Slike studier har vi derfor i begrenset grad fanget opp, og de som likevel er inkludert er det fordi vi enten kjente til dem fra før, eller fordi de er referert i andre studier. Innenfor rammene av dette prosjektet har det vært for omfattende å lete aktivt etter studier av denne typen.
- Vi finner en svært sterk overrepresentasjon av studier av Oslo, og relativt få studier fra de andre storbyene. Dessuten finner vi svært få studier som ser på de største byene samlet, og enda færre som sammenligner storbyene med mindre byer og øvrige kommunetyper. Blant disse to siste kategoriene finner vi igjen at de fleste publikasjonene er finansiert av KS sitt program for storbyrettet forskning. Avgrensning til forskningsbidrag gjorde at vi ikke vurderte storbykommunenes egne utredninger eller andre former for dokumentasjon.
- Det vi imidlertid finner noe mer av er studier som har norske kommuner som enhet og som sammenligner ulike grupper av kommuner, som regel inndelt etter folketall, og i noen grad sentralitet (i stor grad overlappende). Selv om flere studier tar utgangspunkt i SSB sine definisjoner av størrelser og sentralitet, er det like fullt en viss variasjon i hvordan man grupperer

kommunene og dermed også hvilke kommuner som faller inn i gruppen av «de største kommunene». Videre har SSB selv levert en del rapporter som sammenligner situasjonen i de største byene.

- Oslo skiller seg ikke kun ut ved at det meste av byforskningen har hovedstaden som sitt studieobjekt, men like mye ved selve funnene og realitetene som beskrives herfra. Innenfor svært mange felt er det kun Oslo av storbyene som skiller seg markant fra landsgjennomsnittet og visse fenomener finner vi enten kun i hovedstaden, eller de er betydelig mer markerte her enn i øvrige norske storbyer.

### Oslos særstilling som landets desidert største by

Det faktum at det meste av byforskningen i Norge handler om Oslo, og at svært mange av funnene herfra skiller seg fra de øvrige storbyene, viser også at denne byen er i en særstilling både i kraft av sin størrelse og sin rolle som hovedstad. Og det er ikke kun Oslo by – definert av kommunegrensen med sine 647 676 innbyggere – som er i en særstilling ved å være nesten 2,5 ganger så stor som Bergen, landets nest største by, men også ved at hovedstaden er landets klart største tettsted og er navet i landets desidert største storbyregion (SSB 2015 f). Tettstedet Oslo, definert som sammenhengende tettbygd areal, har 958 378 innbyggere, mens storbyregionen Oslo, basert på byens pendleromland, har 1 546 706 innbyggere og omfatter 46 kommuner (i 2015). Til sammenligning hadde Bergensregionen med sine 14 kommuner 407 206 innbyggere samme år (SSB 2015e, SSB 2015f). Oslo sin spesielle stilling forsterkes også av at Oslo kommune har sterk vekst, og at mange av byens omegnskommuner er blant kommunene med sterkest forventet folketallsvekst frem mot 2040 (SSB 2014 b). I den norske bystrukturen hvor én by skiller seg så kraftig ut, og mange vil også si at Oslo i internasjonal sammenheng er landets eneste storby, er det ikke så merkelig at de aller fleste studiene som tematiserer «storbyen» som eksplisitt tema tar for seg hovedstaden. Det sterke Oslofokuset i byforskningen gjenspeiler med andre ord langt på vei den asymmetriske norske bystrukturen med én dominerende kjerne<sup>18</sup>. Av dette følger også at Oslo på mange felt har de største utfordringene og at byen derfor får mest oppmerksomhet fra forskerne. Dessuten befinner mange av de største samfunnsvitenskapelige forskningsmiljøene som bedriver byforskning seg i Oslo og Osloregionen (UiO, HiOA (med NIBR, NOVA, AFI), AHO og NMBU) noe som gjør at det er enkelt å forske på «sin egen by».

### Behov for flere studier av øvrige norske storbyer

Når dette er sagt ser vi et stort behov for mer forskning på de «nest største» storbyene i landet, og at disse studeres på sine egne premisser uten å hele tiden skulle sammenlignes med «storebror» på Østlandet. Et slikt fokus på fenomener og særtrekk ved disse andre storbyene vil antagelig også resultere i forskning som i større grad tar deres utfordringer på alvor, som går i dybden på deres situasjon og dermed oppleves mer relevant og matnyttig for politikfeltet. Fra forskningens ståsted ville det også kunne bringe nye og interessante perspektiver, og gi grunnlag for utvikling av ny teorier som i større grad er treffende for en norsk, og skandinavisk, bykontekst. En parallell her er at svært mye byteori utvikles i amerikansk kontekst og at forskere har en tendens til å enten overføre den ukritisk til europeiske forhold, eller man tester ut relevansen av den for «vår» kontekst.

---

<sup>18</sup> Se for eksempel denne internasjonale komparasjonen der Oslo er eneste norske by: Residential segregation. A transatlantic analysis: [www.migrationpolicy.org/transatlantic](http://www.migrationpolicy.org/transatlantic)

## Stor variasjon i finansieringen av byforskningen over tid

Litteraturgjennomgangen har også vist at omfanget og kvaliteten på byforskningen i Norge har klar sammenheng med prioriteringer og finansiering fra myndigheter og forskningsråd. Knyttet til byutviklingsprogrammene på henholdsvis første halvdel av 1980-tallet og tidlig på 2000-tallet, og knyttet til flere andre forskningsprogram de siste tiårene har det vært en viss oppblomstring av byforskning i Norge. Mens i mellomperiodene har det vært mer spredte innsatser og noen få kjernemiljøer og forskere som har holdt fast på bytemaet som sin hovedprofil. Gjennomgangen viser også betydningen av KS sitt program for storbyforskning som særlig har finansiert prosjekter hvor de største byene har vært i fokus, og som har hatt et komparativt fokus på likheter og forskjeller storbyene seg imellom og på storbyene versus mellomstore og små byer og øvrige kommunetyper.

## 4.2 Sentrale funn og tema

Det er en krevende oppgave å oppsummere forskningsfunnene fordi de er mange, tematisk spredte og ofte krever at man går i detalj for å yte dem rettferdighet. Noen overordnede hovedfunn er det likevel mulig å trekke fram:

- Storbyene, og storbyregionene, opplever til dels kraftig befolkningsvekst. Dette medfører at storbyene blir pressområder med sterk vekst i boligpriser, sterkt utbyggingspress og press på tjenestetilbudet.
- Det er godt dokumentert at storbyene huser både gruppene med de beste og dårligste levekårene. Storbyene preges av stor ulikhet. Ser på gjennomsnittsverdier kommer storbyene imidlertid relativt godt ut, blant annet fordi utdanningsnivået generelt er høyere enn i landet for øvrig.
- Forskningen viser at når man skal studere levekårsutfordringer i befolkningen i storbyer er det relevant å undersøke (1) andelen som har én bestemt levekårsulempe, (2) andelen personer som har flere levekårsulemper samtidig (hopning på individnivå) og (3) geografisk konsentrasjon av personer med levekårsulemper (hopning på områdenivå). På tross av at man finner klare effekter av hopning på områdenivå (3), så er det en viss tendens til at de sterke effektene som stammer fra hopning på individnivå (2) overses. De individene som har de største og mest sammensatte levekårsulempene er overrepresentert i storbyene, og er svært ressurskrevende for det kommunale tjenestetilbudet.
- Storbyene har en overrepresentasjon av befolkningsgrupper med særskilte og sammensatte levekårsutfordringer som stiller ekstra høye krav til det offentlige tjenestetilbudet:
  - Høy andel mottakere av ulike offentlige ytelser
  - Særskilte utfordringer for oppvekst (barnevern, barnehager, skole, fritidstilbud, nærmiljø og boforhold)
  - Innvandrerbefolkningen er konsentrert i byene, og har særskilte utfordringer på mange områder (bosetting og integrering som omfatter problematikk knyttet til arbeid, bolig, introduksjonsordninger, kvalifisering og sosiale tjenester).
  - Stor og økende gruppe av barn og unge med minoritetsbakgrunn i storbyene. Deres inkludering i det norske samfunnet og utvikling på sentrale levekårsvariable er sentral for utviklingen av det norske (by-)samfunnet framover. Når det gjelder utdanning og arbeidsdeltakelse går det betydelig bedre for etterkommerne av innvandrere enn for deres foreldre, og sammenlignet med majoritetsbefolkningen gjør etterkommerne det relativt godt. Det er imidlertid store interne forskjeller i etterkommergruppa: de fleste

klarer seg godt, mens et mindretall har større utfordringer knyttet til å fullføre utdanning og få seg jobb. Det er også viktig å understreke at Norge, og storbyene, i mange tiår har vært helt avhengig av arbeidsinnvandrere for å dekke arbeidskraftsbehovet.

- Innføring av tilbud om gratis kjernetid i barnehager for barn fra lavinntektsfamilier er et eksempel på en utfordring for storbyene som har høy andel fattige og høy andel barn av innvandrere med behov for særskilte tiltak for å oppnå ønsket språklig utvikling og integrasjon.
- Boligproblematikk er en stor utfordring for storbyene, og nært knyttet til de foregående punktene om utsatte grupper. Flere av storbyene har vedlikeholdsetterslep på den kommunale eiendomsmassen, inkludert de kommunale boligene. Befolkningsvekst og press på boligpriser gjør dessuten at det er utfordrende for mange grupper å kjøpe eller leie bolig, samt at det er kostbart både å skaffe kommunale boliger og boliger på det private utleiemarkedet.
- Negative effekter av bokonsentrasjon. I områder hvor utsatte grupper bosetter seg sammen er det dokumentert nabolageffekter – særlig for barn og unge, men også for voksne knyttet til utdanning, inntekt, arbeidsdeltakelse osv.
- Noen av storbyene, og Oslo i særdeleshet, har betydelig inntektsulikhet. Sosial ulikhet i helse gjør at storbyene også har særskilte helseutfordringer.

I en nylig publisert kartlegging av norsk byforskning (Vedeld m fl 2016), finner vi at norske byforskere har publisert internasjonalt oftest innen følgende tematikker:

1. Urbanisering, byutvikling – den sosiale og kulturelle dimensjonen
2. Urban styring (governance), planlegging og innovasjon i offentlig politikk
3. Byen og byregionens rolle for økonomisk utvikling samt innovasjon og konkurranse i en global verden
4. Bymiljø og byenes rolle i miljøomstillinger
5. Bærekraftig transport og mobilitet

Når det gjelder fremtidige forskningstema, vektla forskerne i undersøkelsen følgende tematikker som særlig sentrale (Vedeld m fl 2016):

- Kartlegging og utvikling og verdsetting av satsing på naturbaserte løsninger
- Ressurshåndtering
- Vannforsyning og vann- og avløp
- Lavutslippsbyen (f.eks. gjennom kompakt byutvikling)
- Arealbruk og bymønster innen samordnet areal- og transportplanlegging i et klimaperspektiv
- Smarte byer
- Boligforskning og lokale boligmarkeder samt boligsosiale utfordringer
- Demografiske endringer og flytteprosesser
- Segregasjon, sosial ulikhet og gentrifisering
- Konsekvenser av flyktningestrømmen og migrasjon
- Arbeidsmarkedets sammensetning i byene
- Næringslivsforskning
- Byutvikling og delingsøkonomi
- Grønn økonomi
- Byplanlegging og byutviklingens drivkrefter og aktører
- Spenningen mellom "kompakte byer" som ideal og intercity-utbygging

Et tema vi har funnet lite norsk forskning på er sammenhengen mellom byenes befolkning, flyttestrømmer og skatteinngang. Særlig gjelder dette storbyene i relasjon til sitt omland. Mange av disse omkransende pendlerkommunene hvor en høy andel av befolkningen jobber i, og bruker storbyenes tilbud og infrastruktur, har en meget god skatteinngang sammenlignet med storbykommunene selv. Dette er et tema som er høyst aktuelt knyttet til det pågående arbeidet med endringer i kommunestrukturen, og som vi vil anbefale videre forskning på. Videre ser vi behov mer forskning på styringsutfordringer og særskilte vilkår for det kommunale tjenestetilbudet i storbyene.

### Valg av tema for casestudie

Litteraturstudien avdekker at det er svært mange felt hvor storbyene har særskilte utfordringer som det kan være verdt å se nærmere på. Dette gjorde det utfordrende å finne fram til en sektor eller faktor for en grundigere studie i prosjektets siste fase. En avveining var om vi skulle fokusere på et bestemt tjenestefelt eller sektor (for eksempel bolig eller barnehage), eller om vi skulle fokusere på spesielle sosiale og demografiske grupper (faktorer). Valget falt på den boligsosiale sektoren som presenteres i rapportens del 2 (kapitlene 6 til 12), og begrunnelsen for dette har vi redegjort for i introduksjonskapitlet (kapittel 1) og i kapittel 6.

## 5 Økonomiske analyser av storbyenes utgiftsnivå

Dette kapitlet tar utgangspunkt i en bred gjennomgang av de fleste kommunale tjenestesektorer mht. kommunenes utgiftsnivå (konsern), hvor målet er å finne sektorer hvor storbyenes utgiftsnivå er høyere enn i andre kommuner. Vi har studert utgifter til både drift og investeringer ved å gjennomføre et stort omfang av regresjonsanalyser med utgifter per innbygger som avhengig variabel. En kort oppsummering av datakilder og metode er gjengitt i kapittel 7.1.

I de enkleste regresjonsmodellene har vi kun inkludert en dummyvariabel som er lik 1 for de fem storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, og lik 0 for alle andre kommuner, og en dummyvariabel som fanger opp mindre kommuner (innbyggertall under 40000). Tanken er at hvis storby-variabelen i en slik modell kommer ut som statistisk utsagnskraftig forskjellig fra 0 og med et positivt fortegn indikeres det dermed at utgiftene i aktuell sektor i gjennomsnitt er høyere per innbygger i disse kommunene enn gjennomsnittet for øvrige kommuner med innbyggertall høyere enn 40000. Slik kan man få indikasjoner på for hvilke tjenester det trolig eksisterer en eller flere storbyfaktorer.

Samtidig vet man at kommunenes utgifter per innbygger er påvirket av både prioriteringer, ulik oppgaveløsning, forskjeller i innbyggernes behov og forskjeller i kostnadsfordeler/ulempen etc. For å komme nærmest mulig påvisning av potensielle storbyfaktorer er det derfor viktig at man også kontrollerer for slike faktorer i denne analysen, i alle fall for sektorer som i dag har egne kostnadsnøkler. Vår tilnærming er i hovedsak å inkludere variabler som inngår som kriterier i representative delkostnadsnøkler. For sektorer som ikke inngår i utgiftsutjevningen har vi inkludert en rekke ulike kriterier som kan tenkes å forklare noe av variasjonen i utgiftene på tvers av kommuner. Vi også kontrollert for kommunestørrelse, enten på logistisk form og/eller ved hjelp av basiskriteriet. I analysene av investeringsutgifter har vi i tillegg inkludert variabler som fanger opp endringer i innbyggertallet, da gjerne for aktuelle aldersgrupper etter hvilken sektor som analyseres.

I dette kapitlet presenterer vi i hovedsak kun gjennomsnittlig storbyeffekt, mens komplette regresjonstabeller for hver sektor er gjengitt i vedlegg B. I samme vedlegg er det også gjengitt egne tabeller med byspesifikke effekter for hver av byene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand.

Tabell 5.1 presenterer resultater av regresjonsanalyser med bruttoutgifter som avhengig variabel for sektorene som i dag har egen kostnadsnøkkel i inntektssystemet. I de to første kolonnene presenteres resultater for driftsutgifter, mens de to siste kolonnene presenterer resultater for investeringsutgifter. For barnehage ser vi i kolonne (1) at storbyene i snitt har hatt et utgiftsnivå som er om lag 860 kroner per innbygger høyere enn andre store kommuner. Fra tilhørende tabell i vedlegg B ser vi også at småkommunene igjen har hatt et klart lavere utgiftsnivå. I dagens kostnadsnøkkel er det inkludert kriterier for barn uten kontantstøtte, alderskriterier og utdanningsnivå. Betinget på disse faktorene og (log) innbyggertall, se kolonne (2), er ikke utgiftsnivået signifikant høyere i storbyene enn øvrige store kommuner. Kriteriene i dagens kostnadsnøkkel, barn uten kontantstøtte, innbyggere under 5 år og andel av befolkningen med høy utdanning, kommer alle ut med signifikant og positiv effekt på kostnadene i barnehagesektoren. Det er heller ingen signifikant forskjell på utgiftene i små kommuner sammenlignet med kommunene over 40000 innbyggere.

Tabell 5-1 Regresjonsanalyser av utgifter per innbygger i sektorer med egne kostnadsnøkler for årene 2010-2013 som avhengig variabel.

	Brutto driftsutgifter		Brutto investeringsutgifter	
	Uten kontrollvariabler	Med kontrollvariabler	Uten kontrollvariabler	Med kontrollvariabler
Barnehage	0,856***	0,161	0,396***	0,603***
Grunnskole	-0,933**	0,515	0,0261	-1,673
Pleie og omsorg	-3,35e-05	0,365**	-0,00268	0,00744
Sosiale tjenester	-0,207	0,0260	-0,0475	-0,179
Barnevern	0,0927	0,252	-0,0145	-0,0153
Kommunehelse	0,761**	0,652	-0,00746	0,0178

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå er ikke rapportert. Konstantledd, en dummyvariabel for kommuner med innbyggertall under 40000, frie inntekter og faste årseffekter er inkludert i alle modeller. I kolonnene (2) og (4) er det i tillegg inkludert en rekke forklaringsvariabler som fanger opp ulike kostnads- og etterspørselsforhold, samt innbyggertall. Se vedlegg B for fullstendige analyser. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

I desember 2015 publiserte Kommunal- og moderniseringsdepartementet et høringsnotat med forslag til oppdaterte kostnadsnøkler. Nye kostnadsnøkler innføres fra 2017 og en gjennomgang av revideringene ble presentert i kommuneproposisjonen 2017. Iht. høringen ble det blant annet presentert en alternativ kostnadsnøkkel for barnehagesektoren. Forslaget var at høyutdanningskriterium kunne erstattes med et sysselsettingskriterium. Vi har i dette prosjektet undersøkt for hvordan dette vil slå ut for storbyene. Disse analysene er ikke gjengitt i tabell. Hovedfunnet tilsier at alle de fem bykommunene vil komme dårligere ut med den alternative modellen, men utgiftsnivået i snitt vil ikke være signifikant høyere sammenliknet med alle andre kommuner. Forklart varians er også kun svakt redusert sammenliknet med en modell med høyutdanning som kriterium.

En interessant faktor mht. det foreslåtte kriteriet (sysselsatte) for barnehagesektoren er om dette samvarierer med etterspørselen etter barnehageplasser. I en del regioner reduseres nå sysselsettingen hovedsakelig som følge av redusert aktivitet i petroleumsnæringen og leverandørindustrien. Hvis dette gir seg utslag i færre barn i barnehagen vil trolig et slikt kriterium være å foretrekke fremfor et kriterium som måler utdanningsnivået i befolkningen ettersom endringer i slike kriterier hovedsakelig vil endre seg som følge av migrasjon på kort sikt. Hvis endringer i etterspørselen etter barnehageplasser derimot ikke samvarierer med endringer i sysselsettingen, vil dette isolert sett tale mot den alternative kostnadsnøkkelen. Vi har i denne rapporten ikke utført analyser som ser på endringer i etterspørselen etter barnehageplasser/oppholdstimer over tid.

For grunnskolesektoren viser beregningene i tabell 5.1 at storbyene i snitt har et lavt utgiftsnivå. Men storbyene har ikke et signifikant høyere utgiftsnivå sammenliknet med øvrige store kommuner når man tar hensyn til kriteriene i kostnadsnøkkelen og innbyggertall (kolonne 2). For pleie og omsorg viser resultatene litt motsatt trend. I snitt har storbyene samme utgiftsnivå som andre store kommuner (kolonne 1), mens når man kontrollerer for forskjeller i innbyggertall og aktuelle kostnads- og etterspørselsforhold ved hjelp av kriteriene i kostnadsnøkkelen, viser resultatet i kolonne 2 at utgiftsnivået innen pleie og omsorg er noe høyt i de fem storbyene i snitt (effekt lik kr 365 per innbygger). For kommunehelse (siste rad i tabell 5.1) finner vi at utgiftsnivået er lavt i utgangspunktet, men at noe av dette forklares av aktuelle kriterier i kostnadsnøkkelen. Selv om effekten i kolonne 2 ikke er signifikant forskjellig fra 0, er effektstørrelsen fortsatt nokså betydelig (kr 652 per innbygger).

For sosiale tjenester og barnevern synes ikke utgiftsnivået å skille seg spesielt fra andre store kommuner, verken i absolutt verdi eller når vi kontrollerer for forskjeller i kostnads- og etterspørselsforhold.<sup>19</sup> I KMDs høringsnotat om nytt inntektssystem fra desember 2015 var det forslag om endringer i kostnadsnøkklene for disse to sektorene. For barnevern gjelder dette kun en justering av vekt. Analyser likt de som presenteres i tabell 5.1 kan ikke si noe om fordelingseffekter av endret vektning. Det nye forslaget for sosiale tjenester var derimot mer interessant å studere i denne sammenhengen. Dette gikk ut på å erstatte urbanitetskriteriet, som er definert som innbyggertall opphøyd i 1,2, med et nytt kriterium med antall aleneboende mellom 30 og 66 år. Resultater for hvordan dette slår ut for storbyene er presentert i tabell 5.2. Den nevnte endringen er gjeldende fra inntektsåret 2017.

I kolonne (1) i tabell 5.2 har vi inkludert de variablene som i dag inngår i kostnadsnøkkelen for sosialhjelp. Denne analysen skiller seg fra analysen av sosiale tjenester i tabell 5.1 ved at utgifter til arbeidsrettede tiltak i kommunal regi og introduksjonsordningen ikke er inkludert i tabell 5.2. Dette er gjort ettersom disse to funksjonene ikke er en del av delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp. Vi finner her at utgiftsnivået i storbyene er nær kr 300 høyere per innbygger enn i andre store kommuner, men at den effekten ikke er statistisk utsagnskraftig. I kolonne (3) presenteres byspesifikke effekter med de samme forklaringsvariablene som i kolonne (1). Her ser man at det er særlig i Bergen og Trondheim hvor utgiftsnivået er relativt høyt når vi kontrollerer for kriteriene i kostnadsnøkkelen. Også koeffisienten for Oslo er relativt stor med kr 351 per innbygger, men den effekten er ikke statistisk utsagnskraftig.

I kolonne (2) har vi estimert tilsvarende sammenheng som i (1), men med den forskjellen at urbanitetskriteriet er erstattet med et kriterium for aleneboende.<sup>20</sup> Dette medfører at effekten for storbyene i snitt øker fra kr 288 per innbygger i kolonne (1) til kr 418 per innbygger i kolonne (2). Nå er også forskjellen statistisk utsagnskraftig. Det er også verdt å merke at det nye kriteriet, aleneboende, er statistisk signifikant, og forklart varians målt ved  $R^2$  øker noe sammenliknet med kolonne (1). Hvis vi ser i kolonne (4) er det tydelig at det trolig vil få negative konsekvenser for alle storbyene unntatt Kristiansand at urbanitetskriteriet erstattes med et kriterium for aleneboende. Effekten i Bergen tilsvarende kr 720 per innbygger, men også med urbanitetskriteriet (kolonne (1)) var effekten for Bergen betydelig med kr 591.

---

<sup>19</sup> Utgifter til både KOSTRA-funksjon 273 (arbeidsrettede tiltak i kommunal regi) og 275 (introduksjonsordningen) er inkludert i driftsutgiftene til sosiale tjenester i analysene presentert i tabell 5.1.

<sup>20</sup> Statistikk for aleneboende er basert kun på 2014-tall.



Tabell 5-2 Regresjonsanalyser med brutto driftsutgifter til sosiale tjenester, dvs. funksjonsområdene 242 (råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid), 243 (tilbud til personer med rusproblemer, 276 (kvalifiseringsordningen) og 281 (økonomisk sosialhjelp), som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Storby	0,288	0,418***		
Oslo			0,351	0,636***
Bergen			0,591**	0,720***
Trondheim			0,348*	0,512***
Stavanger			0,167	0,232*
Kristiansand			0,0623	0,00196
Innbyggertall <40000	0,233	0,0434	0,223	0,0426
Innbyggere 16-22	7,353*	8,943**	7,405*	9,020**
Innbyggere 23-66	3,438*	-1,351	3,419*	-1,413
Flyktninger	11,20***	15,19***	11,61***	15,43***
Uføre 18-49 år	28,65***	25,31***	28,65***	25,61***
Opphopning	17,324***	11,848***	17,317***	11,685***
Urbanitet	0,107**		0,1000*	
Aleneboende 30-66 år		14,74***		14,68***
Observasjoner	1,694	1,688	1,694	1,688
R <sup>2</sup>	0,292	0,326	0,293	0,327

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå er ikke rapportert. Konstantledd, frie inntekter og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå. Informasjon om aleneboende er kun basert på 2014-statistikk.

I kolonnene (3) og (4) i tabell 5.1 presenteres regresjonsanalyser av kommunenes bruttoinvesteringer. Det er kun i barnehagesektoren at vi finner en utsagnskraftig effekt for storby-variabelen. Effekten tilsvarende kr 400 og 600 per innbygger når vi henholdsvis ikke kontrollerer og kontrollerer for ulike kostnads- og etterspørselsfaktorer samt kommunestørrelse. I øvrige sektorer er de estimerte sammenhengene nokså nære null, med unntak av grunnskole hvor investeringsnivået i årene 2010-2013 har vært relativt lavt i storbyene. Fullstendige modeller er gjengitt i vedlegg B.

Videre har vi gjennomført tilsvarende analyser som presentert i tabell 5.1 for kommunale sektorer som ikke har egne kostnadsnøkler i dag. Dette gjelder kultur, brann, kirke, samferdsel, VAR og næring, samt bolig. For boligsektoren henvises det imidlertid til kapittel 11 for analyser av både utgifter og en rekke andre aspekt. Kort oppsummert fra disse analysene finner man at storbyene har et relativt høyt utgiftsnivå i boligsektoren. Analysene for øvrige sektorer er presentert i tabell 5.3.

Hvis vi først studerer driftsutgiftene ser vi at det er relativt få positive effekter som er statistisk utsagnskraftige i kolonnene (1) og (2). Unntaket er først og fremst innen samferdsel. Her finner vi at utgiftene i snitt er om lag kr 650 høyere målt per innbygger i de fem storbyene enn for snittet av andre store kommuner. I kolonne (2), hvor vi har inkludert noen variabler på befolkningen, ser vi at dette bidrar til å forklare deler av det høye utgiftsnivået man har i storbyene. I VAR (vann, avløp og renovasjon) og næring finner vi derimot at utgiftsnivået i storbyene er relativt lavt sammenlignet med andre store kommuner. I kolonne (2) ser vi at informasjon om befolkning mv. bidrar til å forklare deler av denne forskjellen, men for næring ser det justert for andre forklaringsvariabler ut til å være et noe høyt utgiftsnivå i storbyene. Når vi kontrollerer for ulike etterspørselsfaktorer indikeres det også at utgiftsnivået innen kirke er noe høyt i storbyene.

Tabell 5-3 Regresjonsanalyser av utgifter per innbygger i sektorer uten egne kostnadsnøkler for årene 2010-2013 som avhengig variabel.

	Brutto driftsutgifter		Brutto investeringsutgifter	
	Uten kontrollvariabler	Med kontrollvariabler	Uten kontrollvariabler	Med kontrollvariabler
Kultur	0,281	-0,787	1,047	0,0804
Brann	-0,0825	-0,0739	0,0508	0,0977
Kirke	-0,00107	0,153***	-	-
Samferdsel	0,648**	0,441	-0,0128	-0,170
VAR	-0,492**	-0,123	-0,323*	-0,319
Næring	-0,389***	0,652	0,181	0,433**

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå er ikke rapportert. Konstantledd, en dummyvariabel for kommuner med innbyggertall under 40000, frie inntekter og faste årseffekter er inkludert i alle modeller. I kolonnene (2) og (4) er det i tillegg inkludert en rekke forklaringsvariabler som fanger opp ulike kostnads- og etterspørselsforhold, samt innbyggertall. Se vedlegg B for fullstendige analyser. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

I tredje og fjerde kolonne studeres investeringsutgiftene. I den tredje kolonnen, hvor vi sammenlikner utgiftsnivået med andre store kommuner uten å inkludere etterspørsels- og kostandsfaktorer, finner vi ingen tegn til at investeringsnivået per innbygger er større i de fem storbyene enn i sammenligningsgruppen. Det er imidlertid verdt å legge merke til at den estimerte effekten for kultur tilsvarer over kr 1000 per innbygger, men den er likevel ikke signifikant forskjellig fra 0. Fra vedleggstabell B.14 i Vedlegg B ser man at dette skyldes høyt investeringsnivå i Kristiansand. Justert for ulike forklaringsvariabler indikeres det at investeringsnivået i næring er noe høyt i storbyene.

## DEL 2 BOLIGSOSIALE UTFORDRINGER I NORSKE STORBYER

### 6 Introduksjon - Boligsosiale utfordringer i norske storbyer

Hovedspørsmålet som undersøkelsen søker svar på er: Hvilke trekk ved storbyene tilsier at utfordringer og utgifter knyttet til den boligsosiale sektoren er ekstra store her?

Rapporten tar for seg hvilke særskilte boligsosiale utfordringer storbyene står overfor. Vi vektlegger hva som skiller storbyene fra landet forøvrig med store, mellomstore og små kommuner, samt hvilke forskjeller vi ser storbyene imellom. Vi er i hovedsak opptatt av utfordringene «der ute» i betydningen trekk ved befolkning og boligmarked, men vi berører også utfordringer knyttet til hvordan det boligsosiale arbeidet er prioritert og organisert. Fremstillingen er basert på en gjennomgang av eksisterende dokumenter på feltet, nye økonomiske analyser basert på tall fra en rekke statistiske kilder<sup>21</sup> og intervju med fagpersoner fra statlig hold og i de fem storbykommunene.

Hva er de viktigste kostnadsdriverne i store byer? I en tidligere studie ble dette spørsmålet besvart av administrative ledere, rådmenn eller lignende, i landets 16 største kommuner (Aastvedt m fl 2006). Spørsmålet ble stilt helt åpent og gjaldt alle sektorer, ikke bolig spesielt. Svarene viste at flere boligrelevante faktorer kom høyt opp: høye tomteknader, opphopning av sosiale problem og sosial segregering. Sektoren med klare innslag av storbyespesifikke kostnadsdrivere var, ifølge kommunelederne, sosiale tjenester, med spesiell vekt på økonomisk sosialhjelp og rusomsorg. Samtlige av disse utfordringene har en tett kobling til det boligsosiale feltet. Den samme studien ser dessuten, med bakgrunn i sine økonomiske analyser av kommuneøkonomiens kostnadsdrivere, behovet for nærmere studier av «sosial boligformidling». Det er med andre ord behov for en studie som spesifikt tar for seg storbyenes boligsosiale utfordringer. Og som dette avsnittet illustrerer henger den boligsosiale sektoren tett sammen med helse- og sosialsektoren, og vi vil tilføye sektorer som integrering og byutvikling.

De boligpolitiske og boligsosiale utfordringene er ulike i ulike deler av landet. Det er stor enighet om at det største presset – på areal, boligpriser og miljø – finner sted i byene, særlig i de største byene, fordi det er her boligprisene øker mest og befolkningsveksten er størst (St.meld.nr. 17 (2012-2013)). Det er ofte en omstendelig prosess å bygge i byområder. En stor andel av de nye boligene i storbyene har blitt bygd på areal som allerede er i bruk og ved ombygging av næringseiendom. Dette involverer mange aktører og er komplisert og kostbart. De høye boligprisene i storbyene gjør det vanskelig for mange å finne seg, og holde på, en bolig. Dessuten er det i de store byene at forskjellene i levekår og opphopningen av levekårsulemper er størst (St.meld.nr 17 (2012-2013)).

#### 6.1 Om boligpolitikken og boligmarkedet i Norge

Vi starter med noen sentrale punkter om den norske boligpolitikken og boligmarkedet:

- Norsk boligpolitikk regnes i hovedsak som vellykket – de aller fleste bor trygt og godt. Åtte av ti eier sin bolig. Norge er i verdenstoppen når det gjelder boligareal pr person, og den private boligmassen holder høy standard og er generelt svært godt vedlikeholdt.
- «Eierlinja» som sentral politisk føring. Det er et mål at flest mulig skal eie sin egen bolig.
- I de første tiårene etter andre verdenskrig ble subsidiene i boligpolitikken rettet mot å øke boligbyggingen for folk flest.

<sup>21</sup> SSBs statistikkbank og KOSTRA-database, Grønt hefte som utgis av regjeringen, samt tall fra Helsedirektoratet, Husbanken og KS.

- Fra midten av 1990-tallet: overgang fra en universell boligpolitikk til en mer selektiv politikk rettet mot boligsosiale utfordringer (den boligsosiale vendingen). Det boligsosiale feltet er dermed relativt nytt.
- Staten har ansvar for overordnet styring og tilrettelegging for boligpolitikken, mens det er kommunene som har ansvar for gjennomføringen.
- Bolig utgjør sammen med arbeid, utdanning og helse de fire grunnpilarene i velferdspolitikken. Men bolig avviker fra de øvrige grunnpilarene langs to dimensjoner:
  - o Bolig er i særklasse den grunnpilaren som er mest basert på private markedsløsninger.
  - o Den sosiale boligpolitikken er i mye mindre grad lovregulert sammenlignet med de øvrige politikkområdene, men bygger i stedet på måloppnåelse gjennom øremerkede tilskudd, låneordninger, bostøtte, informasjon og kompetansebygging (NOU2011:15, side 11).
- «Boligmarkedet kan bidra til å sikre gode boforhold for store grupper, men også være en kilde til ulikhet. Det skaper og forsterker økonomisk ulikhet mellom generasjoner, mellom ulike deler av landet, og mellom eiere og leiere». (NOU2011:15, side 17.)
- Enkelte grupper har av ulike årsaker ikke fått ta del i den generelle velstandsøkningen i Norge. Ulikheten er slående på en del felt, og dette er synlig på boligfeltet med systematiske forskjeller i boforhold mellom grupper. Bostedsløshet har fått økt oppmerksomhet. For lavinntektsgrupper er ofte leiemarkedet eneste mulighet, og her er det godt dokumentert at mange bor trangt, har utrygge boforhold og lite tilfredsstillende bomiljø.
  - o Andelen vanskeligstilte på boligmarkedet er overrepresentert i storbyene
- Riksrevisjonen rettet i sin forvaltningsrevisjon i 2008 kritikk mot den offentlige innsatsen for vanskeligstilte på boligmarkedet: mangler ble påpekt ved både statlig styring og kommunal gjennomføring av boligpolitikken.
  - o Riksrevisjonen (2008) påpekte problemer knyttet til gjennomføringen av boligpolitikken og det boligsosiale arbeidet når det gjelder økonomiske rammer, organisering og forvaltning.
  - o Etter dette har det i regi av Husbanken – og i samarbeid med kommunene og andre aktører – vært igangsatt et betydelig arbeid med satsing på det boligsosiale feltet (se for eksempel boligsosiale handlingsplaner og strategien «Bolig for velferd»)
- Fokuset i NOU2011:15 som er den mest omfattende utredningen om det boligsosiale feltet i nyere tid er på:
  - o *Boligbehov*. Det påpekes at andelen eldre vil øke hvorav mange vil ha behov for tilrettelagte boliger. Ellers påpekes boligsosiale utfordringer knyttet til personer med funksjonsnedsettelse, unge i etableringsfasen, flyktninger, bostedsløse, økonomiske vanskeligstilte, aleneboende og personer med rusavhengighet og/eller psykiske lidelser.
  - o *Utleiemarkedet*. Leietakere har dårligere levekår enn boligeiere. For grupper med lave inntekter og eventuelle tilleggsproblemer er leiemarkedet ofte eneste mulighet. Utleiemarkedet i storbyene har noen særtrekk: høyere omfang, høyere priser, flere profesjonelle utleiere, men samtidig flere useriøse utleiere som opererer på kanten av loven og dårlige boforhold for mange.
  - o *Bostedsløse*. Er overrepresentert i storbyene. Majoriteten er rusavhengige (59 prosent), og en av tre trolig har en psykisk lidelse (Dyb og Johannessen 2008). Utfordringer å få til et godt og tilpasset boligtilbud til denne gruppen. Behov for nok tilpassede boliger med tilrettelagte tjenester.
  - o *Boligen som ramme for barns oppvekstsvilkår*. Barn rammes ekstra hardt av fattigdom og fattige familier har ofte utfordringer knyttet til bolig og bomiljø. Mange bor trangt, mange bor til leie og må flytte ofte. I tillegg opplever en del at det sosiale og fysiske

bomiljøet i mange kommunale boliger er dårlig. Mange barnefamilier blir dessuten boende for lenge i midlertidige botilbud.

- *Kartlegge ressursbruk.* Behov for å kartlegge både den statlige og kommunale ressursbruken knyttet til den boligsosiale politikken.

NOU2011:15 Rom for alle har en geografisk dimensjon ved å vurdere boligsosiale utfordringer både for sentrale strøk og i områder med lavt folketall. Selv om utredningen ikke har et spesielt fokus på storbyene behandles disse likevel som en egen gruppe i en del analyser og vurderinger, og noen funn tyder på særskilte boligsosiale storbyutfordringer. Dette gjelder i første rekke *befolkningsvekst og mangel på egnede boliger, høye boligpriser som gjør terskelen inn i boligmarkedet stadig høyere og fører til at flere faller utenfor, befolknings sammensetning med høyere andel vanskeligstilte, endringer i demografien som fører til nye boligbehov, utfordringer med å skaffe nok og egnede kommunalt disponerte boliger, utfordringer knyttet til bomiljø hvor mange med sosiale og helsemessige utfordringer er konsentrert i samlokaliserte kommunale boliger, svakt vedlikehold av kommunale boliger, uheldige forhold på det private utleiemarkedet og utfordringer med å tilby gode oppfølgingstjenester og kobling mellom bolig og tjenester.*

En viktig konklusjon i NOU2011:15 er at en del husstander ikke klarer å skaffe seg bolig eller boforhold med en kvalitet som vi regner som tilfredsstillende. De boligene folk har behov for tilbys ikke alltid. En årsak kan være at ingen ønsker å tilby boliger til en pris de økonomisk vanskeligstilte kan betale. Dette er en av grunnene til at den sosiale boligpolitikken er nødvendig for å motvirke slike uønskede utfall av markeds mekanismene. Politikken på dette området treffer altså ikke dem som trenger det godt nok, og utvalget slår fast at det er nødvendig med forsterket innsats «for at bolig skal være en likeverdig del av den samlede velferdspolitikken, et korrektiv til fordelingspolitikken og et sikkerhetsnett for dem som ikke klarer å skaffe seg en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd.» (NOU2011:15, side 17).

### Den boligsosiale vendingen

I etterkrigstiden har boligpolitikken blitt lagt om, endringene har omfattet politikken formål, organisering, samt virkemiddelbruken. Fra 1990-tallet har de boligpolitiske subsidiene i økende grad blitt rettet mot beboeren framfor boligen, og det handler mindre om selve boligen og mer om det å bo. Utviklingen blir gjerne omtalt som den boligsosiale vendingen (Sørvoll 2011) hvor fokuset har skiftet fra boligforsyning for hele befolkningen til boligens betydning i velferdspolitikken rettet mot vanskeligstilte grupper. Boligens betydning har på den ene siden økt i den smale velferdspolitikken med mer vekt på behovsprøving og individuell tilpasning. Parallelt er boligens rolle i den brede velferdspolitikken nedtonet (NOU2011:15). Boligpolitikken er blitt mer selektiv med fokus på utsatte grupper, mens den før var mer innrettet mot universelle velferdsgoder til hele befolkningen.

Siden slutten av 1990-tallet kan vi altså snakke om en boligsosial vending i norsk boligpolitikk med sterkere satsing på boligsosialt arbeid. Flere større satsinger og prosjekter med boligsosialt fokus vokste fram. Storbyene fikk spesiell oppmerksomhet. *Prosjekt bostedsløse* i perioden 2000-2004 var et nasjonalt forsøksprosjekt rettet mot de mest vanskeligstilte på boligmarkedet i de sju største byene. Deretter overtok den nasjonale strategien *På vei til egen bolig* i perioden 2005-2007 som igjen ble avløst av kommunesatsingen til Husbanken som startet opp i 2009 (Grønningsæter m fl, 2014).

Tilnærmingen til det boligsosiale arbeidet har gradvis blitt bredere gjennom disse årene og satsingene både med inkludering av flere vanskeligstilte grupper og flere forvaltningsområder og nivåer (Hansen & Grødem 2012). Erkjennelsen av at det boligsosiale arbeidet er svært komplekst med en svært sammensatt målgruppe har blitt tydeligere (Ulfrstad 2011). Særlig i de litt større kommunene er det ofte over ti ulike enheter som jobber i det boligsosiale feltet (Langsether m fl 2008), og feltet preges mange steder av fragmentering og manglende samordning (Sandlie m fl 2011). Husbanken har hatt en sentral

rolle som pådriver og koordinator overfor kommunene og ulike statlige aktører, og har gradvis fått et sterkere fokus på samordning og rollen som koordinator for det boligsosiale arbeidet.

Dette ble ytterligere understreket da Riksrevisjonen (2008) gjennomgikk tilbudet til vanskeligstilte på boligmarkedet, og rettet sterk kritikk mot arbeidet på flere punkter. Blant annet konkluderte rapporten med at Husbanken hadde forsømt sin rolle som kompetanseorgan, og dette ble startskuddet for et mer omfattende samarbeid mellom kommunene og Husbanken i form av boligsosiale utviklingsprogrammer. Sentrale mål for programmene er forebygging og bekjempelse av fattigdom og bostedsløshet gjennom økt boligsosialkompetanse og aktivitet i kommunene. Innenfor disse felles målsetningene jobber Husbankens seks regioner i samarbeid med sine kommuner på litt ulikt vis ut fra lokale utfordringer i de enkelte kommunene. Satsingen ble i enda større grad rettet mot kommunene med de største utfordringene. Husbanken ble i tildelingsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet for 2009 pålagt å utvikle et metodisk verktøy basert på indikatorer som kunne identifisere hvilke kommuner som hadde de største utfordringene (Grønningsæter m fl, 2014). Kartleggingene skulle danne et grunnlag for programplan og aktiviteter i de enkelte kommunene.

Fram til november 2014 hadde 54 kommuner og Oslo kommune med fire bydeler inngått samarbeidsavtaler med Husbanken som del av denne kommunesatsingen. Det er nesten utelukkende store kommuner med over 10 000 innbyggere som deltar. De fleste har mellom 20 000 og 50 000 innbyggere, og alle de fem største byene er inkludert (Grønningsæter 2014). Satsingen rettes særlig inn mot byene, noe som begrunnes i at det er her vi finner de største boligsosiale utfordringene.

## 6.2 Om vanskeligstilte og det boligsosiale feltet

Når vi i denne rapporten undersøker boligsosiale utfordringer i norske storbyer er det sentralt å definere hva vi mener med det 'boligsosiale'.

Kort sagt definerer vi «boligsosialt arbeid» som de tiltakene som igangsettes for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Mer spesifikt kan arbeidet i den boligsosiale sektoren grovt inndeles i følgende kategorier: *bolig* (kommunalt disponerte boliger, lån, boligtilskudd o.l.) *økonomisk støtte* til personer og husstander (bostøtte, tilskudd, sosialhjelp), *oppfølgingstjenester* for å bli boende (bo-veiledning, hjelp til anskaffe bolig og andre tjenester i boligen), samt *kompetanseoppbygging* i offentlige etater. I tillegg vil vi trekke inn arbeidet med *områdeløft* i utsatte byområder hvor fokuset på boligsosiale utfordringer står sentralt.

Én måte å angripe dette på er å definere det boligsosiale feltet som utfordringer og politikkutforming knyttet til situasjonen for de vanskeligstilte på boligmarkedet. Det finnes flere måter å definere vanskeligstilte på boligmarkedet. I offisielle nasjonale dokumenter som NOU 2011:15 'Rom for alle' og regjeringens strategidokument 'Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid' (2014-2020) er vanskeligstilte på boligmarkedet forstått som «personer og husholdninger som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egenhånd». Lignende formuleringer gjenfinnes i dokumenter fra Husbanken og på kommunalt nivå, samt i lovverket (for en oversikt se, den nasjonale strategien *Bolig for velferd*, s 33-35). Samtidig er det et faktum at retten til bolig er betydelig svakere forankret i lovverket enn andre sentrale velferdsgoder, og at det begrensede ansvaret det offentlige har på boligfeltet er fragmentert mellom flere sektorer og gjenfinnes i flere ulike lover.

Hvilket handlingsrom har så hushold som sliter med å skaffe seg eller beholde en egnet bolig? Det å være vanskeligstilt må ikke kun forstås som en egenskap ved individet eller husstanden selv, men mer som et misforhold mellom ressursene til husstanden og trekk ved boligmarkedet (Nordvik, 2006, side 6).

Individets ressurser handler for det første om økonomi. For å kunne bo godt er man avhengig av en inntekt som setter en økonomisk i stand til å konkurrere og skaffe seg et tilfredsstillende boforhold. Både eie- og leiemarkedet er preget av konkurranse. Dermed har det også betydning hvem man konkurrerer med og hvilke ressurser konkurrentene innehar. Storbyene er kjent for særlig hard konkurranse på boligmarkedet. Kort sagt er det relativt høye priser i byene noe som gjør det vanskelig for personer/familier med lite kapital/lave inntekter å komme inn på det lokale boligmarkedet eller skaffe seg en tilfredsstillende bolig. For å illustrere dette, viser vi til et intervju med representanter fra Husbanken sør. De forklarte at flere av de som er avhengig av offentlig økonomiske støtteordninger velger å flytte ut av Kristiansand og det lokale boligmarkedet der, til en av omegnskommunene da man får mer bolig for pengene utenfor byens grenser. Det er også en rekke andre ressurser som har betydning for at personer får dekket boligbehovet. For å mestre boforholdet må man klare å håndtere egen økonomi, betale regninger i tide og takle en del praktiske oppgaver. En rekke kulturelle og sosiale ferdigheter er viktige både for å skaffe seg en bolig (bl.a. nettverk og kjennskap til hvordan markedet fungerer) og ikke minst for å beholde den over tid og fungere i bomiljøet. På leiemarkedet er mange av disse ikke-økonomiske ressursene særlig viktige. Her må man for eksempel evne å gjennomføre en boligvisning og sannsynliggjøre at man er en god leieboer, og man må følge husordensregler og ikke være for belastende for naboer. Her spiller også helsemessige forhold inn som rusavhengighet, psykiske lidelser eller funksjonsnedsettelse som kan bety at man har behov for en tilrettelagt bolig. I tillegg til dette, kan diskriminering på boligmarkedet legge hindringer i veien for visse grupper (Søholt & Astrup, 2009).

Statistisk sentralbyrå har som ledd i arbeidet med å beregne antallet vanskeligstilte på boligmarkedet operasjonalt definisjonen fra de nevnte nasjonale dokumentene (SSB, 2014), og legger vekt på en kombinasjon av lavinntekt, trangboddhet og høy gjeldsbelastning. Mer presist defineres vanskeligstilte på boligmarkedet som personer i husholdninger som er under EU sin lavinntektsgrense (EU60)<sup>22</sup> og samtidig enten bor trangt eller har høy gjeldsbelastning, ekskludert husholdninger med finansformue over lavinntektsgrensen samt studenter og bostedsløse. Å tilhøre lavinntektsgruppen tilsier at det kan være vanskelig å etablere seg på boligmarkedet. Trangboddhet kan si noe om at boligen ikke er tilpasset behovet til husholdningen. En kombinasjon av lav inntekt og høy gjeld kan være en indikasjon på at det er vanskelig å opprettholde bosituasjonen over tid.

### 6.3 Leseveiledning for rapportens del 2 – Boligsosiale utfordringer

I neste kapittel redegjør vi for fremgangsmåten og metodiske betraktninger (kap 7), før vi i del 2A går løs på trekk ved boligmarkedet og befolkningen i storbyene. Vi legger vekt på individenes forutsetninger og strukturelle trekk ved storbyenes boligmarkeder. Kapitlene i del 2A er organisert rundt temaene befolkningsvekst og et presset boligmarked (kap 8), befolknings sammensetning og hopning av levekårsulemper på individ- og områdenivå i storbyene (kap 9) og kjennetegn ved det private utleie- og eiermarkedet (kap 10).

I del 2B tar vi for oss den boligsosiale politikken og ressursbruken, og hvordan denne møter utfordringene «der ute» (som beskrevet i del 2A). Hvilke utfordringer støter man på i utformingen og gjennomføringen av denne politikken? Hvilke overordnede prioriteringer og føringer gis, og hvilke virkemidler og tiltak settes inn? Hvordan er den boligsosiale sektoren organisert i storbyene og hvilke utfordringer knyttet til organisering og gjennomføring er storbyespesifikke? Vi presenterer først de rene økonomiske analysene av den boligsosiale sektoren (kap 11) før vi analyserer utfordringer knyttet til sektoren med basis i dokumenter, litteratur og intervju med informanter fra boligsosial sektor på statlig og kommunalt nivå (kap 12).

---

<sup>22</sup> Hushold som har en inntekt som ligger lavere enn 60 prosent av medianinntekten.



Tilslutt oppsummerer og konkluderer vi både om storbyutfordringer generelt og storbyenes boligsosiale utfordringer spesielt (kap 13). Gjennom hele rapporten legger vi vekt på hvilke trekk ved storbyene som skiller dem fra øvrige kommuner, og hvilke interne forskjeller vi finner storbyene imellom.

## 7 Metode – hvordan har vi gått fram?

### 7.1 Økonomiske analyser

Datagrunnlaget for analyser av utgifter og etterspørsels- og kostandsfaktorer i kapittel 5 og 11 er i all hovedsak lastet ned fra SSBs statistikkbank og KOSTRA-database, samt Grønt hefte som utgis av regjeringen. Grønt hefte er en samling av variable på kommunenivå som benyttes i delkostnadsnøklerne i dag.

I den sosiale boligpolitikken er Husbanken en sentral aktør, men blant annet ordninger som bostøtte, støtte til etablering mv. og investeringstilskudd til kommunene. Informasjon om bostøtte mv. er hentet fra Husbankens statistikkbank, mens data vedrørende investeringstilskudd er levert oss som egne bestillinger. Data for antall aleneboende personer og heltidsansatte i kommunene for året 2014 er levert fra KMD via Trond Hjelmervik Hansen i KS.

Både utgifter og antall mottakere mv. i kommunene er analysert ved hjelp av regresjonsanalyser i kapittel 11. Alle regresjonsmodellene som estimeres i det kapittelet er beregnet med minste kvadraters metode (MKM/OLS). Når det inkluderes flere år har vi justert de estimerte standardfeilene ved å klustre på kommunenivå. Alle utgifter mv. er i faste 2013 kroner og målt i 1000.<sup>23</sup>

### 7.2 Dokumentanalyser og kunnskapsoversikt

Denne delen består av alle typer relevante dokumenter for det boligsosiale temaet som behandles i kapittel 6 - 12. Dette inkluderer forskningsbidrag i form av vitenskapelige artikler, rapporter og utredninger, og ikke minst NOU'er, stortingsmeldinger og andre statlige og kommunale dokumenter. Vi har konsentrert oss om dokumenter som eksplisitt behandler det boligsosiale feltet, men også trukket inn tilgrensende tematikker. Særlig har vi vært på jakt etter eksisterende studier som beskriver og analyserer den boligsosiale situasjonen og ressursbruken i de fem aktuelle storbykommunene samlet og hver for seg, og sammenlignet med øvrige kommunetyper.

Vi har ikke tatt for oss verken statlige eller kommunale budsjett dokumenter som omhandler prioriteringer og poster i boligsosiale feltet. Denne avgrensningen er først og fremst gjort fordi det uansett vil være de samlede komparative økonomiske analysene gjort av SØF som kan gi et godt overblikk over utgifter og ressursbruk i storbyene versus andre kommunetyper. Dels har vi vurdert at dette ville være et altfor ressurskrevende arbeid innenfor rammene av dette prosjektet, og at gjennomgang av eksisterende komparative analyser samt intervju med eksperter på feltet ville gi større utbytte.

Kunnskapsoversikten som presenteres i kapittel 2 – 4 har en egen metodedel i introduksjonen til kapittel 3.1 og en mer detaljert gjennomgang i vedlegg A.

### 7.3 Intervjuer

På statlig nivå har vi gjennomført et gruppeintervju med tre representanter for Boligseksjonen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) som har det overordnede ansvaret for den nasjonale boligsosiale politikken. Videre har vi intervjuet totalt seks representanter fra fire av Husbankens regionkontorer med ansvar for de fem storbyene. Fra Husbanken Øst, som har ansvaret for Oslo samt et koordineringsansvar for storbyene, intervjuet vi to representanter. Videre intervjuet vi én representant fra hver av regionkontorene i Husbanken Midt-Norge med ansvar for Trondheim, og Husbanken

---

<sup>23</sup> Utgifter er deflatert ved hjelp av den såkalte kommune-deflatoren som publiseres i Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi sine rapporter.

Vest med ansvar for Bergen og Stavanger. Mens tre representanter stilte til intervju fra Husbanken Sør med ansvar for Kristiansand.

På kommunalt nivå har vi fått svar fra 19 representanter fra strategisk nivå (rådmannens fagstaber) eller virksomhets- og enhetsledere, samt noen saksbehandlere i bydelene. Nesten samtlige er intervjuet enten ved personlig oppmøte eller via telefon, mens noen få har gitt svar i en kombinasjon av telefon og e-post.

Fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester i Oslo deltok en fagsjef, direktøren og en avdelingsdirektør fra Velferdsetaten, to direktører fra Boligbygg Oslo KF, samt fire representanter fra NAV- og Boligkontoret i Bydel Gamle Oslo. Bergen kommune ble representert ved fire ledere på boligfeltet: etatssjef for sosiale tjenester, etatsjef for bolig, direktør i etat for boligforvaltning og seksjonssjef for bolig, grønt og områdesatsing i Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering (BSBI). Trondheim kommune ble representert ved en rådgiver i rådmannens fagstab, Helse og velferd, samt en representant for Eierskapsenheten med ansvar for kommunale boliger. Stavanger kommune ble representert ved en rådgiver fra Fagstab Levekår med lang fartstid fra det boligsosiale feltet samt at leder for Stavanger Bolig KF og flere andre har gitt innspill til rapporten. I Kristiansand kommune stod tre informanter for svarene: Virksomhetsleder for service og forvaltning, leder for Boligavdelingen og Programleder for boligsosialt utviklingsprogram. Dessuten ble daglig leder i Leieboerforeningen (Lbf) intervjuet for å gi innsikt i det private utleiemarkedet i storbyene.

Som nevnt i innledningen vil vi presisere at den kvalitative intervjudelen av prosjektet i hovedsak omfatter representanter fra de fem storbykommunene. Vi har ikke intervjuet, eller undersøkt de boligsosiale forholdene i øvrige kommuner. Representantene fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, fire av Husbankens regionskontor og Leieboerforeningen har med sin kontakt og erfaring med alle kommunetyper gitt et supplement til storbyperspektivet og bidratt med et blikk som sammenligner storbyene med øvrige kommuner. Dette kompensere likevel på ingen måte fullt ut for det mangfoldet av utfordringer som finnes på det boligsosiale feltet i alle typer av kommuner utenfor storbyene. Innenfor prosjektets rammer var det ikke hensiktsmessig å forsøke å fange perspektiver fra øvrige kommunetyper da dette uansett ville blitt for begrenset i omfang til å ha noen særlig verdi. Som nevnt under de to foregående delkapitlene er det de økonomiske analysene og dokument/litteraturanalyser som med større presisjon fanger opp det komparative blikket hvor storbyene sees i relasjon til øvrige kommunetyper.

## DEL 2A: BEFOLKNING OG BOLIGMARKED I STORBYENE

### 8 Befolkningsvekst og presset boligmarked

#### 8.1 Sterk befolkningsvekst i storbyene – behov for flere boliger

Samtlige storbyer i Norge vokser kraftig, og har gjort det i flere tiår. I løpet av 2013 økte antall bosatte i de fem største tettstedene Oslo, Bergen, Stavanger/Sandnes, Trondheim og Drammen med 28 000 personer, noe som utgjør 1,7 prosent. Av disse var det Oslo og Stavanger/Sandnes som hadde den sterkeste veksten med 1,8 prosent<sup>24</sup>. Tilsvarende tall for tettstedet Kristiansand var på 1,7 prosent (SSB, 2015, b).

SSB lager befolkningsframskrivninger<sup>25</sup>, og i sin beregning fram til 2040 vil alle de seks landsdelssentrene Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø få vekst i innbyggertallet (SSB, 2014 b). I det såkalte mellomalternativet (SSB opererer med høy, middels og lav) passerer Oslo kommune 700 000 innbyggere i 2020, Bergen passerer 300 000 i 2024, og samme år når Trondheim 200 000 innbyggere. Det er verdt å merke seg at selv om landsdelssentrene vil vokse, anslås veksten å bli enda høyere i storbyenes nabokommuner. Hele 18 av de 20 kommunene som får høyest prosentvis folketallsvekst i mellomalternativet, er kommuner med relativt kort avstand til en storby (SSB, 2014 b).

Framskrivningene er basert på de tre faktorene som avgjør utviklingen i folketallet: fruktbarhet, levealder (dødelighet) og nettoinnvandring (innvandring minus utvandring). Her er det laget tre ulike alternativer (høy, middels og lav) basert på ulike forutsetninger, hvor det såkalte mellomalternativet er SSB sitt hovedalternativ. Det er viktig å understreke at det er særlig stor usikkerhet knyttet til forutsetningene om innvandring, noe som har vist seg særlig aktuelt med en sterk økning i flyktningestrømmen i siste halvdel av 2015. Men usikkerheten knyttet til fruktbarhet, innenlandsk flytting, utvandring og dødelighet er også stor. Utviklingen i sysselsetting i storbyene er vesentlig både for innenlands flytting og arbeidsinnvandring, og omfanget av pendling vil også spille inn. Samlet sett er det likevel liten tvil om at veksten i folketallet i storbyene vil fortsette i uoverskuelig framtid.

#### 8.2 Høye og stigende boligpriser i storbyene

Prisnivået på boliger i de fire største byene ligger betydelig over landsgjennomsnittet, og Oslo skiller seg ut med ekstra høyt nivå (Eiendom Norge, FINN og Eiendomsverdi AS, 2016). Mens gjennomsnittlig kvadratmeterpris for hele landet i 2015 lå på 33 060 kr, lå Bergen, Trondheim og Stavanger samlet sett like oppunder 40 000 kr pr kvadratmeter. Oslo lå mer enn 40 prosent over disse tre byene på 56 821 kr, mens Kristiansand lå om lag 30 prosent lavere disse tre byene på 27 721 kr. Kristiansand ligger dermed også lavere enn landsgjennomsnittet (tabell 8.1).

---

<sup>24</sup> Nyere tall for Stavanger – publisert etter at analysearbeidet var avsluttet - viser nedgang i byveksten grunnet høyere innenlands nettoutflytting og lavere nettoinnvandring (SSB 2016) knyttet til utviklingen i petroleumsnæringen og makroøkonomiske trekk. Befolkningsutviklingen fremstår derfor som noe mer usikker i årene fremover. [http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/270395?\\_ts=1556d68ed68](http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/270395?_ts=1556d68ed68)

<sup>25</sup> Alle storbyene utarbeider samtidig sine egne befolkningsframskrivninger som kan avvike noe fra SSB sine.

Tabell 8-1 Boligpriser i Norge og storbyene i 2015 og endring siste år (2015) og fem siste år (2011-2015).

Område	Gjennomsnittlig kvadratmeterpris <sup>26</sup> i 2015	Endring siste år (m/m) (2015)	Endring siste 5 år (m/m) (2011-2015)
Oslo	56 821	9,5	42,0
Bergen	40 386	6	36,2
Trondheim	39 255	4,1	37,9
Stavanger	37 405	- 5,3	13,1
Kristiansand	27 721	3,6	9,1
Tromsø	41 422	5,6	49,9
Norge	33 060	5,0	31,7

Kilde: Eiendom Norge, FINN og Eiendomsverdi AS (2016). Endringene beregnes på månedsbasis. Inneværende måned sammenlignes med forrige måned, månedene for ett år siden, fem år siden og ti år siden.

Alle storbyene har hatt sterk vekst (mellom 70 og 95 %) den siste tiårsperioden. Med noen unntak blant annet knyttet til finanskrisen i 2008 og 2009 var veksten sterk alle årene. Den klart sterkeste veksten fant sted i Oslo og Stavanger. Ser vi på de siste fem årene har imidlertid veksten vært betydelig lavere i Stavanger og Kristiansand enn de tre øvrige byene. I Stavanger har veksten avtatt og blitt negativ de to siste årene, mens Kristiansand opplevde nedgang i 2013 og 2014 og oppgang i 2015. I Oslo fortsatte veksten og lå i 2015 på hele 9,5 prosent (tabell 8.1).

I Stavanger falt boligprisene med 5,3 prosent i 2015. Regionen har en svakere boligprisutvikling enn Norge for øvrig, hvor boligprisene har steget med 5 prosent i 2015. Oljebyen opplevde også en betydelig nedgang i antall omsatte boliger i 2015 (16 prosent færre). Dette henger først og fremst sammen med omstillingen i petroleumsnæringen som har ført til bortfall av arbeidsplasser, utflytting og dermed lavere befolkningsvekst og boliggetterspørsmål. Bergen hadde i 2015 en vekst i boligprisene som ligger litt over landet som helhet, mens i Trondheim og Kristiansand var veksten noe lavere enn landsgjennomsnittet siste år.

### Storbyene har høyest leiepriser med Oslo på topp

Leiemarkedsundersøkelsen (LMU) for 2015 som gjennomføres av SSB viser at Oslo har det høyeste leienivået i Norge, og ligger betydelig høyere enn landsgjennomsnittet og øvrige kommunegrupper (SSB 2015 d). Oslo har hatt det høyeste leienivået i en årrekke, men som tabell 8.2 viser ligger ikke Stavanger så langt bak, ei heller 3-romsleiligheter i Trondheim i 2015.

Basert på tabell 8.2, ser vi at Stavanger, Bergen og Trondheim ligger betydelig høyere enn øvrige kommunegrupper. Storbyene ligger altså betydelig høyere enn resten av landet. Tabellen viser også at det er i de minste kommunene i spredtbygde strøk at leienivået er lavest. Her er leieprisene kun halvparten så høye som i Oslo og Bærum.

Det er store variasjoner internt i de største byene. Sentrumsnære leiligheter i storbyene har høyest prisnivå. LMU har særlig kunnet dokumentere dette for de sentrumsnære områdene i Oslo, Bergen og Trondheim som har høyere leienivåer<sup>27</sup>. Selv om Oslo ligger høyest er nivået for de rimeligste bydelene i Oslo på nivå med Bergen og Trondheim sentrum (SSB 2015 d).

<sup>26</sup> Å benytte median i stedet for gjennomsnitt fører til at prisnivået i Oslo ligger om lag uendret, mens prisene i de øvrige storbyene og landet som helhet ligger noe lavere. Oslo skiller seg dermed enda klarere ut som et høyprisområde ved bruk av median. Det er altså ikke slik man kunne tenke seg at gjennomsnittet i Oslo trekkes opp fordi man her finner et eget sjikt av landets aller dyreste boliger.

<sup>27</sup> Basert på en inndeling i soner internt i de tre største byene.

Tabell 8-2 Gjennomsnittlig månedlig leie for 2- og 3-romsleiligheter for hele landet og ulike kommunestørrelser i tredje kvartal i 2015.

Geografiske inndelinger	Gjennomsnittlig månedlig leie	
	2 roms	3 roms
Hele landet	7 480	8 860
Oslo og Bærum kommune	9 900	12 460
Akershus fylke utenom Bærum kommune	7 550	8 820
Bergen kommune	7 750	9 840
Trondheim kommune	8 430	10 360
Stavanger kommune	9 210	10 670
Tettsteder med 20 000 innbyggere eller flere*	6 550	8 250
Tettsteder med 2 000-19 999 innbyggere	7 090	7 860
Tettsteder med 200-1 999 innbyg. og bosatte i spredtbygde strøk	5 400	5 870

Kilde: Leiemarkedsundersøkelsen, 2015, SSB. <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/lmu/aar/2015-12-14#content>

\* Det publiseres ikke sammenlignbare tall særskilt for Kristiansand, men kommunen tilhører denne kommunegruppen.

Stavanger har hatt en betydelig økning i leiepriser fram til 2014 (SSB 2015 a), men de årlige tallene fra LMU viser en svak nedgang i 2015 (SSB 2015 d). LMU er basert på eksisterende kontrakter og vil nødvendigvis ikke speile leienivået på nylig annonserte leieboliger. Inntrykket som gis av informanten i Stavanger og øvrige kilder (E24 (2015) og NRK Rogaland (2015 a)) er at leieprisene faller til dels kraftig på grunn av et forverret lokalt arbeidsmarked der særlig nedgangen i oljerelatert virksomhet spiller en viktig rolle. Leiemarkedet er ifølge flere kilder i fritt fall. Utbudet av utleieboliger er nesten fire ganger så høyt som for tre år siden, og fører til at vanskeligstilte takker nei til kommunal bolig fordi det er lettere å skaffe en rimelig bolig på egen hånd. Eiendomssjefen i Stavanger kommune uttaler: «Vi ser at færre vanskeligstilte personer søker om kommunal bolig» (NRK Rogaland, 11.12.2015 b). Vår informant fra Stavanger kommune sa at økt arbeidsledighet på sikt kan gjøre flere avhengig av offentlig bistand for å beholde boligen. Det kan selvfølgelig også tenkes at flere vil måtte gå over fra å være eier til å leie om inntektsbortfallet viser seg å være mer varig. Dette viser uansett hvor vanskelig det er å forutsi endringer i boligmarkedene.

Det er flere faktorer som påvirker leienivået. De viktigste enkeltfaktorene er geografisk beliggenhet, boligstørrelse, leieforholdets lengde og boligens standard og inventar. Vi går mer inn på trekk ved leiemarkedet i kapittel 10.

#### Fagpersoner bekrefter betydningen av befolkningsvekst, boligbehov og boligpriser

Samtlige av de vi har intervjuet har trukket fram at den høye befolkningsveksten, de høye boligprisene, antall vanskeligstilte med store utfordringer og personenes boligbehov er utfordrende for storbykommunenes boligsosiale arbeid (vedr. befolkningsvekst, vektlegger informantene også at det høye antall flyktninger som skal bosettes de neste årene som en særskilt utfordring). Representanten fra Stavanger kommune, understrekte for eksempel at anskaffelse av boliger er kostbart slik at kommunen ikke har ressurser til å imøtekomme alle behovene. Videre hadde det høye prisnivået i det private markedet i årene før 2015 presset flere personer til å ta kontakt med kommunen for hjelp til å ordne sine boligbehov.

De nevnte faktorene vektlegges av informantene i alle byene og på alle forvaltningsnivåene fra departementer til saksbehandlere i bydeler i storbyene. Argumentene veier tungt i samtlige storbyer, men

vektlegges aller sterkest for Oslo, noe som understøttes av tallenes tale ovenfor hvor hovedstaden er i en særstilling.

Fra Velferdsetaten i Oslo kommune uttrykkes dette slik: «Oslo har en svært høy befolkningsvekst. Vi vokser med 10-12 000 personer hvert år. Dette gir noen særskilte boligsosiale utfordringer».

Flere av aktørene vektlegger at høye boligpriser bidrar til større boligsosiale utfordringer på minst to måter: flere personer vil ha vanskeligheter med å skaffe seg en egnet bolig på den ene siden og på den andre siden vil storbykommunene ha høyere utgifter knyttet til individuell oppfølging, individuelle økonomiske støtteordninger samt å skaffe kommunalt disponerte boliger.

For det første fører det altså til at en større andel av befolkningen har utfordringer med å skaffe seg en egnet bolig. Flere husstander kommer i en vanskeligstilt posisjon på boligmarkedet, og flere vil dermed kunne tenkes å ha dårligere boforhold som for eksempel mer ustabilitet og trangboddhet. Dessuten vil flere ha behov for hjelp fra kommunen i form av økonomiske støtteordninger på individ- og husstands nivå. Et vesentlig poeng her er at høyere boligpriser i storbyene gjør at gapet mellom nivået på den statlige bostøtten og de reelle bostøttene blir større. Mye av dette gapet dekkes av kommunale ordninger som kommunal bostøtte og økonomisk sosialhjelp, og fører til høyere utgifter for storbykommunene. Riktignok er den statlige bostøtten differensiert noe etter variasjonen mellom boligprisene i ulike geografiske områder, men det synes som at det er bred enighet om at denne differensieringen ikke kompenseres tilstrekkelig i de områdene hvor boligprisene er høyest. Dette bekreftes også i intervjuene fra samtlige fem storbyer.

Høye boligpriser fører dessuten til høyere kommunale utgifter knyttet til å framskaffe kommunalt disponerte boliger. Boligbygg som har ansvaret for å fremskaffe og forvalte de kommunale boligene i Oslo vektlegger at et presset boligmarked med høye priser og knapphet på byggeklare tomter er en viktig forklaring på at det er kostbart å skaffe nye kommunale boliger i en storby i vekst. Det samme bekreftes fra Bergen, Trondheim og Stavanger, mens informanten fra Kristiansand ikke vektla dette som et problem. En ekstradimensjon i noen av byene, særlig Trondheim, er for øvrig at kommunen har ført en relativt aktiv leie-til-eie-politikk overfor leietakere i kommunale boliger som har medført salg av kommunale boliger til subsidiert pris som må erstattes gjennom innkjøp av nye boliger til markedspris.

Vel så interessant som at byene opplever tilflytting er hvem det er som flytter til byene og hvem som ikke flytter, men blir boende. Hvilke grupper fører til at storbyene vokser? Og hvordan er storbybefolkningen sammensatt? Det ser vi nærmere på i neste kapittel.

## 9 Befolkningen i storbyene – sammensetning og konsentrasjon

### 9.1 Befolkningssammensetningen i storbyene – vanskeligstilte på boligmarkedet

Hvem bor i storbyene? Er visse grupper overrepresentert? Hvilke særskilte trekk ved befolkningen ser vi for storbyene? Vi vil her ta for oss hvordan befolkningen er sammensatt i storbyene, og hvilken betydning det kan ha for situasjonen på boligmarkedet. Mens vi i kapittel 3 har tatt for oss dette mer generelt vil vi her se på det med et boligsosialt blikk.

#### Andel vanskeligstilte på boligmarkedet

De siste beregningene av antall vanskeligstilte på boligmarkedet som gir en samlet oversikt for storbyene baserer seg på tall fra 2009 og 2011. Selv vi kan anta at det er visse endringer i bildet siden den gang er det like fullt grunn til å tro at hovedmønsteret ligger fast.

Som del av arbeidet med NOU2011:15 Rom for alle ble det gjort en rekke utredninger av boforhold i Norge, og mye kunnskap ble sammenstilt. En analyse utført av SSB for denne utredningen fant at det i 2009 var om lag 150 000 personer som ble definert som vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge. Analysen er særlig interessant i et storbyerspektiv fordi den viser hvordan andelen vanskeligstilte på boligmarkedet fordeler seg geografisk mellom ulike kommunestørrelser sammenlignet med hele befolkningen i 2009 (NOU2011:15, side 44). Analysen viser at mens 12 prosent av landets befolkning bor i Oslo bor hele 25 prosent av alle vanskeligstilte på boligmarkedet i hovedstaden (tabell 9.1). Oslo har med andre ord en sterk konsentrasjon av vanskeligstilte, mens Bergen, Trondheim og Stavanger, samt Tromsø og Akershus fylke, ifølge denne undersøkelsen ikke har en overrepresentasjon av vanskeligstilte på boligmarkedet. Det samme gjelder for øvrige kommuner med 2 000 innbyggere eller flere. På små tettsteder og i spredtbygde strøk var andelen vanskeligstilte på boligmarkedet betydelig lavere enn folketallet skulle tilsi.

Tabell 9-1 Geografisk fordeling blant vanskeligstilte på boligmarkedet i 2009. Prosent.

	Vanskeligstilte	Befolkningen
Oslo	25	12
Akershus, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø	25	25
Andre tettsteder med 20 000 innbyggere eller mer	18	18
Tettsteder med fra 2 000 til 19 999 innbyggere	18	18
Tettsteder med opptil 1 999 innbyggere, og spredtbygde strøk	15	30
Sum	100	100

Kilde: NOU2011:15, side 44. Basert på analyser gjennomført av SSB på vegne av utvalget.

Press i boligmarkedet kan ikke alene forklare overrepresentasjonen av vanskeligstilte i Oslo. I så fall ville andelen vanskeligstilte vært høyere i de øvrige storbyene (NOU2011:15). To forhold trekkes fram for å forklare dette. For det første har Oslo en høyere andel aleneboende (over 50 prosent), og flere studier har vist at det er større grad av ulikhet og variasjon i ressurser blant aleneboende enn andre husstandstyper (Melby og Strøm2007). For det andre har Oslo et betydelig større innslag av innvandrere med landbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika. Dette er grupper som er overrepresentert i den nederste delen av inntektsfordelingen (se NOU2009:10).

Storbyene har også en høyere andel av de aller mest utsatte på boligmarkedet, nemlig de bostedsløse som vi kommer tilbake til senere i kapittelet.

#### Nyere analyse av vanskeligstilte på boligmarkedet for 2011 (SSB)

Statistisk sentralbyrå har som ledd i arbeidet med å beregne antallet vanskeligstilte på boligmarkedet operasjonalt definisjonen fra de tidligere nevnte nasjonale dokumentene (SSB, 2014 c), og legger



vekt på en kombinasjon av lavinntekt, trangboddhet og høy gjeldsbelastning. Å tilhøre lavinntektsgruppen tilsier at det kan være vanskelig å etablere seg på boligmarkedet. Lavinntektsgrensen ble definert ut fra EU-skalaen som sier at en person tilhører lavinntektsgruppen hvis husholdningens samlede inntekt etter skatt pr forbruksenhet er lavere enn 60 prosent av medianinntekten. Dermed er det korrigert for ulikheter i husholdningsstørrelse og sammensetning. Trangboddhet<sup>28</sup> kan si noe om at boligen ikke er tilpasset behovet til husholdningen. En kombinasjon av lav inntekt og høy gjeld<sup>29</sup> kan være en indikasjon på at det er vanskelig å opprettholde bosituasjonen over tid.

Studenter er ikke med i statistikken fordi de ofte har helt spesielle inntekts- og boforhold. Vi kan tilføye at det å være student er et overgangsfenomen (det er ikke en 'innelåst' situasjon), i og med at denne gruppen stort sett har utsikter til bedre inntekt etter endt studie. Samtidig er det nettopp i storbyene at vi finner de største høyskolene og universitetene, og studentene utgjør derfor en viktig gruppe på boligmarkedet her. Vi kommer tilbake til dette senere. Bostedsløse er heller ikke inkludert i denne beregningen. Vi vet at antall og andel bostedsløse er høyest i storbyene, og vil derfor ta for oss denne gruppen særskilt senere.

Med utgangspunkt i denne definisjonen fant SSB (2014 c) at det var 45 000 husholdninger som var vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge, og at det totalt bor 122 000 personer i disse husholdningene. Dette utgjør om lag 2,5 prosent av befolkningen (figur 9.1). Tallene gjelder for 2011 og beregningene tok utgangspunkt i Folke- og bolig tellingen 2011.

### ***Flest vanskeligstilte i storbyene, og særskilt i Oslo***

Oslo, Bergen, Trondheim og store kommuner med mer enn 39 999 innbyggere har, ifølge denne undersøkelsen, en høyere andel vanskeligstilte på boligmarkedet enn landsgjennomsnittet og snittet for mindre kommuner (figur 9.1). Oslo er imidlertid i en særstilling med 5,6 prosent vanskeligstilte. Hovedstaden skiller seg dermed kraftig ut og ligger om lag dobbelt så høyt eller mer sammenlignet med øvrige storbyer og mindre kommuner. Bergen har en andel på 2,8 prosent, mens Trondheim ligger likt med øvrige byer med over 39 999 innbyggere på 2,6 prosent. Stavanger skiller seg ut ved å ligge betydelig lavere på 2,0 prosent, som er lavere enn gjennomsnittet for landet og gjennomsnittet for alle kommuner med 10 000 eller flere innbyggere. De tidligere omtalte endringene (kap 8) knyttet til nedgangen i petroleumsnæringen som har ført til lavere sysselsetting i Stavanger gjør at det her knytter seg ekstra stor spenning til oppdaterte analyser av vanskeligstilte på boligmarkedet. Det synes imidlertid å være en viss sammenheng mellom kommunestørrelse og andelen vanskeligstilte i befolkningen: jo større kommune, jo høyere andel vanskeligstilte.

Generelt er det samme typer husholdninger som er vanskeligstilte på boligmarkedet i store og små kommuner, men andelen varierer fra kommune til kommune. Et interessant funn er det at Trondheim og i særlig grad Stavanger har lavere andel vanskeligstilte i barnefamilier enn øvrige kommuner med 40 000 eller flere innbyggere. I Oslo er andelen vanskeligstilte personer i husholdningstypen gifte par med voksne barn høyere enn i ellers i landet hvor denne gruppen er relativt lav.

---

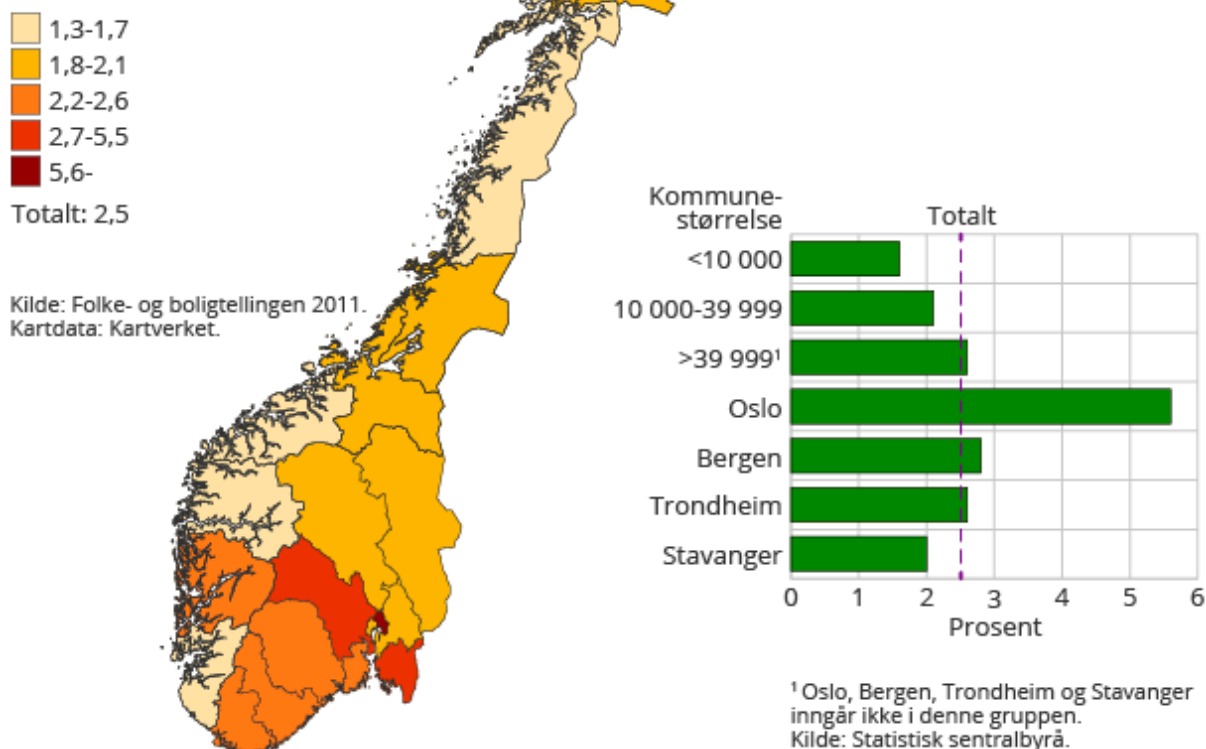
<sup>28</sup> «Husholdningen personen bor i må både være trangbodd, regnet i antall personer per rom og antall personer per areal: 1) Enpersonhusholdninger med ett oppholdsrom og husholdninger med flere personer enn antall oppholdsrom. 2) Husholdning som har mindre enn 20 kvadratmeter p-areal per person i husholdningen.» SSB, 2014.

<sup>29</sup> Husholdninger med total gjeld som er tre ganger eller større enn husholdningens samlede inntekt før skatt. SSB, 2014.

Figur 9-1 Personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet, etter fylke og bostedsstørrelse i 2011.

Figuren er direkte gjengitt fra SSB sin nettpublikasjon: <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>

### Personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet, etter fylke og bostedsstørrelse (innbyggere per 1. januar 2011). Personer i studenthusholdninger holdt utenfor. 2011



Uansett størrelse på kommunen øker andelen vanskeligstilte med antall barn i husholdningen, men i små kommuner er det særlig ved fem barn i husholdningen at andelen vanskeligstilte øker. I Oslo og andre store kommuner er imidlertid andelen vanskeligstilte barnefamilier relativt høy også blant dem som har færre barn. Det er naturlig å tenke seg at boligpriser, boligstørrelser og befolknings sammensetning bidrar til å forklare dette mønsteret.

For øvrig viser tallene at andelen vanskeligstilte på boligmarkedet i mellomstore byer i Østfold og på Sørøst-landet (Buskerud, Vestfold, Telemark, og Aust-Agder) er høyere enn på Vestlandet og Nord-Norge (SSB 2014 c).

#### **Fattige, leietakere, innvandrere og store barnefamilier**

Hver fjerde person som bor i husholdninger med lavinntekt er vanskeligstilt på boligmarkedet. Mottar du sosialhjelp, bostøtte eller har inntekt fra andre kilder enn yrkesinntekt er sjansen også større for at du faller i denne kategorien. Leietakere er også mer utsatt. Mens kun 15,3 prosent av de som ikke er vanskeligstilte på boligmarkedet leier boligen sin, gjør hele 44,3 prosent av de vanskeligstilte det

samme i 2011 (SSB 2014 c), mens i studien til Nordvik (2010) var tilsvarende andeler i 2009 henholdsvis 18 og nærmere 60 prosent<sup>30</sup>. Leietakere som bor i rekkehus, boligblokk eller i bygning for bofellesskap er særlig utsatt (om lag 10 prosent av disse er vanskeligstilte på boligmarkedet).

Om lag tre av fire personer som er vanskeligstilte på boligmarkedet tilhører husholdninger med barn. Barnefamiliene er dermed overrepresentert, og dette gjelder i enda sterkere grad barnefamilier med mange barn. Dette er ganske naturlig fordi inntekten må fordeles på flere og boligen må være ekstra stor for at man ikke skal bo trangt. Særlig de som har fire eller flere barn er sterkt overrepresentert. Blant familier med seks barn er om lag halvparten vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette handler i stor grad om at denne gruppen består av barnerike innvandrerfamilier som av mange grunner har svak økonomi og vanskeligheter med å finne en stor nok bolig. Aleneforeldre med småbarn er også en gruppe som er særlig utsatt. Hele 10 prosent av aleneforeldrene hvor det yngste barnet er i alderen 0-5 år er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Innvandrerbefolkningen har en høyere andel utsatte på boligmarkedet. Dette gjelder innvandrere både fra vestlige land og øvrige deler av verden, og blant barn av innvandrere. Med økende botid synker andelen vanskeligstilte innvandrere, men andelen synker raskere for innvandrere fra vestlige land. Norskfødte av innvandrerforeldre er i stor grad unge som fortsatt bor med innvandrerforeldrene sine. I tillegg skiller den demografiske strukturen til innvandrergruppen seg fra den øvrige befolkningen ved at andelen unge aleneboende og aldersgruppen 25-49 er høyere, mens det er færre eldre. Det betyr at det er flere i denne gruppen som er i alderen hvor man har hjemmeboende barn, og innvandrere fra mange asiatiske og afrikanske land har også større barnekull. For familier med mange barn kan det som nevnt være ekstra vanskelig å finne en egnet bolig, og dette er betydelig vanskeligere for innvandrere fra de nevnte delene av verden (SSB 2014 c).

I intervjuet med en fagperson fra det strategiske nivået i Oslo kommune trekkes det fram at Oslo er en «ung by» som dels skyldes en tilstrømming av unge som søker utdanning og jobb. Dessuten skyldes det den høye tilstrømningen av innvandrergrupper hvor barnekullene er større enn i den etnisk norske befolkningen. Unge voksne med innvandrerforeldre som skal inn på boligmarkedet har ikke den samme finansielle støtten og boligformuen fra slekta som er utbredt blant unge med etnisk norsk bakgrunn hvor formue og kapital knyttet til bolig for mange har bygget seg opp gjennom generasjoner. Som relativt nyankomne har ikke disse innvandrergruppene hatt mulighet til å bygge opp tilsvarende ressurser over tid, og har derfor i mindre grad mulighet til å gi denne typen støtte til sine barn når disse skal etablere seg på eiermarkedet. Det er viktig å understreke at det selvsagt er stor variasjon i resurstilgangen her – både blant nordmenn med majoritets- og minoritetsetnisk bakgrunn – men gjennomsnittstallene viser like fullt at dette kan ha betydning for mulighetene for å etablere seg på eiermarkedet for en relativt stor andel av den unge befolkningen i Oslo og andre byer med høy minoritetsandel. Hovedtyngden av disse vil altså ikke defineres som vanskeligstilte på boligmarkedet i tradisjonell forstand, men kan likevel være sårbare grupper med utfordringer knyttet til å oppnå tilfredsstillende boforhold.

Sekundærflytting av flyktninger fra opprinnelig bosettingskommune til storbyene bidrar til den høye andelen innvandrere her (Thorsdalen 2014), og dette bidrar til at gruppen som er potensielt vanskeligstilte på boligmarkedet blir høyere i storbyene. Dette gjelder i særlig grad for Oslo, men det gjelder også for de øvrige storbyene. Den sterke veksten i tilstrømning av flyktninger til Europa og Norge i

---

<sup>30</sup> Definisjonen av vanskeligstilte er noe ulike i de to undersøkelsene. En svakhet ved SSB sin operasjonalisering av vanskeligstilte på boligmarkedet er at den ikke tar høyde for boutgifter. Man kan innvende at den ene indikatoren, høy gjeldsgrad, delvis fanger opp nettopp boutgifter til personer med høy boliggjeld, men samtidig vet vi at mange som er vanskeligstilte på boligmarkedet leier boligen sin og vil dermed falle utenfor.

2015 vil også få store konsekvenser for storbyene i tiden framover, ikke minst når det gjelder bosetting og boligsosiale utfordringer. Hvordan storbyene forbereder seg på disse utfordringene tar vi opp i kapittel 12.

Mens 10 prosent av befolkningen i Norge uten innvandringsbakgrunn bor i Oslo gjør 29 prosent av innvandrere fra Asia og Afrika det samme. Samtidig vet vi at mange i denne gruppen har et sammenfall av lav inntekt, høy gjeldsbelastning og trangboddhet som gir økt sannsynlighet for å bli vanskeligstilt på boligmarkedet. Med dette som bakgrunn konkluderer SSB slik i den gjeldende artikkelen: «Det relativt store innslaget av innvandrere i Oslo, og deres forhøyede sannsynlighet for å være vanskeligstilte på boligmarkedet, kan altså delvis forklare de geografiske forskjellene vi [] har sett. Samtidig er det en noe større andel også blant dem uten innvandringsbakgrunn som er vanskeligstilte [på boligmarkedet] i Oslo». (SSB 2014 c).

Det er knyttet noen svakheter til statistikken og analysene fra SSB som vi har gjengitt her. Dette gjelder i første rekke at husstander som mangler en kobling til bolig i statistikken faller ut, og at personer uten fast bopel utelates<sup>31</sup>. Samlet sett betyr dette at det er all grunn til å tro at tallet på vanskeligstilte personer på boligmarkedet i Norge i 2011 reelt sett var høyere enn 122 000. Som vi har sett ble antallet beregnet til å være 150 000 to år tidligere i 2009 (NOU2011:15).

For storbyenes sin del peker disse manglene ved statistikk og analyser for 2011 i retning av at andelen vanskeligstilte er særlig mye høyere her enn i øvrige kommuner. Årsaken til dette er at boligprisene (eie- og leie) er høyest i storbyene, andelen som leier bolig er høyest i storbyene, andelen med lavinntekt og i sosialt utsatte posisjoner er høyere her, og det samme gjelder andelen bostedsløse.

Flere kartlegginger og studier viser at andelen bostedsløse er høyest i storbyene (Dyb og Johannessen, 2013). Kartlegginger av bostedsløse har vært gjennomført fem ganger i perioden 1996 til 2012. Utviklingen fra den første kartleggingen viser først en markant nedgang fram til 2003, og deretter en viss økning for hver kartlegging som er gjennomført siden (Dyb og Johannessen, 2013). Tallet på bostedsløse sank med 1000 personer fra 1996 (1,5 pr 1000 innbyggere) til 2003 (1,14 pr 1000 innbyggere). Den viktigste enkeltårsaken som trekkes fram for å for å forklare dette var en halvering av antall bostedsløse i Oslo. Dette skyldes at Oslo kommune gjennomførte et prosjekt for å redusere bruken av hospitsplasser, og mange av beboerne på hospitsene flyttet inn i kommunale boliger eller inn i det private leiemarkedet (Hansen m.fl. 2004, Dyb 2004). I resten av landet var det små endringer fra 1996 til 2003. I den påfølgende perioden fikk vi en økning i andel bostedsløse fra 2003 (1,14 pr 1000 innbyggere) til 2008 (1,27 pr 1000 innbyggere), og i den siste perioden har tallet lagt stabilt fram til 2012 (1,26 pr 1000 innbyggere (Dyb og Johannessen, 2013).

*«Den relative andelen bostedsløse er størst i de store byene og sterkt urbane strøk og andelen synker med avtakende kommunestørrelse. De store byene har nesten fem ganger så mange bostedsløse i forhold til folketallet som kommuner med mindre enn 10.000 innbyggere.»* Dyb og Johannessen (2009, side 69).

Som vi har vist i kapittel 3 viser flere studier det er en overhyppighet av rusrelaterte og psykiske lidelser i storbykommunene. I intervjuene med fagpersoner i samtlige storbyer påpekes det også at andelen

---

<sup>31</sup> Datamaterialet er basert på statistikk som kobler husstander og boligmassen, men hele 29 000 personer faller utenfor fordi de mangler en kobling til bolig. Det er grunn til å tro at det i denne gruppen er en høyere andel i en sosialt utsatt posisjon enn i befolkningen for øvrig (37 prosent har lavinntekt). Dessuten utelates 10 000 personer 'uten fast bopel' i disse tallene. Riktignok er dette en sammensatt gruppe hvor ikke alle nødvendigvis er bostedsløse, men hvor flere er bosatt i utlandet eller har andre særskilte boforhold. NIBR har beregnet antall bostedsløse til litt over 6 000 i 2012 (Dyb & Johannessen 2013). Uansett er det all grunn til å anta at tallene undervurderer antall vanskeligstilte, og at de utgjør flere enn 122 000 personer.

som sliter med rus- og psykiske lidelser er høyere og at de som har de tyngste og mest sammensatte lidelsene (som ROP-gruppen) har en tendens til å søke seg mot storbyene. Informantene i Velferdsetaten i Oslo, som også har ansvaret for rusomsorgen, la sterk vekt på at dette var en betydelig større utfordring i større byer generelt, og i hovedstaden spesielt. Dette bekreftes som nevnt av våre funn fra kunnskapsoversikten (kap 3.3). En gjennomgang av personer innlagt på ulike rusinstitusjoner i Oslo, gjennomført av Velferdsetaten, viste at et sted mellom 30 og 40 prosent var tilflyttere. De var altså ikke født og oppvokst i Oslo. Informantene fra Boligbygg i Oslo var like klar i sin tale når de gjaldt at personer med de største utfordringene flytter til storbyen. De fortalte at de også fikk bekreftet dette i møte med representanter fra det boligsosiale feltet i nabokommunene til Oslo, som for eksempel Bærum: «De 'verste' fra Bærum holder til i Oslo».

## 9.2 Geografisk konsentrasjon av vanskeligstilte grupper

Den interne geografiske fordelingen av grupper og ressurser i storbyene har tradisjonelt vært regnet som en av de typiske storbyutfordringene. Segregasjonsmønstre er påvist og godt dokumentert i samtlige norske storbyer (Aase og Dale 1976, Dale og Jørgensen 1986), og studiene oppdateres jevnlig (Wessel 1997, 1999, St. meld. nr 31 (2002-03), Sørholt og Wessel 2010, NOU 2011:14). Dette temaet behandles i kapittel 3 med en gjennomgang av sentrale studier. Her vil vi knytte dette temaet til det boligsosiale feltet og hvilket syn våre informanter gav uttrykk for.

Intervjuene med samtlige fagpersoner på statlig og kommunalt nivå bekrefter at geografisk konsentrasjon sees som en særlig utfordring i storbyene. Flere fremhever at disse utfordringene er særskilte store i Oslo rett og slett fordi volumet blir mer omfattende i en så stor by og fordi andelen vanskeligstilte er høyere her. Samtidig ble slike interne forskjeller i levekår mellom ulike områder i de fire andre storbyene også fremhevet av informantene fra de respektive byene.

Informantene fra Husbanken Midt Norge og Trondheim kommune trekker blant annet fram at den geografiske fordelingen av levekårsutfordringer mellom bydeler internt i Trondheim er et aspekt som kan være mer utfordrende i en storby enn i mindre byer. Saupstad-Kolstad-området hvor Trondheim har en områdesatsing nevnes som et eksempel på en slik problematikk knyttet til konsentrasjon av levekårsutfordringer i visse deler av byen. Blant annet ligger andelen med innvandrerbakgrunn på 30 prosent i dette området som er betydelig høyere enn øvrige deler av byen. Informantene mener Trondheim har til dels store levekårsforskjeller internt, men at dette er enda tydeligere i Oslo i form av skillet mellom hovedstadens østkant og vestkant.

Avslutningsvis vil vi nevne at de boligsosiale virkemidlene kan bidra til å forsterke både den sosioøkonomiske og etniske segregasjonen gjennom å styre vanskeligstilte husstander mot visse deler av byen, gjerne områder med relativt lave boligpriser. Dette gjelder både bruken av individuelle økonomiske støtteordninger og lokalisering av kommunale boliger. Et slik aspekt av utilsiktede konsekvenser av boligsosialpolitikk drøfter vi nærmere i kapittel 12.

## 10 Det private utleie- og eiermarkedet

De aller fleste får dekket sine boligbehov på en god måte på det private boligmarkedet. Dette er også i tråd med den norske boligpolitikken som har hatt en særlig vektlegging av at det er gunstig å eie sin egen bolig (eierlinja). Beregningene i NOU2011:15 finner også at en relativt høy andel av dem som i dag bor i kommunale boliger med fordel kunne ha bodd i en eierbolig. Flere av byene uttrykker også at de på en mer aktiv måte enn før bruker det private boligmarkedet, særlig leiemarkedet, men også kjøp av bolig med startlån og bostøtte. De fleste av storbykommunene har dessuten en mer eller mindre aktiv leie-til-eie-strategi for å få flest mulig av de kommunale leietakerne som er i stand til det til å komme over i en eid bolig. Det private boligmarkedet sees med andre ord som en ressurs, og samtlige av informantene pekte på den viktige rollen dette markedet spiller også for det boligsosiale feltet. Samtidig vet vi at de aller fleste som er vanskeligstilte på boligmarkedet bor til leie, og at det er til dels store utfordringer knyttet til utleiemarkedet.

### 10.1 Leiemarkedet i storbyene – høyere priser, flere profesjonelle utleiere og mer korttidsleie

Vi har tidligere vist at leieprisene er høyest i landets storbyer (SSB, 2015 a), og at det er stor variasjon innad i storbyene med høyest priser i sentrumsområdene. De viktigste faktorene som påvirker leienivået er geografisk beliggenhet og størrelse, men Leiemarkedsundersøkelsen viser også at leiligheter verdsettes høyere enn hybler og leieobjekter i eneboliger og rekkehus. Andre forhold som gir høyere pris er selvsagt høy standard på leieobjektet, høyere etasjeplassering, tilgang på garasje, tilgang på møbler samt at strøm og oppvarming er inkludert.

Videre har leieforholdets lengde stor betydning. Jo lengre leieforholdet har vart, jo lavere er leien. Også på dette punktet er det geografiske forskjeller. Andelen kortere leieforhold er høyere i storbyene enn i spredtbygde strøk hvor andelen lengre leieforhold er høyere (SSB, 2014 a). Kortere leieforhold forteller også om mer ustabile boforhold og hyppig flytting for mange leietakere, i tillegg til at leieprisene blir høyere når man stadig inngår nye leieforhold.

Leiekontrakter kan være tidsbestemte eller tidsubestemte. En leiekontrakt er tidsbestemt når opphørstidspunktet er fastsatt i leieavtalen, mens en tidsubestemt avtale opphører først ved oppsigelse fra en av partene. Ser vi på hele landet har godt over halvparten av leietakerne i Leiemarkedsundersøkelsen en tidsubestemt kontrakt, mens i Oslo og Bærum er det flest tidsbestemte kontrakter. I storbyene har flere tidsbestemte kontrakter, mens det i de minste tettstedene og i spredtbygde strøk er en høy andel av kontraktene tidsubestemte (SSB, 2015 a).

Tidsbestemte kontrakter dominerer for leietakere over 67 år. Omtrent 73 prosent av leietakerne er under 45 og disse har høyere innslag av korttidsleie og tidsubestemte kontrakter. Dette kan igjen henge sammen med at yngre leietakere ikke ser for seg å være lenge i leiemarkedet.

#### Flest profesjonelle selskaper som leier ut i storbyene

Det norske leiemarkedet er veldig heterogent når det gjelder hvem som leier ut boliger. Den dominerende kategorien er privatpersoner som leier ut uten å ha en relasjon til leietaker. Profesjonelle utleieselskaper utgjør imidlertid også en viktig gruppe, særlig i storbyene. For Oslo utgjør disse to segmentene til sammen nesten 75 prosent, og her er det de profesjonelle selskapene som er størst (SSB, 2014 a). I de andre storbyene er det motsatt, her er det altså privatpersoner som leier ut noen få boliger som utgjør hoveddelen av markedet (SSB, 2015 d). Ifølge representantene fra Stavanger kommune, så er det lokale utleiemarkedet der i stor grad basert på enkeltpersoners utleie i private boliger. Når de skal forklare det (som i hvert fall i en tid har vært) meget høye prisnivået på leiemarkedet i kommunen,

viser de blant annet til at eierlinjen i den nasjonale boligpolitikken ikke har gitt det store rommet for store profesjonelle aktører. Et annet moment som trekkes fram er at i oppbyggingsperioden for den oljerelaterte virksomheten hadde Stavanger ledige arealer til boligbygging og mange med høye inntekter bygde store eneboliger som ble delvis finansiert av utleieenheter. Leilighetsmarkedet i form av boligblokker og leiegårder har økt de siste 10-15 årene i takt med fortetting og utbygging av mer bymessige strukturer i byen.

At det er flere utleieaktører av en viss størrelse som kan karakteriseres som profesjonelle betyr imidlertid ikke at de er mer seriøse. Det er stor variasjon mellom de profesjonelle utleierne. NOU 2011:15 beskriver utleiemarkedet i byer og pressområder som variert når det gjelder boligene, utleierne, leietakerne og leietakernes situasjon. Hovedutfordringene for byer og andre steder med pressede boligmarkeder er «høyere leiepriser, større problemer for vanskeligstilte med å skaffe seg en bolig og større grobunn for useriøse utleiere» (NOU2011:15). De fleste av våre informanter bekrefter et slikt inntrykk, og ser til dels store utfordringer knyttet til deler av det private utleiemarkedet.

Kommunale boliger og studentboliger utgjør mellom 15-20 prosent av leiemarkedet i storbyene. Husleiene ligger betydelig lavere i dette offentlig eller semi-offentlige segmentet, enn i det mer markedsstyrte segmentet hvor private aktører setter leien. Leiene er også lavere i det mer uformelle leiemarkedet, hvor utleier er venn eller i familie med leietaker eller i leieforhold der arbeidsgiver er utleier (SSB, 2014). Omfanget av denne siste typen av leieforhold er mindre i storbyene enn ellers i landet og bidrar dermed som en delforklaring til at leieprisene er høyere her.

### ***Storbyene som leiemarked for studenter***

Det er mange studenter på utleiemarkedet i de store byene. Om lag en femtedel av disse bor i studentboliger, selv om det er variasjon mellom byene. Flertallet bor i private utleieboliger og en mindre andel eier sin bolig. I likhet med andre grupper som leier på det private utleiemarkedet kan også studenter bli utsatt for uheldige sider ved leiemarkedet (Brattbakk og Medby 2004). Samtidig er det å være student i seg selv ikke noe som gjør at man regnes som vanskeligstilt på boligmarkedet. Selv om studenter i gjennomsnitt har dårligere økonomi og boforhold er dette en midlertidig situasjon for de aller fleste og det er en gruppe som har gode utsikter til en bedre situasjon med jobb og bedre inntekt. Noen av studentene vil av ulike andre grunner (enn at de er studenter) defineres som vanskeligstilte på boligmarkedet. Disse vil kunne prioriteres til samskipnadens studentboligtilbud, eller fanges opp av det kommunale boligsosiale tilbudet.

I det private utleiemarkedet vil studenter ofte være en gruppe som ansees som ressurssterk sammenlignet med vanskeligstilte grupper, og mange utleiere vil foretrekke å leie ut til studenter. Det eksisterer med andre ord et hierarki av foretrukne leietakere og en konkurransesituasjon mellom ulike grupper hvor studenter ofte kommer godt ut. Vanskeligstilte grupper taper i mange tilfeller i denne konkurransen og står i fare for å bli skviset ut av studenter og andre ressurssterke grupper. Vi drøfter flere aspekter ved studentboliger og studenter på det private leiemarkedet i relasjon til boligsosiale utfordringer i kapittel 12.

## **10.2 Institusjoner på leiemarkedet og organisering av leietakere**

### **Husleietvistutvalgets virksomhet er knyttet til storbyene**

Et annet forhold som peker i retning av større omfang av utleie og større utfordringer på det private utleiemarkedet i storbyregionene er at Husleietvistutvalget (HTU) først ble etablert med Oslo og Akershus som virkeområde. HTU er et domstollignende tvisteløsningsorgan som behandler tvister mellom utleier og leier av bolig (NOU2011:15, side 70). I kommuner hvor man ikke har HTU er det forliksrådet

som behandler tvister mellom utleier og leietaker. I 2010 ble HTU-tilbudet utvidet med kontorer i Bergen og Trondheim som henholdsvis dekker fylkene Rogaland og Sør- og Nord-Trøndelag. Av de 1360 sakene som HTU behandlet i 2012 kom nesten halvparten (45 prosent) fra Oslo (St.Meld.17 (2012-2013)). Det er i storbyene andelen som leier bolig er høyest, og samtidig tyder det samlede inntrykket fra våre informanter og forskning på feltet på at det er her utfordringene på det private utleiemarkedet er størst.

### De fleste organiserte leieboere bor i storbyene

Etter andre verdenskrig fantes det leieboerforeninger i nesten alle større byer i Norge. I dag er det kun to igjen; Leieboerforeningen (Lbf)<sup>32</sup> med kontor i Oslo og Leieboerforeningen i Bergen (LiB). Oslo kommunale leieboerorganisasjon (OKL) organiserte i mange år kommunale leietakere i Oslo og hadde 1000 medlemmer i 2011 (NOU2011:15), men har slitt med å opprettholde driften og ble lagt ned i 2014. Fram til midten av 1980-tallet var flertallet av kommunale beboere medlemmer i OKL, mens andelen deretter sank til om lag 10 prosent i takt med utskiftningen av beboere og en overgang til sosiale kriterier for å få kommunal bolig (Medby og Holm 2011).

Leieboerforeningen (Lbf) har om lag 4000 medlemmer fra hele landet, mens hovedtyngden av medlemmene kommer fra Oslo og Akershus og øvrige storbyer. I 2010 var over halvparten av medlemmene bosatt i Oslo, og 72 prosent av disse igjen bodde i bydelene i indre by (Medby og Holm 2011). Organisasjonens hovedinnsats består av medlemsbasert rettighetsinformasjon, tvisteløsning, kurs- og veiledningsvirksomhet overfor ulike aktører, samt å fungere som interesseorganisasjon for å fremme leieboeres sak overfor politiske myndigheter. Foreningen hadde i 2014 totalt seks lønnede årsverk. Kontoret er lokalisert i Oslo hvor de har sin egne juridiske enhet, samt et nasjonalt nedslagsfelt med samarbeidsadvokater som dekker det meste av landet med kontorer på Hamar, Kristiansand, Bergen, Ålesund, Trondheim og Tromsø. Ifølge Medby og Holm (2011) oppgir Lbf at de viktigste sakene som bringes inn for rettsapparatet er knyttet til utkastelse og oppsigelser, men det er også en del saker knyttet til mangelkrav, husleieregulering, husleiens størrelse, kontraktstolkning, fremleie, depositumoppgjør samt mugg- og sopproblemer. Dette forteller mye om situasjonen på det private utleiemarkedet.

Leieboerforeningen i Bergen (LiB)<sup>33</sup> har om lag 700 medlemmer (Medby og Holm 2011) hvorav hovedtyngden er i Bergen. Organisasjonen er basert på frivillig innsats og driver hovedsakelig med rettighetsinformasjon og bistand ved tvisteløsning.

Både leietakerorganisasjonenes lokalisering og medlemsmasse viser at det er i de største byene at både det private og kommunale leiemarkedet er størst og at det er her vi finner de største utfordringene. Intervjuet med daglig leder i Leieboerforeningen (Lbf) bekrefter også at storbyene har særskilte boligsosiale utfordringer.

Færre enn 2 prosent av samtlige leieboere i Norge var medlem i en leieboerforening i 2011, mens de to dominerende boligeierorganisasjonene Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) og Huseiernes Landsforbund samlet representerte nesten én million boligeiere (NOU2011:15). Organiseringsgraden blant norske leieboere er altså svært lav og årsakene til dette er sammensatte. Medby og Holm (2011) trekker blant annet fram at mange leier bolig i kortere perioder, strukturen på utleiemarkedet domineres av små utleiere og få leieboliger samlet på ett sted og mange leieboere har lav inntekt. I tillegg er andelen innvandrere, som er en gruppe som kan tenkes å ha lavere kunnskap om boligmarkedet og

---

<sup>32</sup> <https://www.leieboerforeningen.no/>

<sup>33</sup> <http://www.leieboerportalen.no/index.htm>



dets organisasjoner, høy blant dem som leier bolig. En viktig motivasjon for å melde seg inn i en leieboerorganisasjon er dessuten at man er i konflikt med utleier. Erfaringene viser at mange melder seg ut etter å ha fått hjelp i en konflikt. Med relativt få medlemmer får leieboerorganisasjonene svak økonomi og har mindre muskler til å bistå leieboere både gjennom enkeltsaker og i politiske prosesser. Medby og Holm (2011) formulerer det slik: «Svak leieboerorganisering kan videre føre til svakt rettsvern for svake grupper i leiemarkedet gjennom at få har tilgang på rimelig juridisk bistand og mange har lav grad av bevissthet om leiernes rettigheter. En styrket leieboerorganisering kan dermed føre til at husleielovgivningen i større grad blir fulgt i praksis. Økt kunnskap om rettigheter og plikter i leieforhold vil kunne styrke rettsikkerheten og medføre tryggere boforhold i leiemarkedet. Utleierne vil også få en klar motpart, noe som på sikt kan bidra til å redusere antall leietvister» (side 100).

Med utgangspunkt i perspektiv på demokratiske prosesser og sterkere rettsikkerhet for leieboere har det fra mange hold vært sett som ønskelig å styrke leieboerorganisasjonene slik at leieboernes interesser får sterkere gjennomslagskraft overfor myndigheter og politiske organer sammenliknet med boligeierne og utleierne (NOU2011:15). I St Meld 17 (2012-2013) ble dette fulgt opp politisk med økonomisk støtte til leieboerforeningene hvor blant annet målet om en sterkere nasjonal organisering av leieboere stod sentralt. Leieboerforeningen har også jevnlig mottatt prosjektstøtte fra Husbanken for å gjennomføre ulike utrednings- og utviklingsprosjekter. I tillegg til den statlige støtten mottar leieboerforeningene driftsstøtte fra Oslo og Bergen kommune. Støtten som Lbf mottar fra Oslo kommune er knyttet til at de har en veiledningsrolle i boligjuridiske spørsmål overfor NAV- og boligkontor i bydelene. Innenfor dette feltet har altså storbykommunene noen ekstrautgifter knyttet til det boligsosiale feltet.

## DEL 2B: BOLIGSOSIAL POLITIKK OG RESSURSBRUK I STORBYENE

### 11 Storbyenes utgiftsnivå og etterspørsels- og kostnadsfaktorer i boligsektoren

Et av formålene med dette prosjektet er at de fem storbykommunene skal få et bedre informasjonsgrunnlag til å vurdere endringer og komme med tilbakemeldinger når sentrale myndigheter reviderer det kommunale inntektssystemet. I første del av prosjektet ble det gjennomført en bred gjennomgang av kommunale utgiftene med særlig fokus på de fem storbykommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand. Denne gjennomgangen er presentert i kapittel 5 og vedlegg B.

I dette kapittelet presenterer vi en rekke analyser av utgiftsnivået i de fem storbyene, samt hvilke faktorer som påvirker etterspørselen og kostnadene i boligsektoren. Se kapittel 7 for en kort diskusjon om data og metode. I delavsnitt 11.1 gis det en kort gjennomgang av storbyenes utgiftsnivå. I avsnitt 11.2 studeres etterspørselsfaktorer gjennom en studie av dekningsgrader. Dekningsgrad kan eksempelvis være antall personer med kommunalt disponert bolig i forhold til en målgruppe. Videre analyserer vi i avsnitt 11.3 enhetskostnader for å undersøke hvilke kostnadsfaktorer som påvirker utgiftene i boligsektoren. I dag er det ikke inkludert en egen kostnadsnøkkel for boligsektoren, og det er dermed ingen utgiftsutjevning for disse utgiftene i dagens kommunale inntektssystem. Informasjon om etterspørsels- og kostnadsfaktorer er i hovedsak basert på kriterier som benyttes i øvrige delkostnadsnøkler i inntektssystemet.

Vi analyserer deretter om de ulike etterspørsels- og kostnadsfaktorene har en signifikant effekt på kommunale utgifter per innbygger (avsnitt 11.4). Det er slike analyser som normalt utgjør grunnlaget for kostnadsnøkler i dagens inntektssystem.

Et felles utviklingstrekk for store kommuner i Norge er relativt høy befolkningsvekst. En økning i antall innbyggere medfører ofte behov for økte investeringer i kommunal sektor. Dette er nærmere studert i avsnitt 11.5. I tillegg har vi også studert sammenhengen mellom kommunale investeringer i boligsektoren og helse- og omsorgssektoren og Husbankens investeringstilskudd.

#### 11.1 Storbyenes utgiftsnivå

I dette avsnittet vil vi presentere analyser av storbyenes utgiftsnivå i boligsektoren. I de enkleste regresjonsmodellene har vi kun inkludert en dummyvariabel som er lik 1 for de fem storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, og lik 0 for alle andre kommuner, og en dummyvariabel som fanger opp mindre kommuner (innbyggertall under 40 000). Tanken er at hvis storby-variabelen i en slik modell kommer ut som statistisk utsagnskraftig forskjellig fra 0 og med et positivt fortegn indikerer det dermed at utgiftene i boligsektoren i gjennomsnitt er høyere per innbygger i disse kommunene enn gjennomsnittet for øvrige kommuner med innbyggertall høyere enn 40 000. Slik kan man få indikasjoner på for hvilke tjenester det trolig eksisterer en eller flere storbyfaktorer.

Samtidig vet man at kommunenes utgifter per innbygger er påvirket av både prioriteringer, ulik oppgaveløsning, forskjeller i innbyggernes behov og forskjeller i kostnadsfordeler/ulempes etc. For å komme nærmest mulig påvisning av potensielle storbyfaktorer er det også av interesse å kontrollere for slike faktorer i enkelte analyser, selv om det i dag ikke foretas en utgiftsutjevning basert på utgiftene i boligsektoren. Vår tilnærming har vært å inkludere en rekke ulike kriterier som kan tenkes å

forklare noe av variasjonen i utgiftene på tvers av kommuner. Vi har også kontrollert for kommune-størrelse. Alle beløp er i 1000-kroner og justert til faste 2013-priser.

### Storbyenes brutto driftsutgifter i boligsektoren

Tabell 11.1 presenterer resultater for brutto driftsutgifter per innbygger i boligsektoren. I kolonne (1) er utgiftene i hele sektoren analysert. I panel A ser vi da at storbykommunene i snitt har et utgiftsnivå som er om 660 kr per innbygger høyere enn andre større kommuner. Dette er drevet av relativt høye kostnader til kommunalt disponerte bolig (funksjon 265), hvor kostnadene per innbygger rapporteres å være om lag 438 høyere enn i øvrige store kommuner, se kolonne (2). Også storbyenes utgifter til bistand til etablering eller opprettholdelse til egen bolig (funksjon 283) er relativt høye i storbykommunene med en effekt på 238 kroner per innbygger. For utgiftene til boligbygging og fysiske bomiljø-tiltak (funksjon 315) finner vi en liten negativ effekt, men effekten er ikke statistisk utsagnskraftig.

Selv om funksjon 315 inngår som en del av den kommunale boligsektoren inkluderer denne funksjonen en rekke andre tjenester enn det som kan betegnes som kommunal boligsosialpolitikk. Denne funksjonen er derfor kun inkludert innledningsvis for å vise om storbyene har høyere kostnader enn andre store byer til disse tjenestene, mens mer detaljerte analyser av boligsektoren i påfølgende delavsnitt tar utgangspunkt i tjenester knyttet til KOSTRA-funksjonene 265 og 283.

Tabell 11-1 Regresjonsanalyser med (faste) brutto driftsutgifter per innbygger i boligsektoren og for de ulike funksjonene som inngår i sektoren som avhengige variabler

	(1) Bto.utg bolig	(2) Bto.utg. F265	(3) Bto.utg. F283	(4) Bto.utg F315
Panel A: Storbyvariabel				
Storby	0,660***	0,438***	0,238*	-0,0141
Kommuner innb<40000	0,0237	0,0564	-0,0543*	0,0238
Observasjoner	1,704	1,711	1,711	1,711
R <sup>2</sup>	0,008	0,004	0,031	0,003
Panel B: By-spesifikke effekter				
Oslo	1,405***	0,715***	0,683***	0,00802
Bergen	0,810***	0,376***	0,479***	-0,0449*
Trondheim	0,651***	0,570***	0,0574**	0,0306
Stavanger	0,400***	0,444***	-0,0112	-0,0326
Kristiansand	0,0358	0,0873	-0,0198	-0,0315
Kommuner innb<40000	0,0237	0,0564	-0,0543*	0,0238
Observasjoner	1,704	1,711	1,711	1,711
R <sup>2</sup>	0,012	0,005	0,057	0,003

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå er ikke rapportert. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

I panel B har vi analysert by-spesifikke effekter for de fem storbyene. Her viser resultatene at utgiftsnivået er klart høyest i Oslo hvor utgiftene per innbygger er 1405 kroner høyere enn snittet i andre kommuner med mer enn 40 000 innbyggere. For de andre byene er effekten lik 810 for Bergen, 650 for Trondheim, 400 for Stavanger og 36 for Kristiansand. Effekten for Kristiansand er ikke statistisk forskjellig fra utgiftsnivået i andre store kommuner.

For utgiftene til kommunalt disponerte boliger ser vi at Oslo har utgifter som er 715 kroner høyere per innbygger enn andre store kommuner, mens Bergen, Trondheim og Stavanger har høyere utgifter per

innbygger på henholdsvis 376, 570 og 444 kroner. I Kristiansand er utgiftsnivået om lag det samme som snittet av øvrige store kommuner. For brutto driftsutgifter som gjelder støtte til etablering og opprettholdelse av egen bolig (funksjon 283) er det kun i Oslo, Bergen og Trondheim hvor disse utgiftene er signifikant høyere enn i øvrige store kommuner med en effekt på henholdsvis 683, 479 og 57.

For boligbygging og fysiske bomiljøtiltak (funksjon 315) skiller ikke utgiftsnivået i storbyene seg fra øvrige store kommuner, med unntak av Bergen hvor utgiftene per innbygger er litt lavere.

### Storbyenes netto driftsutgifter i boligsektoren

Brutto driftsutgifter gir det beste bildet på ressursinnsatsen og tjenesteomfanget i boligsektoren. Samtidig har kommunene en betydelig inntekt, blant annet gjennom betalt husleie når det gjelder bolig. Som en følge av utbredt brukerbetaling er det en rekke kommuner som har negative netto driftsutgifter i boligsektoren. Dette betyr at tjenesten for enkelte kommuner isolert sett ikke er en økonomisk belastning på kommunenes handlingsrom, men derimot bidrar med inntekter. Vi har derfor beregnet tilsvarende analyser som i tabell 11.1 av netto driftsutgifter i boligsektoren. Dette er presentert i tabell 11.2.

Tabell 11-2 Regresjonsanalyser med (faste) netto driftsutgifter per innbygger i boligsektoren og for de ulike funksjonene som inngår i sektoren som avhengige variabler

	(1) Nto.utg bolig	(2) Nto.utg. F265	(3) Nto.utg. F283	(4) Nto.utg F315
Panel A: Storbyvariabel				
Storby	0,249*	0,123	0,108*	0,0169
Kommuner innb<40000	-0,105*	-0,138**	0,00358	0,0284***
Observasjoner	1,711	1,711	1,711	1,711
R <sup>2</sup>	0,007	0,005	0,010	0,002
Panel B: By-spesifikke effekter				
Oslo	0,708***	0,313***	0,367***	0,0274***
Bergen	0,0801	-0,00197	0,0797***	0,00239
Trondheim	0,0459	-0,00546	0,0119	0,0395***
Stavanger	-0,0329	-0,136**	0,0884***	0,0147*
Kristiansand	0,441***	0,447***	-0,00587	0,000512
Kommuner innb<40000	-0,105*	-0,138**	0,00358	0,0284***
Observasjoner	1,711	1,711	1,711	1,711
R <sup>2</sup>	0,009	0,007	0,016	0,002

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå er ikke rapportert. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Disse analysene viser at utgiftsnivået i storbyene er noe høyere enn i øvrige store kommuner også når vi ser på netto driftsutgifter. For boligsektoren samlet er effekten 249 kroner per innbygger for storbyene samlet (panel A). I panel B ser man at effekten er drevet av høyere nettoutgifter i Oslo og Kristiansand med henholdsvis 708 og 441 kroner.

Ser man isolert på kommunalt disponerte boliger (funksjon 265) er det kun i Oslo og Kristiansand at effekten er signifikant og positiv, mens en signifikant negativ effekt i Stavanger trolig bidrar til at storbyene i snitt ikke kommer ut med høyere netto driftsutgifter per innbygger enn øvrige store kommuner.

For støtte til etablering og opprettholdelse av egen bolig finner vi derimot en samlet positiv effekt for storbyene samlet. Effekten tilsvarer 108 kroner pr innbygger, og er drevet av relativt høye nettoutgifter i Oslo, Bergen og Stavanger (se panel B).

For funksjon 315 er nettoutgiftene noe høyere i Oslo, Trondheim og Stavanger, men ikke for storbyene samlet sett.

## 11.2 Dekningsgrader og press på storbyene

I dette kapitlet studerer vi dekningsgrader i boligsektoren, i tillegg til at vi foretar analyser av hvilke faktorer som påvirker etterspørselen etter tjenester innen boligsektoren.

### Omfanget av kommunale boliger

I tabell 11.3 ser vi nærmere på antall kommunalt disponerte boliger som storbykommunene har i forhold til øvrige kommuner med mer enn 40 000 innbyggere. I kolonne (1) presenteres resultatet for kommunalt disponerte boliger totalt. Her ser vi at det synes å være noen flere (2,4) kommunalt disponerte boliger for storbyene i snitt enn for sammenligningsgruppen, men effekten er ikke statistisk signifikant forskjellig fra 0. Videre har vi delt kommunalt disponerte boliger inn etter om de er eid av kommunen, leid av kommuner eller hvorvidt kommunen har disposisjonsrett. Disse sammenhengene er vist i henholdsvis kolonne (2), (3) og (4). Her fremgår det at de fem storbyene eier flere av sine boliger, mens de har færre boliger med disposisjonsrett. Det er imidlertid ingen forskjell på andelen boliger som er leid.

I panel B viser vi de by-spesifikke dekningsgradene. For boliger totalt er det en del forskjell mellom storbyene ettersom det kun er i Trondheim og i Kristiansand at det er høyere dekningsgrad enn i øvrige store kommuner, mens det ikke er noen forskjell for de tre andre byene. Med en relativt stor andel leide boliger tilpasser Trondheim seg derimot litt annerledes fra de fire storbykommunene og snittet for øvrige store kommuner. For eide boliger og boliger med disposisjonsrett er det relativt lite forskjeller mellom de fem storbyene.

Tabell 11-3 Regresjonsanalyser med antall kommunale boliger i forhold til innbyggere (i hele 1000) for aldersgruppen 16-66 år som avhengige variabler.

	(1) Kom.bolig	(2) Eid	(3) Leid	(4) Disposisjonsrett
Panel A: Storbyeffekt				
Storby	2,44	7,92***	-1,79	-3,69***
Kommuner innb<40000	9,62***	13,2***	-0,530	-3,10***
Observasjoner	2,078	2,078	2,078	2,078
R <sup>2</sup>	0,012	0,020	0,002	0,017
Panel B: By-spesifikke effekter				
Oslo	-1,908	4,023***	-1,631	-4,300***
Bergen	0,0636	7,949***	-3,575***	-4,311***
Trondheim	6,486***	4,427***	3,181***	-1,121
Stavanger	1,390	8,075***	-3,347***	-3,337***
Kristiansand	6,188***	15,13***	-3,575***	-5,366***
Kommuner innb<40000	9,617***	13,24***	-0,530	-3,096***
Observasjoner	2,078	2,078	2,078	2,078
R <sup>2</sup>	0,013	0,020	0,004	0,018

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå er ikke rapportert. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

### Venteliste for kommunale boliger

Et annet spørsmål er om etterspørselen etter kommunale boliger er større i storbyene enn i andre kommuner, selv om vi ikke finner at dekningsgraden er noe høyere. Dette studerer vi nærmere i tabell 11.4 hvor vi ser på hvor mange nye personer det er som blir registrert på venteliste for bolig. I tillegg til antall personer klassifiseres disse personene etter ulike kategorier. Den første kolonnen i tabell 11.4 viser nye på venteliste totalt per 1 000 innbygger. Vi ser da at effekten for storbyene i snitt er 1 ny på venteliste. Fra panel B ser vi at den positive effekten for storbyene samlet sett skyldes alle storbykommuner med unntak av Oslo, som har en lavere andel nye personer på venteliste for bolig enn øvrige kommuner med mer enn 40 000 innbyggere. Disse effektene gjelder også når vi kontrollerer for hvor mange kommunale boliger hver kommune har i utgangspunktet.

I de neste kolonnene har vi studert kategoriseringen av nye på venteliste. Det som kjennetegner de fem storbyene generelt er at andelen nye personer på venteliste for bolig i storbyene er flyktninger, personer med enten rus eller psykiske lidelser eller klassifisert i samlekategori «Andre».

Tabell 11-4 Antall nye personer på venteliste for bolig per til 1000 innbyggere

	Nye totalt	Flyktninger	Til rette-lagt	Psykiske lidelser	Rus	Rus og psykiske lidelser	Andre
Panel A: Storbyeffekt							
Storby	0,939*	0,117***	0,197	0,141*	0,188**	0,0462	0,271*
Panel B: By-spesifikke effekter							
Oslo	-0,464*	0,0123	-0,342**	-0,0117	-0,0606	-0,193	-0,119
Bergen	0,481*	0,127***	-0,47***	-0,0195	0,347***	0,0105	0,437***
Trondheim	1,33***	0,186***	0,260	0,323***	0,226***	0,832***	0,171
Stavanger	2,45***	0,096***	0,956***	0,312***	0,413***	0,0121	0,582***
Kristiansand	0,904***	0,195***	0,184	0,10***	0,0147	0,138***	0,284**

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå er ikke rapportert. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

### Bostøtte

Bostøtten er et sentralt virkemiddel i den boligsosiale politikken. Innbyggere i alle kommuner kan i utgangspunktet søke om statlig bostøtte via husbanken. Denne støtten inngår i kommuneregnskapet under funksjon 283 (bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig). I tillegg har ganske mange kommuner valgt å yte kommunal bostøtte. Kommunal bostøtte blir stadig mer utbredt. I 2010 var det kun 53 kommuner som hadde denne støtteordningen, mens antallet vokste til 60 i 2013. Fra 2014 er det en rekke flere kommuner som yter kommunal bostøtte. I tabell 11.5 nedenfor har vi sett litt nærmere på dekningsgradene av de to ordningene over årene 2010-2013. Fra kolonne (1) ser vi at det er høyere dekningsgrad for kommunal bostøtte for storbyene med 7,5 flere mottakere pr 1 000 innbygger i aldergruppen 16-66 år sammenlignet med kommuner med flere enn 40 000 innbyggere. Vi finner derimot ikke at statlig bostøtte er mer utbredt i storbyene enn i den aktuelle sammenligningsgruppen. En ting som imidlertid kan påvirke dekningsgraden av statlig bostøtte er at enkelte kommuner opererer med andre grenser for maksimalt godkjente boutgifter enn Husbankens egne kriterier. Vi har ikke informasjon om disse grensene slik at dette kan forfølges i denne rapporten.

Tabell 11-5 Regresjonsanalyser med antall mottakere av henholdsvis kommunal og statlig bostøtte i forhold til innbyggere (i hele 1000) 16-66 år som avhengige variabler

	(1) Kommunal bostøtte	(2) Statlig bostøtte	(3) Kommunal bostøtte	(4) Statlig bostøtte
Storby	7,473**	1,185		
Oslo			16,68***	3,821
Bergen			17,84***	-0,419
Trondheim			0,962*	1,177
Stavanger			2,790***	-9,656***
Kristiansand			-0,903*	11,00***
Kommuner innb<40000	0,856	-5,685**	0,856	-5,685**
Observasjoner	1,661	1,698	1,661	1,698
R <sup>2</sup>	0,007	0,052	0,013	0,055

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå er ikke rapportert. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

I kolonne (3) og (4) rapporteres by-spesifikke effekter for de to ordningene. For den kommunale bostøtten er dekningsgraden klart høyest i Oslo og Bergen. Kristiansand har lavere dekningsgrad enn sammenligningsgruppen av kommuner med mer enn 40 000 innbyggere. Dette følger av at Kristiansand ikke har en ordning med kommunal bostøtte. I kolonne (4) ser vi derimot at Kristiansand har en høyere dekningsgrad når det gjelder statlig bostøtte enn både de øvrige storbyene og den aktuelle sammenligningsgruppen. I Stavanger er dekningsgraden for statlig bostøtte klart lavere enn øvrige storbyer og sammenligningsgruppen.

#### Etterspørselsfaktorer – kommunalt disponerte boliger

I siste del av dette avsnittet vil vi studere hvilke faktorer som forklarer dekningsgrader i forhold til målgruppe. Først vil vi studere hvilke faktorer som påvirker etterspørselen etter ulike bolig tjenester. Eksempelvis; hva er det som driver etterspørselen etter kommunale boliger. Vi analyserer dette med regresjonsanalyser hvor antall kommunale boliger i forhold til en målgruppe er avhengig variabel.

I siste fase av prosjektet kom som tidligere nevnt Kommunal- og moderniseringsdepartementet ut med en høring om nytt inntektssystem for kommunene. En av endringene som ble foreslått var at urbanitetskriteriet skulle tas ut fra kostnadsnøkkelen for sosiale tjenester, mens et kriterium for antall aleneboende mellom 30 og 66 år skulle inkluderes i den samme nøkkelen. Den foreslåtte endringen er vedtatt og gjelder fra 2017. Etter at KMDs høring ble offentlig hentet vi inn statistikk for aleneboende slik at vi her kunne teste ut om et slikt kriterium også forklarer noe av variasjonen i behov mellom kommuner når det kommer til boligsektoren. En ting som er viktig å presisere er at vi for aleneboende kun har informasjon for året 2014. Dette er da brukt som proxy på antall aleneboende også for årene 2010 til 2013.

Vi studerer først dekningsgraden av kommunalt disponerte boliger ved å gjennomføre regresjonsanalyser med boliger totalt i forhold til antall innbyggere mellom 16 og 66 år som avhengig variabel. Analysene er presentert i tabell 11.6. I den første kolonnen har vi inkludert et bredt sett av potensielle forklaringsvariabler. De aller fleste variablene ser ikke ut til å forklare variasjonen i dekningsgrad mellom kommuner. Unntakene er antall flyktninger uten integreringstilskudd og aleneboende under 30 år.

Korrelasjonen mellom de ulike forklaringsvariablene kan føre til at enkelte ikke blir signifikant når man inkluderer flere samtidig. I kolonne (2) har vi forenklet modellen med utgangspunkt i den nylig foreslåtte delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester, som inkluderer uførhet, flyktninger, opphopning, aleneboende og alderssammensetning. Da ser vi at både flyktninger uten integreringstilskudd, antall uføre mellom 18 og 49 år og aleneboende har en statistisk signifikant effekt på dekningsgraden for kommunalt disponerte boliger. Opphopning kommer derimot ut med en signifikant negativ effekt på dekningsgraden. Forklart varians målt ved  $R^2$  reduseres også svært lite (0,44) sammenliknet med modellen i kolonne (1) hvor  $R^2$  var 0,466. Hvis vi ekskluderer informasjon om alderssammensetningen, bosettingsmønster og kommunestørrelse reduseres  $R^2$  til 0,4.

Antall aleneboende har vi i kolonne (2) delt inn etter tre ulike aldersgrupper, henholdsvis aleneboende under 30 år, mellom 30 og 44 år og mellom 45 og 66 år. Vi ser her at det ikke er en statistisk utsagnskraftig effekt av aleneboende mellom 30 og 44 år. Hvis vi erstatter disse tre variablene med aleneboende mellom 30 og 66 år, som er det kriteriet som forslås som nytt kriterium i kostnadsnøkkelen for sosiale tjenester, reduseres  $R^2$  til 0,42. Variablen er derimot statistisk utsagnskraftig på 1 prosent nivå (t-verdi lik 4,7).



Tabell 11-6 Regresjonsanalyser med antall kommunalt disponerte boliger i forhold til innbyggere mellom 16 og 66 år som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1)	(2)
Innvandrere 6-15	0,147 (0,256)	
6-15 åringer m/innv.foreldre	-1,541*** (0,520)	
Flyktninger	0,658*** (0,182)	0,284*** (0,0864)
Enslige forsørgere	0,122 (0,125)	
Lavinntekt	0,0385 (0,121)	
Uføre 18-49 år	0,0554 (0,141)	0,281** (0,131)
Skilte og separerte 16-59 år	0,173 (0,137)	
Arbeidsledige 16-59 år	0,114 (0,307)	
Opphopning	-261,4 (165,7)	-209,5*** (69,22)
Urbanitet	-7,64e-05 (0,000818)	
Aleneboende under 30 år	0,119*** (0,0401)	0,141*** (0,0365)
Aleneboende 30-44 år	0,0587 (0,170)	-0,0554 (0,155)
Aleneboende 45-66 år	0,132 (0,128)	0,440*** (0,0728)
Aleneboende over 67 år	0,197 (0,167)	
Ikke-gifte over 67 år	0,0411 (0,128)	
Rusdiagnoser	0,502 (0,604)	
Psykiatridiagnoser	-0,00578 (0,0952)	
Observasjoner	1 475	1 643
R <sup>2</sup>	0,466	0,440

I tillegg til variablene rapportert i tabellen, har vi i regresjonen kontrollert for kommunestørrelse (basis), bosettingsmønster (nabo, sone), alderssammensetning i kommunen og frie inntekter. Konstantledd og faste årseffekter er også inkludert. Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

### Etterspørselsfaktorer – bostøtte

Bostøtten er et av de sentrale virkemidlene i den boligsosiale politikken. Alle innbyggere kan søke om statlig bostøtte, mens en del kommuner har valgt å etablere en egen kommunal bostøtte. I tabell 11.7 ser vi nærmere på om variasjonen i etterspørselen etter bostøtte kan fanges opp av ulike etterspørselsfaktorer. Her har vi valgt å benytte samme modellspesifikasjon som benyttet i studien av dekningsgrad for kommunale boliger ovenfor. Det viser seg at kun lavinntekt og arbeidsledige har en positiv og

signifikant effekt på dekningsgraden for kommunal bostøtte. Som for dekningsgraden av kommunalt disponerte boliger indikeres det en negativ sammenheng mellom kommunal bostøtte og opphopning. I kolonne (2), hvor vi kun inkluderer kriterier fra kostnadsnøkkelen for sosiale tjenester, er ingen av de inkluderte etterspørselsfaktorene statistisk utsagnskraftig.

Tabell 11-7 Regresjonsanalyser med antall mottakere av bostøtte i forhold til innbyggere mellom 16 og 66 år som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Kom.bostøtte	(2) Kom.bostøtte	(3) Statlig bostøtte	(4) Statlig bostøtte
Innvandrere 6-15	-0,0728 (0,110)		0,161 (0,117)	
6-15 åringer m/innv.foreldre	0,165 (0,204)		-0,346 (0,242)	
Flyktninger	-0,0361 (0,0641)	0,0136 (0,0322)	0,189** (0,0863)	0,0769 (0,0497)
Enslige forsørgere	-0,0110 (0,0534)		0,279*** (0,0708)	
Lavinntekt	0,125*** (0,0470)		-0,0173 (0,0616)	
Uføre 18-49 år	-0,0281 (0,0613)	0,00862 (0,0521)	0,665*** (0,0993)	0,886*** (0,0860)
Skilte og separerte 16-59 år	0,0311 (0,0475)		-0,0729 (0,0532)	
Arbeidsledige 16-59 år	0,245* (0,136)		0,182 (0,163)	
Opphopning	-122,7** (57,52)	12,67 (21,24)	85,09 (76,05)	189,8*** (35,47)
Urbanitet	0,000265 (0,000475)		0,00140*** (0,000409)	
Aleneboende under 30 år	-0,00796 (0,0106)	-0,00242 (0,0133)	0,0598*** (0,0215)	0,108*** (0,0204)
Aleneboende 30-44 år	0,0506 (0,0538)	0,0654 (0,0486)	-0,116 (0,0771)	-0,153* (0,0791)
Aleneboende 45-66 år	-0,0464 (0,0454)	-0,0254 (0,0261)	0,0359 (0,0631)	0,347*** (0,0427)
Aleneboende over 67 år	0,0386 (0,0506)		0,110 (0,0836)	
Ikke-gifte over 67 år	-0,0214 (0,0407)		0,195*** (0,0619)	
Rusdiagnoser	0,0299 (0,165)		0,293 (0,353)	
Psykiatridiagnoser	0,0729** (0,0337)		0,308*** (0,0531)	
Observasjoner	1,475	1,643	1,513	1,686
R <sup>2</sup>	0,015	0,007	0,629	0,517

I tillegg til variablene rapportert i tabellen, har vi i regresjonen kontrollert for kommunestørrelse (basis), bosettingsmønster (nabo, sone), alderssammensetning i kommunen og frie inntekter. Konstantledd og faste årseffekter er også inkludert. Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

I kolonnene (3) og (4) analyserer vi dekningsgraden for statlig bostøtte. Her er det imidlertid flere etterspørselsfaktorer som fanger opp variasjon på tvers av kommunene. Variablene som er positive og statistisk utsagnskraftige er flyktninger uten integreringstilskudd, enslige forsørgere, antall uføre, urbanitet, aleneboende under 30 år, ikke-gifte over 67 år og en proxy på antall personer med psykiatridiagnoser. I den forenklede modell som presenteres i kolonne (4) finner vi effekt av antall uføre, opphopning og aleneboende. Variasjonen i etterspørselen etter statlig bostøtte på tvers av kommuner synes dermed i relativt stor grad å være i overenstemmelse med kriteriene som inngår i ny kostnadsnøkkel for sosiale tjenester.

#### Etterspørselsfaktorer – andre boligsosiale ordninger

Vi har også analysert dekningsgraden for henholdsvis startlån, tilskudd til tilpasning av bolig og tilskudd til etablering av bolig med samme modellspesifikasjon som i de to foregående tabellene.

Innledningsvis har vi sett litt på utgiftene til startlån, men her er ikke tallene rapportert i tabell. Utgiftene til startlån er ikke en direkte utgift for kommunene så lenge ikke lån misligholdes, men kan indikere om etterspørselen er større i storbyene enn i andre store kommuner. Utbetalt startlån fra Husbanken per innbygger i storbykommunene er i snitt høyere enn i øvrige kommuner, men sammenhengen er ikke statistisk utsagnskraftig. Når vi studerte de by-spesifikke effektene, fant vi en positiv og signifikant effekt for Oslo, Bergen og særlig Stavanger, mens effekten for Kristiansand var negativ. En negativ effekt betyr at startlån per innbygger i Kristiansand var lavere enn gjennomsnittet for andre kommuner med mer enn 40 000 innbyggere. I Trondheim var det ingen signifikant forskjell.

Tabell 11-8 Regresjonsanalyser med henholdsvis antall mottakere av startlån, tilskudd til tilpasning av bolig og etablering av bolig i forhold til innbyggere mellom 16 og 66 år som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Startlån	Startlån	Tilpasning	Tilpasning	Etablering	Etablering
Innvandrere 6-15	-0,0404 (0,0448)		-0,0118 (0,0110)		0,0103 (0,0154)	
6-15 åringer m/innv.foreldre	-0,196* (0,110)		-0,089*** (0,0218)		-0,037*** (0,0135)	
Flyktninger	0,0472 (0,0380)	-0,0424** (0,0207)	0,0279*** (0,00775)	-0,00313 (0,00392)	0,00935 (0,00615)	0,00234 (0,00278)
Enslige forsørgere	0,0687** (0,0292)		-0,000620 (0,00706)		0,0112** (0,00476)	
Lavinntekt	-0,0162 (0,0244)		0,00138 (0,00717)		-0,000355 (0,00511)	
Uføre 18-49 år	0,0307 (0,0289)	0,0746*** (0,0266)	0,00714 (0,00753)	0,00694 (0,00617)	0,0119** (0,00487)	0,0100** (0,00496)
Skilte og separerte 16- 59 år	0,00176 (0,0249)		-0,00312 (0,00612)		-0,00276 (0,00415)	
Arbeidsledige 16-59 år	0,130 (0,0813)		0,00819 (0,0154)		-0,0176 (0,0120)	
Opphopning	-18,35 (38,41)	10,37 (16,53)	5,264 (8,744)	6,251* (3,672)	6,930 (7,088)	2,717 (2,894)
Urbanitet	-0,000230 (0,000165)		-1,81e-05 (3,83e-05)		7,36e-06 (2,63e-05)	
Aleneboende under 30 år	-0,00590 (0,00666)	-0,00971 (0,00637)	-0,00234 (0,00231)	-0,00177 (0,00204)	0,000238 (0,00107)	0,000758 (0,00108)
Aleneboende 30-44 år	0,0926*** (0,0336)	0,0810** (0,0328)	-0,00175 (0,00616)	0,000248 (0,00566)	-0,00673 (0,00502)	-0,00600 (0,00461)
Aleneboende 45-66 år	-0,00830 (0,0241)	-0,00760 (0,0162)	0,00136 (0,00508)	0,000918 (0,00364)	0,00136 (0,00426)	6,66e-05 (0,00313)
Aleneboende over 67 år	-0,0265 (0,0266)		0,00138 (0,00761)		0,000674 (0,00499)	
Ikke-gifte over 67 år	-0,000679 (0,0219)		-0,00187 (0,00597)		-0,00346 (0,00437)	
Rusdiagnoser	0,233 (0,148)		-0,0104 (0,0297)		0,0323 (0,0246)	
Psykiatridiagnoser	1,84e-05 (0,0259)		-0,00523 (0,00467)		-0,00788* (0,00453)	
Observasjoner	1,513	1,688	1,513	1,688	1,513	1,688
R <sup>2</sup>	0,220	0,153	0,115	0,094	0,092	0,057

I tillegg til variablene rapportert i tabellen, har vi i regresjonen kontrollert for kommunestørrelse (basis), bosettingsmønster (nabo, sone), alderssammensetning i kommunen og frie inntekter. Konstantledd og faste årseffekter er også inkludert. Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Tabell 11.8 presenteres regresjonsresultatene for dekningsgrad mht. startlån og tilskudd til henholdsvis opprettholdelse og etablering av bolig. Når det gjelder startlån synes dekningsgraden å være påvirket av enslige forsørgere og aleneboende mellom 30 og 44 år. I modellen som inkluderer kriteriene i delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester, kolonne (2) finner vi en negativ sammenheng med antall

flyktninger, mens antall uføre og aleneboende mellom 30 og 44 år har en positiv og statistisk utsagnskraftig effekt på dekningsgraden.

For tilskudd til tilpasning er det kun opphopningskriteriet som synes å ha en effekt på etterspørselen i den «spissede» modellformuleringen, mens ingen av variablene har en positiv og statistisk utsagnskraftig effekt med spesifikasjonen i kolonne (3). For tilskudd til etablering finner vi en positiv og signifikant effekt av enslige forsørgere og antall uføre mellom 18 og 49 år.

### 11.3 Enhetskostnader – kommunalt disponerte boliger

I dette avsnittet forsøker vi å påvise hvilke kostnadsfaktorer som påvirker kommunenes utgifter i boligsektoren med den hensikt å finne valide kostnadskriterier. En utfordring i boligsektoren er imidlertid tilgang på data som muliggjør slike analyser. Man trenger her informasjon om både kommunens kostnader til en bestemt tjeneste, i tillegg til informasjon om antall tjenestemottakere eller lignende. Dette ser for boligsektoren ut til kun å være tilfellet for kommunalt disponerte boliger ettersom vi her har informasjon om både utgifter og antall kommunalt disponerte boliger.<sup>34</sup> Vi gjennomfører følgende analyser av disse enhetskostnadene mht. til å finne valide faktorer som fanger opp kommunale forskjeller i enhetskostnader.

Resultatene er presentert i tabell 11.9. Hvis vi først studerer enhetskostnaden i de fem storbyene ligger bruttoutgiftene, se panel A, om lag kroner 15 000 over snittet av andre kommuner med innbyggertall over 40 000. Effekten er signifikant på 5 prosent nivå. Når vi derimot studerer netto driftsutgifter, som blant annet tar høyde for husleieinntekter, er effekten på om lag kroner 8 100 per bolig. Den effekten er imidlertid ikke statistisk utsagnskraftig.

I panel B kolonnene (1) og (2) studeres henholdsvis brutto og nettodriftsutgifter per kommunalt disponerte bolig. Her har vi inkludert en rekke ulike kriterier hovedsakelig fra dagens inntektssystem. Ettersom vi her studerer enhetskostnader vil fokuset være på kriterier som er ment å fange opp ulike kostnadsforhold. Tradisjonelt er dette forklart med bosettingsmønster og stor(små)driftsfordel og /eller -ulempe. Sone-, nabo og basiskriteriet er typisk slike variabler. Hvis vi først ser sonekriteriet, så finner vi en positiv og signifikant effekt av kriteriet på brutto driftsutgift per bolig. Motsatt av dette finner vi en statistisk utsagnskraftig negativ sammenheng mellom nabokriteriet og bruttoutgifter per bolig. Dette betyr at jo lavere reiseavstand det er mellom såkalte nabosoner, jo lavere er enhetskostnadene målt ved brutto driftsutgifter. Ingen av disse kriteriene er imidlertid statistisk utsagnskraftig når vi studerer netto driftsutgifter per bolig, se kolonne (2). Fortegnet på disse estimerte sammenhengene er uavhengig av inkludering av den andre.

---

<sup>34</sup> For bostøtte og støtte til etablering mv. er det kun spesifikke utgiftsdata på den statlige støtten gjennom husbanken ettersom alle disse utgiftene føres under samme funksjon i kommuneregnskapet.

Tabell 11-9 Regresjonsanalyser med driftsutgift til kommunalt disponerte boliger dividert på antall kommunalt disponerte boliger som avhengig variabel, årene 2010-2013

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Bto.utg	Nto.utg	Vektet med innbyggertall	
			Bto.utg	Nto.utg
Panel A: Storbyeffekt				
Storby	15,06** (6,300)	8,117 (5,375)		
Kommuner innb<40000	-6,319** (2,892)	-3,769 (3,164)		
Panel B: Effekt av ulike kriterier				
Sone	0,723*** (0,268)	0,00114 (0,239)	0,678* (0,400)	-0,275 (0,362)
Nabo	-2,003** (0,933)	-0,778 (0,932)	-1,364 (1,442)	0,321 (1,459)
Log (innbyggertall)	-16,48** (6,775)	8,148 (6,939)	-6,753 (7,508)	4,418 (7,987)
Urbanitet	11,73** (4,599)	-3,553 (4,560)	5,633 (4,699)	-1,537 (4,492)
Innbyggere 6- 15	60,59 (182,0)	221,8 (172,8)	-43,88 (266,6)	367,1 (260,8)
Innbyggere 16- 66	167,1 (192,4)	422,8*** (161,4)	308,7 (210,4)	577,9*** (198,5)
Innbyggere over 67	15,74 (148,6)	182,4 (126,1)	41,73 (195,2)	314,3* (175,6)
Innvandrere 6- 15	-98,76 (338,0)	266,0 (321,5)	75,48 (492,0)	227,9 (486,9)
6-15 åringer m/innv.foreldre	138,1 (811,6)	-1,204* (625,7)	699,7 (840,6)	352,9 (725,1)
Flyktninger	-13,38 (246,4)	347,8* (204,5)	28,67 (304,5)	338,9 (301,1)
Enslige	-392,8** (158,6)	-29,48 (168,4)	-698,5*** (242,9)	260,3 (219,6)
Forsørgere	-381,4** (192,1)	-352,1** (173,7)	-315,2 (198,2)	-411,8 (276,4)
Lavinntekt	-447,8** (195,8)	-236,2 (202,8)	-144,0 (235,8)	373,0* (220,9)
Uføre 18-49 år	-68,27 (167,4)	-164,6 (149,2)	-64,26 (184,3)	-136,4 (192,7)
Skilte og sep. 16-59 år	-651,4 (496,6)	-459,9 (492,6)	209,8 (417,6)	566,1 (694,1)
Arbeidsledige 16-59 år	516,380 (321,385)	470,033* (276,841)	51,932 (175,331)	-4,300 (311,106)
Opphopning	-27,69 (143,1)	113,7 (150,6)	-109,5 (213,5)	137,7 (229,6)
Ikke-gifte over 67 år	0,0749 (0,273)	0,915*** (0,273)	0,272 (0,396)	0,804* (0,430)
Frie inntekter				
Observasjoner	1,471	1,471	1,471	1,471
R <sup>2</sup>	0,072	0,114	0,463	0,295

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Innbyggertall er inkludert på logaritmisk form og vi finner i kolonne (1) at det er en negativ sammenheng mellom innbyggertallet og enhetskostnadene, noe som isolert sett sier at enhetskostnadene i storbyene burde vært lavere enn i mindre kommuner. Dette skyldes delvis høy korrelasjon med en rekke av de andre indikatorene. Hvis vi f.eks. ekskluderer sone, nabo og urbanitet fra modellen, så finner vi at sammenhengen mellom enhetskostnader og innbyggertall er positiv, dog ikke statistisk utsagnskraftig (ikke rapportert). Det er ikke en signifikant sammenheng mellom innbyggertall og enhetskostnader når dette er basert på netto driftsutgifter (se kolonne (2)).

Urbanitetskriteriet, som trolig kan klassifiseres både som en etterspørsels- og kostnadsfaktor, har en positiv og statistisk utsagnskraftig effekt på enhetskostnaden når denne måles i bruttoutgifter, men ingen effekt når den måles i nettoutgifter.

Øvrige variable presentert i tabellen anses som etterspørselsfaktorer og er nærmere studert i forrige delavsnitt. Fortegn og statistisk signifikant for de diskuterte kostnadsfaktorene endres ikke ved utelatelse av samtlige etterspørselsfaktorer når enhetskostnadene er definert med brutto driftsutgifter. For enhetskostnad definert med netto driftsutgift endres fortegnet til sone- og urbanitetskriteriet, mens ingen av de aktuelle kostnadsfaktorene blir likevel statistisk signifikant.

Kolonnene (3) og (4) tilsvarer kolonnene (1) og (2), men i disse modellene har vi latt kommunens innbyggertall angi med hvilken vekt hver kommuneobservasjon skal telle i estimering. Dette betyr at en relativt stor kommunes situasjon bestemmer mer av den estimerte sammenhengen enn en relativt liten kommunes situasjon. Dette vil si at om lag 25 prosent av de estimerte sammenhengene er bestemt av situasjonen i de fem storbykommunene, i motsetning til om lag 1,2 prosent når vi ikke benytter vektning. Det viser seg at dette har en del konsekvenser for funnene i kolonnene (1) og (2) ettersom effekten av henholdsvis nabo, innbyggertall og urbanitet ikke lenger er statistisk utsagnskraftig.

## 11.4 Utgiftsanalyser

Kjennetegnet ved kommunene diskutert i forrige to delavsnitt blir i dette delavsnittet testet ut på kommunenes utgiftsnivå for å se om de også kan bidra til å forklare variasjoner i utgifter per innbygger, noe som er den mest typiske analysen som dagens kostnadsnøkler er basert på.

### Brutto driftsutgifter i boligsektoren - etterspørsels- og kostnadsfaktorer

Tabell 11.10 under presenterer regresjonsresultater hvor brutto driftsutgifter per innbygger er avhengig variabel. I kolonne (1) studeres boligsektoren samlet. De eneste to kriteriene som her er statistisk utsagnskraftig og med positivt fortegn er urbanitetskriteriet og flyktninger. For 6-15 åringer med innvandrerforeldre og enslige forsørgere finner vi en signifikant, men negativ sammenheng. Det ser slik sett ut til å være svært få kriterier som forklarer variasjonen i bruttoutgiftene.

Tabell 11-10 Regresjonsanalyser med bruttoutgifter i boligsektoren per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013

	(1) Bolig	(2) Bolig – vektet m/ innbyggere	(3) F265 Kommunale boliger	(4) F283 Etabl. og oppretthol- delse	(5) F315 Bomiljøtiltak	(6) Sosiale tje- nester
Basis	-216,0 (401,9)	935,0*** (299,2)	-354,7 (321,2)	83,19 (84,99)	37,88 (87,00)	-326,4 (353,3)
Sone	-0,00199 (0,0119)	0,00896 (0,00792)	-0,000309 (0,0101)	-0,00147 (0,00222)	-0,000640 (0,00192)	0,00781 (0,00805)
Nabo	0,0628 (0,0568)	0,0208 (0,0354)	0,0529 (0,0468)	0,0159* (0,00892)	-0,00479 (0,00887)	-0,0588* (0,0319)
Innbyggere 6-15	3,657 (8,390)	-0,189 (5,681)	1,091 (7,081)	0,351 (1,417)	2,124 (2,614)	-6,593 (10,48)
Innbyggere 16-66	10,96 (11,56)	8,974* (5,250)	8,096 (9,750)	0,869 (1,647)	1,850 (1,345)	4,957 (7,230)
Innbyggere over 67	1,804 (5,445)	4,558 (4,492)	1,550 (4,830)	-0,853 (0,904)	0,958 (1,323)	-5,374 (7,933)
Innvandrere 6-15	15,52 (13,36)	12,16 (12,04)	8,413 (11,12)	3,378 (2,320)	3,893 (4,184)	81,63*** (20,40)
6-15 åringer m/innv.foreldre	-46,15* (26,86)	-0,167 (17,62)	-41,76* (22,67)	-6,431 (5,250)	3,280 (5,436)	-85,27*** (31,08)
Flyktninger	19,77* (10,47)	0,181 (7,213)	18,37** (8,617)	0,411 (1,880)	0,503 (2,063)	29,92** (11,65)
Enslige forsørgere	-9,692* (5,421)	-7,443 (5,380)	-6,282 (4,910)	-0,241 (0,902)	-3,041** (1,334)	22,79*** (8,254)
Lavinntekt	-7,689 (6,439)	-11,94*** (4,437)	-8,127 (5,440)	0,598 (1,783)	-0,581 (1,410)	7,746 (7,425)
Uføre 18-49 år	-9,915 (7,621)	4,647 (5,386)	-14,23** (6,472)	1,207 (1,228)	2,892 (2,495)	25,86** (11,08)
Skilte og separerte 16-59 år	8,685 (5,780)	-4,393 (5,199)	8,990* (4,909)	1,111 (1,331)	-1,336 (1,296)	-3,022 (6,696)
Arbeidsledige 16- 59 år	-8,729 (14,17)	-11,80 (11,42)	-9,128 (12,00)	-4,559 (3,129)	5,091 (6,246)	-10,95 (15,80)
Opphopning	-658,8 (6,017)	6,404 (3,952)	1,187 (5,113)	826,5 (1,818)	-2,239 (2,181)	3,203 (7,484)
Urbanitet	0,0898** (0,0371)	0,157*** (0,0283)	0,0395 (0,0295)	0,0497*** (0,0102)	0,000856 (0,0113)	0,0825 (0,0520)
Ikke-gifte over 67 år	7,516 (7,017)	-0,0791 (5,880)	5,886 (6,312)	1,668* (0,902)	0,155 (1,782)	17,63** (8,316)
Aleneboende under 30 år	0,812 (1,390)	1,004 (1,454)	1,553 (1,256)	-0,305 (0,288)	-0,276 (0,397)	10,60* (5,527)
Aleneboende 30-44 år	3,194 (6,657)	3,983 (5,979)	2,076 (5,690)	1,404 (1,342)	-0,618 (2,265)	-2,281 (7,987)
Aleneboende 45-66 år	-3,887 (8,628)	3,611 (5,569)	-3,955 (7,384)	-1,423 (1,292)	1,236 (1,393)	6,352 (7,288)
Frie inntekter	0,0458** (0,0190)	0,0125 (0,0117)	0,0427*** (0,0164)	0,00217 (0,00308)	0,00163 (0,00333)	0,0171 (0,0178)
Observasjoner	1,516	1,516	1,516	1,516	1,516	1,516
R <sup>2</sup>	0,195	0,667	0,193	0,179	0,051	0,376

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.



I kolonne (2) har vi forsøkt å veie regresjonsmodellen med innbyggertall for å la store kommuner forklare mer av variasjonen enn de mindre. Men denne spesifikasjonen har, i tillegg til urbanitet, basis og innbyggere 16-66 år en statistisk utsagnskraftig positiv effekt på bruttoutgiftene i boligsektoren. En positiv effekt av basiskriteriet indikerer at små kommuner har smådriftsulemper. Videre har lavinntektskriteriet en negativ sammenheng med utgiftene i denne modellspesifikasjonen.

I kolonnene (3) til (5) har vi analysert de ulike hovedtjenestene innen bolig hver for seg. I (3) presenteres resultat for kommunalt disponerte boliger, i (4) presenteres resultat for bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig, mens vi i (5) presenterer resultater for boligbygging og fysiske bomiljøtiltak. Først for kommunale boliger ser vi positive effekter av antall flyktninger og skilte og separerte mellom 16 og 59 år. For tjenestene som omfatter støtte til etablering og opprettholdelse av egen bolig er det kun nabokriteriet, urbanitetskriteriet og antall ikke-gifte over 67 år som har en positiv og statistisk utsagnskraftig effekt på utgiftene, mens vi derimot ikke finner noen positive og signifikante effekter av de ulike etterspørsels- og kostnadsfaktorene vi tester ut på utgiftene til boligbygging og fysiske bomiljøtiltak.

I den siste kolonnen, kolonne (6), har vi gjennomført tilsvarende estimering av brutto driftsutgifter per innbygger i sosialsektoren som avhengig variabel. Intuitivt skal man vente at disse to ulike tjenestene har en del trekk mht. etterspørsel og kostnader som er felles. Dette bekreftes delvis ettersom både antall flyktninger uten integreringstilskudd og aleneboende har en statistisk utsagnskraftig effekt på utgiftene både her og på kommunalt disponerte boliger. Dette er kanskje ikke så overraskende ettersom det også gis midler til boligformål gjennom økonomisk sosialhjelp.<sup>35</sup> I tillegg er det positive effekter av unge innvandrere, enslige forsørgere, uføre og ikke-gifte over 67 år.

Tabell 11-11 Regresjonsanalyser med bruttoutgifter i boligsektoren per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013. Forenklet modell lik delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp.

	(1) Bolig	(2) Bolig - vek- tet m/inn- byggere	(3) F265 Kommunale boliger	(4) F283 Etabl. og opp- rettholdelse	(5) F315 Bomiljøtiltak	(6) Sosiale tjenester
Innbyggere 16-22	-0,894 (5,542)	-0,949 (4,534)	-2,083 (4,788)	0,632 (0,845)	0,635 (1,224)	12,57* (6,583)
Innbyggere 23-66	5,069 (6,648)	2,309 (2,749)	3,142 (5,536)	1,189 (0,939)	0,657 (0,797)	-1,332 (3,743)
Flyktninger	12,26*** (4,658)	3,793 (3,059)	8,765** (3,867)	1,835** (0,918)	1,503 (0,987)	20,69*** (5,635)
Uføre 18-49 år	-3,890 (5,241)	6,493 (5,237)	-6,933 (4,695)	1,015 (0,976)	1,874 (2,213)	34,00*** (10,75)
Aleneboende under 30 år	2,391 (1,460)	6,971*** (1,515)	2,648** (1,236)	0,409 (0,418)	-0,558 (0,375)	13,14*** (5,065)
Aleneboende 30- 44 år	-0,671 (6,003)	13,05** (5,561)	-2,618 (5,182)	1,538 (1,434)	0,202 (1,938)	3,514 (9,224)
Aleneboende 45- 66 år	6,475 (4,296)	5,031* (2,974)	7,731** (3,740)	-1,484* (0,782)	0,157 (0,814)	23,83*** (5,315)
Opphopning	-6,919 (4,441)	-2,502 (2,754)	-5,194 (3,753)	630,6 (738,9)	-2,029*** (625,9)	7,046* (4,003)
Frie inntekter	0,0367*** (0,0128)	0,0322*** (0,00657)	0,0297*** (0,0105)	0,00386** (0,00195)	0,00320** (0,00137)	-0,00512 (0,00738)
Observasjoner	1 688	1 688	1 688	1 688	1 688	1 688
R <sup>2</sup>	0,156	0,614	0,153	0,078	0,028	0,270

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

<sup>35</sup> Denne støtten gis i hjemmel av en annen lov enn kommunale boliger.

I tabell 11.11 har vi igjen tatt utgangspunkt i en forenklet modell basert på kriteriene som foreslås som ny delkostnadsnøkkel for sosiale tjenester. For boligsektoren er det ingen effekt av aldersgruppen 16-66 år, i motsetning til hva vi finner for sosiale tjenester (kolonne 6). Videre er det, som for sosiale tjenester, en positiv effekt av antall flyktninger både når vi studerer boligsektoren samlet (kolonne 1), for kommunalt disponerte boliger (kolonne 3) og tilskudd til opprettholdelse og etablering mv. (kolonne 4). Vi finner derimot ikke effekt av antall uføre og opphopning på utgiftene i boligsektoren. De nye kriteriene, aleneboende, finner vi derimot positive og statistisk utsalgskraftige effekter for, men dette gjelder kun for utgifter til kommunalt disponerte boliger. I tillegg er det slik at det ikke er effekt for aleneboende mellom 30-44 år. Dette gjelder også når vi undersøker utgiftene til sosiale tjenester. Hvis vi erstatter de tre aleneboende variablene med kriteriet som foreslås som nytt i kostnadsnøkkel for sosiale tjenester, nemlig aleneboende mellom 30 og 66 år er ikke lenger effekten statistisk utsalgskraftig med ellers lik modell som i kolonne (3), dvs. for utgiftene til kommunale boliger.<sup>36</sup>

### Netto driftsutgifter i boligsektoren - etterspørsels- og kostnadsfaktorer

En ting som imidlertid er svært spesielt med boligsektoren er at kommunene her har svært store inntekter blant annet gjennom brukerbetaling/husleie. For å ta høyde for dette har vi estimert de samme modellene som i tabellen overfor med netto driftsutgifter per innbygger som avhengig variabel. Dette er presentert i tabell 11.12. nedenfor. Kort oppsummert finner vi da at innbyggere 16-66, dels flyktninger uten integreringstilskudd, er de eneste faktorene som påvirker netto driftsutgifter per innbygger.

Tabell 11-12 Regresjonsanalyser med nettoutgifter i boligsektoren per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Bolig	Bolig – vektet m/ innbyggere	F265 Kommunale boliger	F283 Etabl. og opprettholdelse	F315 Bomiljøtiltak
Innbyggere 16-22	8,739** (4,436)	6,136** (2,809)	7,961** (3,702)	0,386 (0,959)	0,463 (0,923)
Innbyggere 23-66	9,292 (5,767)	4,873** (2,429)	7,919* (4,699)	0,555 (1,082)	0,697 (0,578)
Flyktninger	5,007 (3,675)	6,164* (3,402)	3,073 (3,172)	1,055 (0,795)	0,818 (0,690)
Uføre 18-49 år	-8,136 (5,009)	6,903 (4,832)	-8,954** (4,403)	-0,669 (1,104)	1,103 (1,501)
Aleneboende under 30 år	-2,514 (1,645)	-1,316 (0,932)	-2,252 (1,696)	0,0936 (0,338)	-0,275 (0,236)
Aleneboende 30-44 år	0,558 (4,579)	4,823 (2,982)	2,423 (4,027)	-1,212 (1,491)	-0,840 (1,101)
Aleneboende 45-66 år	-0,323 (3,375)	0,193 (2,478)	0,127 (2,919)	-0,691 (0,757)	0,201 (0,638)
Opphopning	-362,3 (3,800)	337,6 (2,650)	442,3 (3,225)	729,9 (790,0)	-1,336*** (503,5)
Frie inntekter	0,0124 (0,0103)	0,00905 (0,00557)	0,00816 (0,00820)	0,00206 (0,00223)	0,00202* (0,00113)
Observasjoner	1,688	1,688	1,688	1,688	1,688
R <sup>2</sup>	0,067	0,358	0,068	0,030	0,022

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsalgskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

<sup>36</sup> T-verdien er 1,61.

## 11.5 Investeringer

I dette avsnittet studerer vi først kommunale investeringer i boligsektoren, med et spesielt fokus på de fem storbyene. I siste delavsnitt foretar vi en studie av potensielle trengselseffekter av et statlig investeringstilskudd, nærmere bestemt husbankens investeringstilskudd til sykehjem og omsorgsboliger.

### Kommunale investeringer

I boligsektoren er det ikke offentlig tilgjengelig statistikk for bruttoinvesteringer på hver regnskapsfunksjon. Vi har derfor foretatt regresjonsanalyser av brutto investeringsutgift i boligsektoren totalt per innbygger. Men en opsjon kommunene har i boligsektoren er at de kan leie boliger, og derigjennom øke kapasiteten uten at dette resulterer i investeringer. Vi har derfor, som en tilleggsanalyse, gjennomført regresjonsanalyser med endring i leide kommunalt disponerte boliger. Årsaken til denne studien er å undersøke om storbyene sitt investeringsnivå i boligsektoren avviker fra andre kommuners, og se om det finnes noen trekk ved befolkningen som kan forklare variasjonen i investeringer på tvers av kommuner.

Tabell 11-13 Regresjonsanalyser med brutto investeringsutgifter i boligsektoren per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013

	(1)	(2)	(3)	(4)
Storby	0,243	0,0464		
Oslo			-0,307**	-1,700
Bergen			-0,363**	-0,905
Trondheim			1,401***	1,162*
Stavanger			-0,284*	-0,927**
Kristiansand			0,769***	0,467*
Kommuner innb.<40000	0,160	-0,0148	0,160	0,166
Log (innbyggertall)		-0,144		-0,518
Innbyggere 6-15		5,066		4,277
Innbyggere 16-66		7,181		6,734
Innbyggere over 67		6,123		5,616
Endring innb. 6-15		-1,972		-1,973
Endring innb. 16-66		3,091		3,489
Innvandrere 6-15		47,20		50,19*
6-15 åringer m/innv.foreldre		-13,55		-2,052
Flyktninger		15,52		10,88
Enslige forsørgere		4,865		5,509
Lavinntekt		-7,356		-8,515
Uføre 18-49 år		8,349		9,249
Skilte og separerte 16-59 år		-0,296		-2,408
Arbeidsledige 16-59 år		-44,51*		-51,70*
Opphopning		42,44		3,483
Urbanitet		0,0936		0,421
Ikke-gifte over 67 år		-15,81		-15,41
Frie inntekter		0,0470		0,0431
Observasjoner	1 704	1 516	1 704	1 516
R <sup>2</sup>	0,000	0,057	0,002	0,061

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå er ikke rapportert. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

I tabell 11.13 presenteres regresjonsresultatene av kommunale investeringer. Vi finner at storbyene i snitt ikke har hatt høyere investeringsnivå per innbygger i boligsektoren enn andre kommuner med mer enn 40 000 innbyggere de siste årene. Når vi i kolonne (2) inkluderer en rekke andre forklaringsvariabler blir også effektstørrelsen veldig nær 0. Befolkningsendringer kommer ikke ut som statistisk signifikante. Det gjør derimot andel innvandrere 6-15 år. Gitt at andelen øker med ett prosentpoeng, så øker investeringene i boligsektoren med 500 kroner per innbygger. Den andre variabelen som er statistisk signifikant er antall arbeidsledige, men litt overraskende så er sammenhengen negativ.

Hvis vi ser videre på kolonne (3) ser vi de by-spesifikke effektene. I Trondheim og Kristiansand har investeringene i boligsektoren vært relativt høye de siste årene, mens tilfelle er motsatt for Oslo, Bergen og Stavanger, som alle har lavere investeringsnivå per innbygger sammenlignet med andre kommuner med over 40 000 innbyggere. Når vi derimot inkluderer alle andre forklaringsvariabler i kolonne (4) er ikke de negative effektene for Oslo og Bergen lengre signifikante.

Tabell 11-14 Regresjonsanalyser med endring i antall leide kommunalt disponerte boliger per innbygger som avhengig variabel, årene 2011-2013

	(1)	(2)	(3)	(4)
Storby	-0,000200	-4,87e-05		
Oslo			-0,000416*	0,00217
Bergen			-0,000464*	3,62e-05
Trondheim			0,000851***	0,00140
Stavanger			-0,000509**	-0,000376
Kristiansand			-0,000464*	-0,000452
Kommuner innb.<40000	-8,70e-05	-0,000312	-8,70e-05	-0,000555
Log (innbyggertall)		0,000734		0,00132
Innbyggere 6-15		0,0376		0,0391
Innbyggere 16-66		0,0401*		0,0405*
Innbyggere over 67		0,0195		0,0202
Endring innb. 6-15		-0,00304		-0,00320
Endring innb. 16-66		0,00176		0,00126
Innvandrere 6-15		0,0446		0,0423
6-15 åringer m/innv.foreldre		0,00551		-0,00176
Flyktninger		-0,0149		-0,0105
Enslige forsørgere		0,00946		0,00769
Lavinntekt		-0,0304		-0,0277
Uføre 18-49 år		0,0398**		0,0383**
Skilte og separerte 16-59 år		-0,00504		-0,00149
Arbeidsledige 16-59 år		-0,0577		-0,0487
Opphopning		12,68		7,296
Urbanitet		-0,000372		-0,000868
Ikke-gifte over 67 år		0,0194		0,0190
Frie inntekter		-4,63e-06		2,67e-06
Observasjoner	1,629	1,040	1,629	1,040
R <sup>2</sup>	0,006	0,026	0,006	0,027

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå er ikke rapportert. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

I tabell 11.14 ser vi nærmere på endring i kommunalt leide boliger. I snitt avviker ikke endring i innleie hos de fem storbykommunene fra øvrige store kommuner de siste årene. Men som for investeringer i boligsektoren er det en del forskjeller mellom kommunene. Oslo, Bergen, Stavanger og Kristiansand

har en mindre endring i leide boliger enn andre store kommuner, men dette motvirkes av en nokså stor og positiv effekt i Trondheim hvor endringen i leie har vært større i positiv retning enn i de andre store kommunene. I disse analysene er det derimot antall innbyggere 16-66 år og antall uføre 18-49 år som kommer ut med statistisk signifikant effekt av de ulike forklaringsvariablene.

### Tilskudd fra husbanken – stimuleres eller reduseres kommunenes investeringer?

I dette avsnittet vurderer vi hvordan statlige investeringstilskudd påvirker kommunale investeringsbeslutninger. Vi har tatt utgangspunkt i to tilskuddsordninger som organiseres gjennom Husbanken, nærmere bestemt tilskudd til utleieboliger og tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem. I analysene vil vi skille mellom «crowding out-effekt» på kommunens investeringer eller «crowding-in-effekter». Kort fortalt dreier dette seg om at husbankens tilskudd bidrar til å fortrenge kommunenes egeninvesteringer, eller om det bidrar til økte investeringer i boligsektoren eller helse og omsorg. I det første tilfellet vil det si at husbankens tilskudd ikke erstatter de investeringene som ellers ville vært der. I det andre tilfellet stimulerer tilskudd til økte egeninvesteringer i kommunene.

Vi analyserer denne problemstillingen ved hjelp av en regresjonsanalyse. Analysen kan illustreres med følgende enkle modell:

$$BINV_{it} = TILSK_{it} + T_t + X_{it} + U_{it} \quad (1)$$

I (1) er  $BINV_{it}$  kommunens brutto investeringer per innbygger i et tjenesteområde for kommune  $i$  på tidspunkt  $t$ . Her har vi trukket fra kommunens tilskudd fra husbanken.  $TILSK$  er kommunens tilskudd på tidspunkt  $t$ .  $T$  er årsummyer.  $X$  er en rekke kontrollvariabler på kommunenivå. En viktig del av disse er alderssammensetning og -endring på kommunenivå. Vi har også inkludert en rekke andre variable fra kommunens inntektssystem.  $U$  er et restledd. I modellene nedenfor skal vi kjøre regresjonsanalysene med og uten kontrollvariablene i  $X$ . Vår variabel av hovedinteresse er tilskuddsvariabelen. Tar vi høyde for et egenkapitalkrav på 50 prosent vil tolkningen av denne være at en koeffisient over 1 vil tolkes som «crowding in», noe som vil si at husbankens tilskudd stimulerer til økte investeringer innenfor tjenestesektoren i kommunene, mens en estimert koeffisient under 1 indikerer «crowding out».

En utfordring i analysene er timingen av tilskuddet i forhold til investeringstidspunktet. Vi har fått opplyst fra husbanken at tilskudd tildeles etterskuddsvis, det vil si at deler av investeringene kan ha skjedd andre år enn det året tilskuddet tildeles. Dette kan føre til målefeil i venstresidevariabelen. Vi prøver å løse dette med å fordele tilskuddet over år, slik at tilskuddet gjelder for investeringer skjedd inneværende år, samt investeringer skjedd året før. Fordelingen er på 50 prosent for hvert av årene. Usikkerheten i timing gjør at en regresjonsmodell med faste effekter, dvs. at vi kun ser på variasjonen innad i en kommune over tid, kan gi ytterligere skjevheter, så vi fokuserer på en regresjonsanalyse løst ved minste kvadraters metode, MKM. En ytterligere sjekk av disse analysene gjennomføres ved at vi aggregerer alle variable, både tilskudd, investeringer og kontrollvariabler til kommunenivå. Det vil si at vi summerer investeringene og tilskuddene i hele perioden og gjennomfører tverrsnittsanalyser av totalt tilskudd på totale investeringer i perioden. Perioden vi studerer er fra 2010 til 2013.

### **Tilskuddsordningene**

Husbankens investeringstilskudd til utleieboliger, og omsorgsboliger og sykehjem skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av henholdsvis boliger til økonomisk vanskeligstilte og sykehjems-plasser eller omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming (Husbanken).

Tilskuddet til utleieboliger kan gis til oppføring av eller kjøp av nye boliger, utbedringer som bidrar til økt kvalitet (spesielt gjelder dette universell utforming og energi/miljø) og etablering av bolig der kommunen sikres tildelingsrett. Tilskudd ytes kun til kommunene, evt. stiftelser eller andre som bidrar til etablering av kommunalt disponerte boliger.

Utmålingen av tilskudd til utleieboliger baserer seg på husleie, forvaltning, drift og vedlikeholdsutgifter, samt anslag på ledighet og avkastning. Tilskuddet vil aldri overstige 40 prosent av godkjente prosjektkostnader.

En forutsetning for tilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem er at plassene og boligene skal bebos av personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, det vil si personer som trenger tjenester på ulike tider i løpet av hele døgnet. Det er imidlertid kommunene som har ansvaret for hvordan tjenestene organiseres.

Det kan gis tilskudd til oppføring, kjøp, ombygging, utbedring, leie eller annen fremskaffelse av følgende typer pleie og omsorgsplasser; institusjonsplass på sykehjem, omsorgsbolig, fellesareal i tilknytning til eksisterende omsorgsbolig for å oppnå heldøgnstjeneste og døgnomsorgsplasser for øyeblikkelig hjelp. Kommunen må stå som eier i prosjektet, og tilskuddet kan ikke videreføres.

Det er spesielle utmålingsregler for hvordan tilskuddet gis. Det gis tilskudd på

- 45 % av godkjente anleggskostnader til omsorgsbolig med fellesareal
- 55 % av godkjente anleggskostnader for plass i institusjon
- Inntil 55 % av godkjente anleggskostnader til fellesareal i tilknytning til eksisterende omsorgsboliger for å oppnå heldøgnstjeneste.

For 2015 gis tilskuddet ut fra en anleggskostnad på maksimalt 2,972 millioner kroner. Dette gir en maksimal tilskuddssats på 1 337 400 per omsorgsbolig og 1 634 600 kroner per sykehjemsplass. Noen kommuner med særskilt høyt kostnadsnivå får tilskudd ut fra en anleggskostnad på maksimalt 3,4 millioner kroner per boenhet. Dette gjelder de fem storbykommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, samt Tromsø og noen av omegnskommunene til Oslo og Stavanger: Frogn, Nesodden, Oppegård, Bærum, Asker, Skedsmo, Lørenskog, Sandnes og Sola.

### **Analyser av tilskuddsordningene**

Tabell 11.15 presenterer resultater av kommunenes investeringer i boligsektoren. I kolonne (1) vises den ubetingede sammenhengen mellom kommunenes investeringer og tilskudd fra husbanken. Fortegnet er negativt og statistisk utsagnskraftig, og indikerer dermed at investeringstilskuddet har en trengselseffekt på kommunenes investeringer. Vi finner tilsvarende effekt i kolonne (2) hvor det også kontrolleres for en rekke kjennetegn ved kommunene og innbyggerne i hver kommune. En utfordring i disse analysene er imidlertid at kommunene kan velge å både leie utleieboliger, samt å skaffe boliger med disposisjonsrett. I kolonne (3) har vi derfor forsøkt å kontrollere for endringen i innleide boliger og boliger med disposisjonsrett i hver kommune. Endring er definert som antall innleie- eller disposisjonsrettboliger i år t minus antall innleie- eller disposisjonsrettboliger i år (t-1). Da forandres fortegnet til vår interessevariabel, investeringstilskudd fra Husbanken, og vi ser da at effekten ikke er forskjellig fra 0. Heller ikke hvis vi tar høyde for kommunenes egenandelkrav, indikerer denne analysen at tilskuddsordningen medfører verken mer- eller mindre investeringer i sektoren.

Et annet problem som ble skissert innledningsvis var når investeringer aktiveres og når tilskuddet utbetales ettersom bygging av boliger gjerne går over minst to kalenderår. I kolonnene (4) og (5) reduserer vi dette problemet ved å slå sammen årene, og dermed ha kun en observasjon per kommune.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> På grunn av kommunesammenslåinger mm er det flere kommuneobservasjoner i kolonnene (4) og (5) enn det er kommuner i hvert av de enkelte årene.

Da ser det igjen ut til at det er en negativ sammenheng mellom kommunenes investeringer i boligsektoren og Husbankens tilskudd til utleieboliger.

Tabell 11-15 Regresjonsanalyse av «Crowding in» og «Crowding out» effekter av husbankens tilskudd til utleieboliger. Brutto investeringer i boligsektoren fratrukket husbankens investeringstilskudd (per innb.) som avhengig variabel. Årene 2010-2013.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Investeringstilskudd fra Husbanken (per innb.)	-0.977*** (0.345)	-1.095*** (0.300)	0.191 (0.684)	-0.705** (0.328)	-1.010*** (0.316)
Endring i innleide boliger per innb.			-1.114 (17.54)	18.58 (63.91)	14.90 (62.25)
Endring i boliger med disp.rett per innb.			-2.770 (15.93)	-13.68 (83.84)	-3.113 (91.90)
Innbyggere 6-15		6.373 (14.41)	8.803 (17.85)		3.361 (52.43)
Innbyggere 16-66		7.045 (9.327)	9.626 (11.09)		23.14 (37.73)
Innbyggere over 67		5.344 (9.063)	5.469 (10.68)		13.95 (34.39)
Endring innb. 6-15		-2.549 (2.269)	-0.0813 (2.537)		-12.24 (16.99)
Endring innb. 16-66		2.321 (3.773)	0.655 (4.723)		105.4** (42.48)
Innvandrere 6-15		50.54* (29.08)	69.01* (37.34)		174.6* (102.4)
6-15 åringer m/innv.foreldre		-13.87 (39.25)	-20.74 (43.33)		-79.44 (158.6)
Flyktninger		13.47 (15.40)	7.943 (16.53)		51.59 (60.64)
Enslige forsørgere		4.748 (12.60)	13.21 (15.68)		23.38 (54.88)
Lavinntekt		-6.450 (10.38)	-28.65** (12.40)		-23.76 (47.25)
Uføre 18-49 år		7.616 (12.80)	7.358 (15.42)		65.42 (48.10)
Skilte og separerte 16-59 år		-2.775 (9.066)	-17.24 (10.98)		-21.01 (34.71)
Arbeidsledige 16-59 År		-46.40* (26.38)	-81.44** (37.81)		-177.8 (132.9)
Opphopning		2,274 (13,859)	28,935 (20,337)		1,602 (68,345)
Urbanitet		-0.00209 (0.0618)	-0.00717 (0.0688)		-0.125 (0.243)
Ikke-gifte over 67 år		-13.16 (10.15)	-8.657 (10.28)		-5.777 (36.05)
Frie inntekter		0.0434*** (0.0145)	0.0337** (0.0160)		0.107** (0.0449)
Observasjoner	1,703	1,515	1,044	432	432
R <sup>2</sup>	0.047	0.099	0.050	0.020	0.122

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Resultatene over tyder dermed på at tilskudd til utleieboliger ikke medfører merinvesteringer i kommunene, men at vi ikke kan utelukke at investeringene i boligsektoren fortrenses. Men det er viktig å

presisere blant annet at mye innleie av boliger og eierandeler i boligselskap gjør det utfordrende å gjennomføre fullgode analyser som med større troverdighet kan gi informasjon om trengselseffekter i boliginvesteringene.

Tabell 11.16 gir oss resultatene av tilskuddsordningen for omsorgsboliger og sykehjemsplasser.<sup>38</sup> Ved første øyekast ser vi at tilskuddskoeffisienten hele tiden er over 1, som taler i retning av «crowding in-effekt» på kommunens investeringer i sektoren. Kolonne (1) og (2) er resultater for hvert år i hele perioden. Tolkningen av denne variabelen er at 1 ekstra krone per innbygger i investeringstilskudd øker kommunalt investeringsbidrag med 1,4 kr per innbygger. Totalt genererer tilskuddet 2,4 kroner per innbygger lokalt, medregnet tilskuddet fra husbanken. Dette indikerer en crowding in-sammenheng med investeringer. En formell test på om koeffisienten er lik 1 forkastes imidlertid ikke.

I kolonne 3 og 4 har vi, som diskutert ovenfor, summert alle investeringer og tilskudd mv. over perioden 2010-2013. Dette resulterer i en ren tverrsnittsanalyse mellom kommuner. Bakgrunnen for dette er å gjøre periodiseringsproblemet, med at investeringen og tilskudd kan komme på ulike tidspunkt, mindre. Analysen støtter opp under resultatene fra kolonne (1) og (2) om «crowding in», men koeffisientene tiltar noe i verdi, og er med denne spesifikasjonen signifikant forskjellig fra 1. 1 kr per innbygger i tilskudd fra husbanken genererer investeringer i kommunen på nær 2 kr per innbygger.

Datamaterialet vi har skaffet skiller mellom tilskudd gitt til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. I den boligsosiale politikken er en studie av tilskuddet gitt til omsorgsboliger mest interessant. I modellen som presenteres i tabell 11.17 har vi periodisert tilskuddene på samme måte som ovenfor, ved at tilskuddet både gis på grunn av inneværende års og forrige års investeringer.

Vi ser her at vi finner en signifikant «crowding in» sammenheng for tilskudd til sykehjemsplasser, mens denne sammenhengen ikke er tydelig for tilskudd gitt til omsorgsboliger. I kolonne 1 og 2 ser vi at vi har en større koeffisient enn det samlede tilskuddet for sykehjemsplasser. 1 kr ekstra i tilskudd per innbygger til sykehjemsplasser genererer økte investeringer i kommunen med 2,3 kr per innbygger. For omsorgsboliger finner vi ingen sammenheng, og vi kan forkaste en hypotese om «crowding-in» med et signifikantnivå på 5 prosent. Når vi ser på den aggregerte versjonen i kolonne 3 og 4 (på samme måte som i tabell 11.16) finner vi en enda større koeffisient for sykehjemsplasser og en svak tendens til crowding in også for omsorgsboliger. Men det er fortsatt slik at vi ikke kan forkaste en hypotese om null trengsel for omsorgsboliger. Konklusjonen fra denne gjennomgangen vil være at vi ser klare indikasjoner på «crowding in»-effekter av husbankens investeringstilskudd. Dette er i all hovedsak drevet av investeringer til sykehjemsplasser, mens tilskudd ikke ser ut til å ha særlig trengselseffekt på kommunenes investeringer i omsorgsboliger.

---

<sup>38</sup> Bruttoinvesteringer for kommune konsern er ikke tilgjengelig for pleie og omsorg fom. 2013. Vi har derfor tatt utgangspunkt i investeringsutgiftene i helse og omsorg, hvor også investeringer i kommune helse inngår med en liten andel.



Tabell 11-16 Regresjonsanalyse av «Crowding in» og «Crowding out» effekter av husbankens investeringstilskudd for omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Brutto investeringer for pleie og omsorg fratrukket husbankens investeringstilskudd (per innb.) som avhengig variabel. Årene 2010-2013.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Investeringstilskudd fra	1.408***	1.363***	1.952***	1.922***
Husbanken (per innb.)	(0.365)	(0.350)	(0.154)	(0.153)
Innbyggere mellom 67 og		11.21**		10.57*
79 år		(5.560)		(6.111)
Innbyggere mellom 80 og		-7.329		-15.98
89 år		(10.55)		(10.93)
Andel innbyggere over 90 år		-26.75		-25.26
		(17.65)		(22.51)
Endring i innbyggere		-0.573		-13.36**
mellom 16 og 67 år		(4.062)		(6.571)
Endring i innbyggere over		0.565		-1.981
67 år		(3.068)		(4.614)
Sone		-0.0168		-0.0223*
		(0.0140)		(0.0117)
Nabo		-0.00945		0.0430
		(0.0497)		(0.0358)
Basis		-738.3		-257.5
		(598.6)		(286.7)
Andel psykisk		31.82		34.53
utviklingshemmede over 16 år		(37.71)		(30.48)
Antall PU som vertskommune		-29.45*		-22.31
		(15.65)		(34.22)
Dødelighet		-30.92		-21.61
		(81.24)		(78.41)
Antall ikke gifte over 67		-2.704		-1.546
		(11.18)		(8.395)
Andel uføre mellom 18 og 49 år		-24.73**		-36.40***
		(10.66)		(11.60)
Frie inntekter		0.0473		0.0204
		(0.0312)		(0.0137)
Observasjoner	1,707	1,690	432	432
R <sup>2</sup>	0.142	0.170	0.272	0.337

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Tabell 11-17 Regresjonsanalyse av «Crowding in» og «Crowding out» i kommunene av husbankens investeringstilskudd for omsorgsboliger og sykehjemsplasser enkeltvis. Brutto investeringer for pleie og omsorg fratrukket husbankens investeringstilskudd (per innb.) som avhengig variabel.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Investeringstilskudd	2.252***	2.266***	2.527***	2.571***
sykehjemsplasser Husbanken	(0.405)	(0.352)	(0.204)	(0.198)
Investeringstilskudd omsorgsboliger Husbanken	0.202 (0.360)	0.0450 (0.361)	1.067*** (0.259)	0.877*** (0.258)
Andel innbyggere mellom 67 og 79 år		14.97** (5.945)		14.11** (5.988)
Andel innbyggere mellom 80 og 89 år		-6.457 (10.73)		-17.05 (10.63)
Andel innbyggere over 90 år		-27.94* (16.91)		-29.14 (21.91)
Endring i innbyggere mellom 16 og 67 år		0.494 (3.727)		-11.95* (6.399)
Endring i innbyggere over 67 år		0.207 (2.781)		-3.241 (4.496)
Sone		-0.0150 (0.0150)		-0.0207* (0.0114)
Nabo		-0.00478 (0.0478)		0.0443 (0.0348)
Basis		-857.1 (618.0)		-365.7 (279.8)
Andel psykisk utviklingshemmede over 16 år		36.03 (35.64)		38.62 (29.66)
Antall PU som vertskommune		-27.32** (13.03)		-20.42 (33.29)
Antall døde		-46.16 (86.56)		-45.81 (76.43)
Antall ikke gifte over 67		-5.157 (11.67)		-2.922 (8.172)
Andel uføre mellom 18 og 49 år		-22.44** (10.44)		-35.25*** (11.29)
Frie inntekter		0.0513 (0.0312)		0.0243* (0.0133)
Observasjoner	1,707	1,690	432	432
R <sup>2</sup>	0.198	0.237	0.300	0.374

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

## 12 Boligsosialpolitikk i storbyene

Så langt i rapporten har vi konsentrert oss om trekkene ved boligmarked og befolkning som tilsier at storbyene har større utfordringer enn øvrige kommuner. Dette handler kort sagt om at storbyene har<sup>39</sup>:

- et presset boligmarked med høyere priser og utfordringer på det private utleiemarkedet
- sterk urbanisering og befolkningsvekst
- høyere andel vanskeligstilte grupper
- konsentrasjon av levekårsulemper internt i byene

I dette kapitlet tar vi for oss den politiske responsen på disse utfordringene. Hvordan forsøker storbykommunene å løse utfordringene? Hvordan utformes og gjennomføres den boligsosiale politikken og hvilke konsekvenser har dette for ressursbruken?

### 12.1 Boligsosialpolitikk i storbyene – mål, prioritering og organisering

Bolig og boligsosiale forhold er svakt forankret i lovverket

Bolig utgjør sammen med arbeid, utdanning og helse de fire grunnpilarene i velferdspolitikken. Likevel avviker bolig fra de øvrige grunnpilarene langs to dimensjoner. For det første er bolig i særklasse den av de fire velferdspolitiske grunnpilarene som er mest basert på private markedsløsninger. For det andre er den sosiale boligpolitikken i mye mindre grad lovregulert sammenlignet med de tre andre politikkområdene. I stedet for en klar forankring i loven søker man måloppnåelse gjennom øremerkede tilskudd, låneordninger, bostøtte, informasjon og kompetansebygging (NOU2011:15, side 11). Det er viktig å understreke at dette ikke betyr at det ikke finnes ansvar som er lovhjemlet innenfor det boligsosiale feltet, men poenget er dels at forankringen er svak og dels at ansvaret er fragmentert og knyttet til en rekke ulike lover. Det ligger utenfor oppdraget å drøfte dette inngående her utover å vise til at dette er en utbredt forståelse (NOU2011:15). For en nærmere oversikt over de ulike lovene se den nasjonale strategien Bolig for velferd (KMD 2014, side 33-35).

Flere av informantene nevner at den svake lovfestingen av bolig og de boligsosiale ytelsene har betydning for prioriteringen i kommunene. Dette kommer særlig tydelig fram når man må prioritere mellom oppgaver som er lovpålagte og boligsosiale oppgaver som ikke er det. I konkurransen om knappe ressurser har det boligsosiale feltet en tendens til å tape.

Bostøtten er et unntak fra dette i og med at den er en av svært få ytelser på dette feltet som er rettighetsbasert, og dermed spiller skjønn og avsatte midler liten rolle. Oppfyller man kriteriene så har man rett på denne ytelsen.

#### Overordnede politiske målsetninger og prioriteringer

I en analyse av ressursbruken i den boligsosiale sektoren er det sentralt å ha klart for seg de overordnede prioriteringene og ressursstrømmene innenfor det boligitpolitiske feltet.

Boligpolitikken har fra midten av 1990-tallet gjennomgått en såkalt boligsosial vending som innebærer et skifte fra et universelt fokus med sikte på å sikre boligforsyning for hele befolkningen til en mer selektiv politikk rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Mål og virkemidler er endret i takt med dette. Parallelt har vi sett et skifte innen helse- og sosialpolitikken der man gjennom flere store reformer blant annet innenfor rus-, psykiatri og HVPU bygger ned institusjoner ut fra et mål om at alle skal

---

<sup>39</sup> Dette er hovedtrendene for norske storbyer de siste tiårene, mens Stavanger har i perioden fra 2015 hatt lavere befolkningsvekst, fall i leiepriser og lavere etterspørsel etter kommunale boliger.

kunne bo i sin egen bolig. Høy tilflytting til storbyene, både fra andre deler av landet og utlandet, har ført til sterk befolkningsvekst samtidig som boligbyggingen har vært relativt lav. Samlet sett har dette medført sterkt press og prisvekst i storbyenes boligmarkeder. På alle disse punktene skiller Oslo seg ut med sterkere utslag enn øvrige storbyer.

Vi finner også at offentlige aktører i boligsektoren – både statlige og kommunale – legger økt vekt på at så mange boligsosiale utfordringer som mulig skal løses på det ordinære leie- og eierboligmarkedet. Ut fra prinsippet om at det er mer effektivt å subsidiere personer enn boliger satser man mer på individrettede økonomiske virkemidler som bidrar til at flere vanskeligstilte hushold kan klare seg på det ordinære boligmarkedet framfor i en skjermet kommunal utleiesektor. I tråd med denne filosofien har flere storbykommuner, med Trondheim i førersetet, en tydelig leie-til-eie-politikk overfor leietakere i kommunalt disponerte utleieboliger og andre vanskeligstilte på det private utleiemarkedet som er i kontakt med ulike deler av det offentlige hjelpeapparatet. De husholdene som vurderes å ha økonomisk handlingsrom bistås i å kjøpe bolig gjennom tett veiledning, oppfølging og bruk av ulike tilskudds- og låneordninger. Det at kommunale leietakere kjøper den kommunale boligen de bor i, fremfor å måtte ut i markedet og kjøpe bolig et annet sted, fremheves som god sosialpolitikk fordi man blir selvhjulpne og slipper å flytte. Samtidig er dette en politikk som medfører økt ressursbruk for kommunen når disse kommunale boligene som kjøpes av leietakeren må erstattes med nye kommunale boliger for å opprettholde tilbudet til nye brukere. Dette omfatter administrative utgifter og kostnader til megler, samt at de nyinnkjøpte boligene har høyere pris. Til gjengjeld gir dette kommunen nyere boliger med lavere vedlikeholdsutgifter.

Samtidig som det private leiemarkedet fremheves som en sentral del av løsningen på boligsosiale utfordringer av kommunale aktører, så beskrives leiemarkedet også som problematisk fordi deler av det er utrygt, ustabilt og med dårlig standard. Dette henger delvis sammen med poenget i det forrige avsnittet: nemlig at bolig som velferdsgode har betydelig svakere forankring i lovverket enn øvrige velferdsgoder som helse, utdanning og arbeid. Både lovforankringen og organiseringsgraden av leietakere er betydelig svakere i Norge enn i land som for eksempel Sverige, Danmark og Tyskland. Disse ulemene knyttet til å være leietaker versus boligeier forsterkes ytterligere av den overordnede vektlegginga av «eierlinja» i norsk boligpolitikk. Eierlinja reflekteres blant annet i den sterke subsidieringen av boligeiere via skattesystemet som i offentlig ressursbruk langt overgår subsidieringen både av leietakere generelt og den boligsosiale innsatsen mot vanskeligstilte spesielt. Dette gir et bolighierarki hvor skillet mellom de to disposisjonsformene – eie og leie – blir særlig tydelig i storbyene hvor leieandelen er høyere og utfordringene på det private leiemarkedet er mer omfattende enn i øvrige kommuner.

Husbankens rolle er å være en samarbeidspartner og tilrettelegger for kommunene. Informantene uttrykker helt tydelig at det er i storbyene de boligsosiale utfordringene er størst, og at de derfor har et særlig fokus og ressursinnsats rettet mot disse. Et eksempel på dette er den boligsosiale hovedstads-satsingen som Husbanken og Oslo kommune samarbeider om og som har som mål å bosette flere vanskeligstilte i egnede boliger<sup>40</sup>. Husbanken jobber på lignende måter rettet mot øvrige storbykommuner og andre kommuner som har særlige boligsosiale utfordringer. De inngår avtaler med kommunene på det boligsosiale feltet og lager handlingsplaner eller utviklingsprogrammer. I arbeidet med områdeløftene i Oslo, Bergen og Trondheim har man også hatt et klart boligsosialt fokus.

### Storbyenes fordeler i det boligsosiale arbeidet – sterke fagmiljøer og stordriftsfordeler

Flere av informantene fra Husbanken mener at storbyene er i front i det boligsosiale arbeidet. På tje- nestesiden fremstår storbyenes boligsosiale arbeid som mer profesjonalisert med god forankring, gode

---

<sup>40</sup> «Boligsosial hovedstadssatsing» 2015-2018 - fra Husbankens nettsider <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/boligsosial-storbysatsing/>

rutiner, godt samarbeid med øvrige aktører på det boligsosiale feltet og et stort og oppdatert fagmiljø sammenlignet med flesteparten av de øvrige kommunene. Oppfølgingstjenestene er store slik at man kan få gitt et bredt spekter av tjenester og de ansatte kan alternere mellom dem. Et særlig kompetent fagmiljø og gode tjenester ser altså ut til å være et gjennomgående storbytrekk som dels kan være knyttet til størrelsen på fagmiljøet og at det er lettere å rekruttere gode fagfolk.

Flere av informantene omtaler storbyene som motorer i å utvikle det boligsosiale arbeidet. Mange nye problemstillinger dukker ofte først opp i storbyene. Storbyene er derfor ofte tidlig ute med å identifisere nye utfordringer, og er viktig aktører for å påvirke og utvikle det statlige og kommunale virkemiddelapparatet. Storbyene tester ofte ut grensene for ulike eksisterende virkemidler og påpeker behovet for å utvikle nye. De sterke og oppegående fagmiljøer deltar i faglige nettverk og fanger opp impulser og nye måter å jobbe på internasjonalt.

Storbyenes kompetanse og kunnskap innenfor det boligsosiale feltet er ifølge informantene fra Husbanken en klar styrke, og gjør at de i møtet med Husbanken stiller krav, utfordrer og trenger særbehandling. Storbyene utfordrer Husbanken og staten når det gjelder å prøve ut nye og tilpassede løsninger. De vet hva de vil, og de ønsker å drive det boligsosiale arbeidet helt i front. De fanger tidlig opp nye trender i nordisk perspektiv. Et konkret eksempel er Trondheim kommune som antagelig er den kommunen i landet som lengst har drevet en boligsosialpolitikk i tråd med prinsippene for «housing first». Som vi kommer tilbake til senere i kapitlet gjelder dette blant annet bruken av grunnlånet knyttet til tilvisningsavtaler og grensene for hvor mange samlokaliserte kommunale boliger man tillater. Andre eksempler er krav til boform for å kunne få bostøtte – kan den gis til personer som har en boligform basert på fellesløsninger, men som for øvrig oppfyller kravene til bostøtte? Og kan kravet til å oppgi personnummer for å få bostøtte fravikes for personer som har et behov for beskyttelse?

Stordriftsfordeler blir eksplisitt nevnt av et par av informantene som et fortrinn for storbyene. Man sikter da til at det å produsere mange tjenester er billigere per produserte tjeneste enn om man produserer i mindre skala. Forvaltningen av kommunale boliger kan tjene som et eksempel. Informantene i Boligbygg Oslo KF nevnte fordelene de har som en stor aktør som forvalter om lag 10 000 boliger inkludert tilhørende vaktmester-, sikkerhets-, og renholdstjenester vis a vis eiendomsforvaltere i mindre kommuner. I dette ligger også et element av sterkere grad av profesjonalisering av tjenestene samt høyt kompetente og spesialiserte fagpersoner som fyller viktige roller i virksomheten.

### Organisering av arbeidet – storbykommunene er store og komplekse

Når det gjelder utfordringer knyttet til organiseringen av det boligsosiale arbeidet i storbyene nevnes utfordringer knyttet til fragmentering og avveininger knyttet til grad av sentralisering. For det første er ansvaret for det boligsosiale arbeidet ofte fragmentert både på det strategiske og operative nivået i storbykommunene, og det er særlig krevende å koordinere så mange aktører, inkludert de statlige. Knyttet til denne utfordringen vil vi nevne Oslo som er den eneste av byene som har egne bydelsforvaltninger med budsjettansvar for utvalgte tjenester. I Oslo har man desentralisert det meste av saksbehandlingen på det boligsosiale feltet og oppfølgingstjenestene til bydelsnivået (15 bydeler), og samtidig latt tildelingen av kommunale boliger være knyttet til hver bydel. Bergen, Trondheim og Stavanger opererer alle med en bydelsinndeling, men de er likevel organisert etter etater som har lokalkontorer i bydelene. De har dermed ikke en egen bydelsforvaltning som i Oslo.

Flere av aktørene vi har intervjuet i Oslo ser både fordeler og ulemper ved en slik desentralisert organisering, og flere heller mot at det samlet sett er en ulempe. Det samme gjør flere av representantene fra de øvrige byene som vektlegger at de ser fordelene med å ha en sentralisert modell i sin egen by.

Denne problemstillingen er mindre relevant for Kristiansand som ikke har delt opp byen i administrative bydeler. En av de viktigste fordelene med en slik organisering som fremheves av flere er nærheten til brukerne.

Det er særlig tre konkrete forhold som nevnes som utfordrende for Oslo sin desentraliserte modell i denne sammenhengen; å sikre tilfredsstillende grad av likebehandling for brukerne, utilsiktede konsekvenser av at noen støtteordninger innenfor det boligsosiale feltet belaster henholdsvis bydelsbudsjetter og sentrale budsjetter, samt at de kommunale boligene er knyttet til hver sine bydeler som kan gi liten fleksibilitet og bidra til segregasjon.

For det første uttrykker informantene i Velferdsetaten at de ser det som en utfordring å sikre likebehandling av brukerne på tvers av de 15 boligkontorene i bydelene. De er opptatt av at det ikke skal gjøres ulike vurderinger av behov og at brukerne ville få lignende vedtak og oppfølging uansett hvor i byen de bor. Med 15 bydeler er det både en utfordring å koordinere dem slik at felles retningslinjer blir fulgt og å sørge for god kompetanse ved samtlige boligkontor.

For det andre er det andre informanter fra det strategiske nivået som påpeker det som kan se ut til å være utilsiktede konsekvenser av at noen støtteordninger innenfor det boligsosiale feltet belaster henholdsvis bydelsbudsjetter og sentrale budsjetter. Dette behandler vi grundigere i kapittel 12.2.1.

For det tredje kan organiseringen av de kommunale boligene til hver sin bydel ha noen ulemper. Dette handler om manglende fleksibilitet når man skal vurdere hvor i byen man ideelt sett burde tilby bolig, og hva slags boligtyper som er tilgjengelig innenfor den enkelte bydel. Dessuten kan systemet bidra til en segmentering av den geografiske fordelingen av kommunale boliger i byen.

Samtlige fem storbyer har en bestiller-utførermodell innenfor den boligsosiale sektoren som innebærer et administrativt bestillernivå, som er klart skilt fra utførernivået. Bestiller er plassert på avdelingsnivå i kommunen eller bydelen og fatter vedtak om tjenestebehov, som så formidles til utfører. Som regel innebærer dette etablering av resultatenheter på utførernivå. Målet er at bestiller skal ha fokus på saksbehandlings- og forvaltningsoppgavene, mens utfører skal fokusere på å yte kvalitativt gode tjenester. Dessuten er målet å styrke rettssikkerheten til brukerne, mer kostnadseffektiv drift og bedre økonomisk styring og kontroll.

Blant utfordringene knyttet til organiseringen av det boligsosiale arbeidet i storbyene nevnes fragmentering. Som nevnt er ansvaret for det boligsosiale arbeidet ofte fragmentert både på det strategiske og operative nivået i storbykommunene. Flere informanter opplever at det er særlig krevende å koordinere så mange aktører, inkludert de statlige. Disse utfordringene fremstår som sterkest i Oslo som også er en betydelig større by enn de øvrige fire storbyene. Flere av informantene herfra påpeker at samordning av aktører er en stor utfordring og at de bruker uforholdsmessig mye tid og ressurser på selve koordineringen. I Bergen er man også svært opptatt av at dette er krevende og en særlig utfordring i store byer. Samtidig legger flere av informantene fra Bergen vekt på at de har klart å få til godt og tett samarbeid på NAV-kontorene rundt oppfølgingstjenester og øvrige sosiale tjenester.

I Trondheim kommune har man fire Helse- og velferdskontorer knyttet til bydelene som har ansvaret for saksbehandling knyttet til tildeling av kommunale boliger og omsorgsboliger samt forvaltningen av de individuelle økonomiske virkemidlene som startlån og bostøtte. Likevel er det en sentral enhet som finner boligene til folk. Informantene mener at det at de kan tenke «hele byen» når de skal bosette er en god ting. Da kan man vurdere hvor i byen er det bra for den enkelte å bo. De fire Helse- og velferdskontorene er ifølge informantene planlagt å bli redusert til to kontorer blant annet med bakgrunn i at

man ønsker færre enheter og mindre behov for koordinering. Historisk sett har organiseringen i Stavanger lignet den vi finner i Trondheim. Stavanger har nylig etablert et bydekkende boligkontor og et kommunalt foretak for boliger, samt redusert antallet helse-/sosialkontor.

### Bruk av private og ideelle aktører i det boligsosiale arbeidet

Samtlige av informantene fra storbyene oppgir å ha et visst samarbeid med ideelle organisasjoner i det boligsosiale arbeidet. Dette gjelder i særlig grad Kirkens bymisjon, Blå kors, Frelsesarmeen og Kirkens sosialtjeneste. Samarbeidsavtalene gjelder i første rekke ulike former for institusjoner og akutte boligtilbud særlig rettet mot bostedsløse og personer som sliter med rus- og psykiske lidelser.

Trondheim kommune ser ut til å ha lavest omfang av slike samarbeid, og har gjennom de siste årene hatt en reduksjon i omfanget av botilbud med private og ideelle organisasjoner. Informantene oppgir at det skyldes en kombinasjon av at kommunen ser at sambruken blir bedre hvis kommunen driver alt selv, og at de ideelle organisasjonene ikke har hatt tilstrekkelig kapasitet.

## 12.2 Individrettede økonomiske støtte- og låneordninger

Det finnes en rekke kommunale og statlige tilskudds- og låneordninger som er relevante for det boligsosiale feltet. Vi skal ikke gå inn i detalj på samtlige av disse, men konsentrere oss om dem som gjennom dokumentanalyse og intervjuer har pekt seg ut som sentrale og med størst relevans for storbyene. I praksis vil dette si at vi konsentrerer oss om ordninger som Husbanken har ansvaret for. Dette gjenspeiler at det er Husbanken som forvalter ordningene som i størst grad er direkte rettet mot boligsosiale utfordringer, mens flere andre statlige direktorater har ulike tilskudds- og låneordninger som direkte eller indirekte er relevante. Disse er i hovedsak Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Barne- ungdoms- og familiedirektoratet. (Se Bolig for velferd, KMD, 2014, side 36-38 for en oversikt). Disse ordningene er i hovedsak rettet mot å bekjempe fattigdom og sosial eksklusjon med særlig vekt på barn og ungdom, styrke rusarbeidet og det psykiske helsearbeidet i kommunene, dekke kommunenes merutgifter til bosetting og integrering av flyktninger samt styrke boligsosialt arbeid og oppfølging i bolig.

Vi skiller mellom kommunale ordninger som dekkes av kommunale budsjetter, og statlige ordninger som dekkes av staten. Fokuset her er på de kommunale budsjettene i storbyene. For å forstå disse er det imidlertid vesentlig å ha en viss innsikt i hvordan de statlige ordningene fungerer og hvor mye av det boligsosiale behovet disse dekker og hva kommunene selv må ta ansvar for. I tillegg er det verdt å understreke at selv om de statlige ordningene ikke belaster kommuneøkonomien direkte er det likevel slik at kommunene forvalter dem og i stor grad må dekke utgiftene som går til saksbehandling og veiledning av brukere.

Eiendomsskatt er underlagt kommunal styring innenfor lovens rammer og kan tillegges sosiale hensyn på samlet eiendomsmasse i kommunen gjennom å velge bunnfradrag på boligenheter og størrelsen på bunnfradraget. I tillegg kan eiendomsskatten indirekte påvirke boligprisene generelt for alle boligtyper. Storbyene har svært ulik praksis på dette feltet og temaet er lite studert. Dessverre har vi ikke hatt mulighet til å studere dette nærmere i denne omgang, men ser behovet for mer kunnskap og bevissthet om eiendomsskattens rolle.

I intervjuer og gjennomgåtte dokumenter er det særlig *statlig bostøtte og startlån* samt *kommunal bostøtte og økonomisk sosialhjelp* som peker seg ut som *individrettede ordninger* som har særlig relevans for storbyene. Vi vil derfor konsentrere oss om disse. Av ordninger som retter seg direkte mot kommunene og deres arbeid med å styrke de boligsosiale tjenestene er det særlig grunnlån, tilskudd til utleieboliger, tilskudd til bolig-, by- og stedsutvikling og boligsosialt kompetansetilskudd som trekkes fram. Disse tar vi for oss i delkapittel 12.3.



## Individrettede økonomiske ordninger – statlige og kommunale

Som nevnt finnes det en rekke statlige tilskudds- og låneordninger som retter seg direkte mot individer og hushold som er vanskeligstilte på boligmarkedet. Husbanken forvalter de mest sentrale boligsosiale virkemidlene. Blant ordningene som retter seg mot individer og hushold er *bostøtte* og *startlån* de mest sentrale, men Husbanken forvalter også *tilskudd til etablering*, *tilskudd til tilpasning av bolig* og *tilskudd til heis*. Vi vil her konsentrere oss om de individrettede virkemidlene *bostøtte* og *startlån* fordi analysen har vist at disse er de mest relevante for storbyenes utfordringer og økonomiske situasjon.

### **Statlig bostøtte – tilstrekkelig differensiert?**

Den statlige bostøtten er en behovsprøvd økonomisk tilskuddsordning til dem som har lav inntekt og trenger støtte til å betale høye boutgifter. Den kan brukes både for å skaffe seg og beholde en bolig. Støtten beregnes på bakgrunn av husstandens boutgifter, samlede inntekt og antall personer i husstanden. Den statlige bostøtten kommer fra Husbanken, og forvaltes av Husbanken i samarbeid med kommunene. Fra bostøtten ble innført i sin nåværende form i 1973 har dens innretning har vært gjenstand for flere endringer når det gjelder utforming, omfang og hvilke boliger og målgrupper den først og fremst er rettet mot. Bostøtten har ingen automatisk innebygd regulering knyttet til inntektsgrenser eller boutgifter (boligpriser). Den statlige bostøtten er et virkemiddel rettet mot husstander både i kommunale boliger, og på det private eie- og utleiemarkedet. Det er derfor en ytelse som bidrar til å realisere målet om at flere vanskeligstilte kan få dekket sine boligbehov på det private boligmarkedet.

Vi avgrensner oss her til de aspektene som sees som særlig relevante fra et storbyperspektiv, og da er det særlig ett forhold som trekkes fram: bostøtten tar i for liten grad hensyn til høye boutgifter i storbyene. Riktignok er boutgiftstaket differensiert mellom ulike prisser hvor storbyene er i den øverste kategorien, men den unisone tilbakemeldingen fra storbykommunene er at dette utgiftstaket ikke holder tritt med veksten i boutgifter i de største byene. En av informantene omtaler utviklingen som en «nedbygging av den statlige bostøtten», og påpeker at dette skaper ekstra store utfordringer i storbyene. Dette medfører at flere husstander får større problemer med å klare boutgiftene sine, og storbykommunene kompenserer delvis for dette gjennom de to kommunalt finansierte ordningene *kommunal bostøtte* og *økonomisk sosialhjelp*.

En av informantene fra Bergen uttrykker det slik: *Dekningsgraden til den kommunale bostøtten har blitt redusert fordi den statlige bostøtten ikke følger husleienivået i de store byene. Den har stått stille samtidig som husleiene har økt. I tillegg er det for lave inntektsgrenser i den statlige bostøtten. Husstandene skal ha svært lav inntekt for å få statlig bostøtte.*

Det siste poenget bringer oss over til et annet aspekt ved den statlige bostøtten som nevnes av flere av informantene i storbykommunene. Som ledd i den nasjonale målsetningen om å rette bostøtten mer mot de mest vanskeligstilte har inntektsgrensen for å motta bostøtte blitt senket. En konsekvens av dette er at stadig flere grupper faller ut av ordningen. Dette er særlig bekymringsfullt fordi boutgiftene er høyere i storbyene. En slik dreining kan medføre uheldige konsekvenser for personer som ikke er blant de aller mest vanskeligstilte, men som like fullt vil ha store utfordringer knyttet til å skaffe og beholde en tilfredsstillende bolig. Denne gruppen er også større i storbyene grunnet et presset boligmarked som gjør at flere av dem som har lave inntekter, uten å tilhøre gruppen med aller lavest inntekt, vil slite med å dekke de høye boutgiftene. Når dette er sagt vil vi også påpeke at en slik dreining av bostøtten mot de aller mest vanskeligstilte også kan være positivt for storbyene fordi det er her andelen vanskeligstilte er høyest. Dette gjelder i særlig grad for Oslo (se figur 9.1, i kapittel 9).



### **Kommunale bostøtteordninger**

Som nevnt ovenfor har en del kommuner innført egne kommunale bostøtteordninger. Av storbyene har Oslo, Bergen og Stavanger kommunale bostøtteordninger. Kristiansand har det ikke, mens Trondheim har nylig avviklet sin ordning. De kommunale bostøtteordningene har noe ulikt siktemål og innretning, og dermed ulike kriterier for tildeling. I noen tilfeller retter de seg mot grupper som ikke omfattes av den statlige bostøtten, mens de ofte benyttes som et supplement til mottakere av statlig bostøtte for å kompensere for det utgiftsgapet som dette statlige tilskuddet ikke dekker. Det ser ut til at den sistnevnte innretningen i stor grad er gjeldende i Oslo og Bergen, mens den første er hovedinnretningen i Stavanger samt at vi finner eksempler på den i Oslo som har flere ulike bostøtteordninger. De tre storbykommunene som har kommunal bostøtte samordner den med den statlige bostøtten. Alle brukerne må først søke om statlig bostøtte. Hvis de ikke er støtteberettigede for statlig bostøtte vurderes de for kommunal bostøtte, mens for de som innvilges statlig bostøtte utmåles den kommunale bostøtten på toppen av denne.

Vår gjennomgang av KOSTRA-tallene viser at 72 kommuner hadde kommunale bostøtteordninger i 2014. De gjeldende kommunene er spredt utover hele landet og er kommuner av svært ulik størrelse. I 2014 hadde Oslo 7 235 mottakere av kommunal bostøtte, mens tilsvarende tall for de øvrige storbyene var 3 601 i Bergen, 327 i Stavanger og 98 i Trondheim (som nylig har avviklet sin ordning). Det er altså stor variasjon byene i mellom, men det er tydelig at slike ordninger har størst omfang i Oslo og Bergen noe som kan sees som et uttrykk for at behovet for en ekstra støtte til å dekke boutgifter er særlig stort her grunnet høye leiepriser og høy andel av de mest vanskeligstilte. Innretning, kriterier og målgrupper for de kommunale bostøtteordningene varierer mye mellom kommunene og gjør det komplisert å sammenligne dem direkte.

To mulige forklaringer på variasjonen handler om hvorvidt den kommunale bostøtten utelukkende er forbeholdt beboere i kommunale boliger, og hvilken modell for beregning av husleie man har i de kommunale boligene. I Oslo er det flere varianter av kommunale bostøtteordninger. Den mest omfattende av dem retter seg kun mot beboere i kommunale boliger. Bergen har også slik behovsprøvd kommunal bostøtte som er rettet mot dem som bor i kommunalt disponerte boliger. I Trondheim hadde man tidligere en kommunal bostøtte særlig rettet mot alders- og uførepensjonister og personer som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) (Trondheim kommune 2015 a).

I Stavanger er den kommunale bostøtten blitt vesentlig redusert de siste årene, og nylig ble den ytterligere spisset mot en særskilt målgruppe ved at den fra 2015 kun omfatter beboere i kommunale bofelleskap. Informanten fra Stavanger kommune forteller at den er innrettet mot leietakere i spesielt «dyre» bofelleskap hvor husleiefastsettelsen er høyere enn i den øvrige kommunale boligmassen. Videre ytes den ikke til personer som mottar sosialhjelp, introduksjons- eller kvalifiseringsstønad siden Husbankens bostøtte skal fange opp disse gruppene (Stavanger kommune 2015 a). Disse tre storbyene ser den statlige og kommunale bostøtten i sammenheng, og avkortning i den kommunale bostøtten gjøres for grupper som får statlig bostøtte.

Oslo og Bergen har innført gjengs leie (litt lavere enn markedspris) i de kommunale boligene, mens Stavanger har hatt en form for tilnærming til gjengs leie over lengre tid som har ført til høyere husleiesatser selv om de fortsatt ligger lavere enn markedsleie. Kommunen vurderer å innføre gjengs leie på sikt. For Oslo finner Medby et al (2007) at innføring av gjengs leie har ført til at husleienivået ligger relativt høyt. Systemet gir høyere behov for bostøtte (i første rekke statlig, men også kommunal) enn et system hvor kommunale husleier følger prinsippet om å være kostnadsdekkende eller utgiftdekkende, og dermed ligger lavere slik som er tilfellet i Trondheim som har utgiftdekkende husleier. Erfa-

ringene fra Oslo viser dessuten at for mange som ikke mottar kommunal bostøtte er økonomisk sosialhjelp alternativet til å dekke boutgiftene, og begge disse ordningene går av kommunale budsjetter. Det er imidlertid behov for å gå grundigere inn i dette feltet for å gi en fullgod analyse av situasjonen.

### ***Dyr sosialhjelp i store byer***

Som nevnt er det ikke kun statlig eller kommunal bostøtte som benyttes til å dekke boutgifter. Det er velkjent at økonomisk sosialhjelp i stor grad benyttes til boligformål, og at dette i enda større grad gjelder i storbyene (KMD 2005). Forholdet mellom sosialhjelp og bostøtte er komplisert og har vært gjenstand for utredning og forskning i en årrekke. I 1998 ble det utbetalt om lag 1,4 milliarder kroner i bostøtte, mens hele 2,2 milliarder kroner av den utbetalte sosialhjelpen ble anslått å gå til å dekke boutgifter (Stamsø og Østerby 2000). Samme år mottok kun 18 prosent av sosialhjelpsmottakerne bostøtte. De samme forskerne fant også en klar sammenheng mellom boutgifter og sosialhjelpsutgifter hvor de høye boutgiftene i sentrale strøk i stor grad forklarer at det også er her sosialhjelpsutgiftene er klart høyest (se også kapittel 3.3).

Antallet sosialhjelpsmottakere i Norge har vært økende de siste årene og var i 2014 den høyeste på 10 år. Hvor høyt stønadsbeløp brukerne får utbetalt, avhenger av det allmenne kostnadsnivået der de bor, noe som igjen har tydelig sammenheng med sentralitet og kommunestørrelse (SSB 2015 c). I 2014 fikk mottakere bosatt i større byer med over 50 000 innbyggere utbetalt nesten dobbelt så mye som personer i kommuner med under 5 000 innbyggere. Det er velkjent at sosialhjelpsutgiftene er høyere per innbyggere i storbyene enn i øvrige kommuner (Dølvik m fl 2008). En hovedforklaring er at andelen vanskeligstilte er høyere her, og særlig at hopningen av flere levekårsulempen på individnivå er mer utbredt i storbyene. Andelen personer som har flere levekårsulempen er altså høyere. For øvrig har flere studier funnet at geografisk segregasjon av ulike levekårsulempen i større kommuner kan synes å påvirke omfanget av sosialhjelpsutgifter (PWC 2007), men det er samtidig verdt å minne om at årsaks-sammenhengene er uklare (Dølvik m fl 2008).

Utgiftene til sosialhjelp øker sterkt i storbyene. I Oslo passerte utgiftene én milliard kroner i 2014, og ligger an til å bli enda høyere 2015. Én viktig forklaring på dette, ifølge daværende sosialbyråd Øystein Eriksen Søreide, er stigende boligpriser i Oslo (Aftenposten 29.8.15). Han anslo at om lag 60 prosent av sosialhjelpsbudsjettet går med til å håndtere boutgifter. Høye boligpriser i storbyene får derfor også betydning for de kommunale budsjettene via økonomiske støtteordninger til vanskeligstilte.

En femtedel av brutto utbetalt stønadsbeløp på landsbasis går til mottakere i Oslo, mens en tredjedel går til de fem storbyene samlet (tabell 12.1). Utbetalingene til den enkelte mottaker er betydelig høyere i Oslo enn i øvrige storbyer som har ganske stor variasjon seg imellom. Det er litt overraskende at Bergen ligger lavest, og at Kristiansand ligger såpass høyt. Dette viser at det er flere årsaker enn boligpriser som påvirker størrelsen på utbetalingene. Faktorer som variasjon i praksis, sosialhjelpssatser og omfanget av kommunal bostøtte kan spille en rolle. Kristiansand er den eneste av storbyene som ikke hadde kommunal bostøtte på dette tidspunktet (men Trondheim har i etterkant avvirket sin ordning), og det er naturlig å tenke seg at en større andel av sosialhjelpsbudsjettet derfor går til å dekke boutgifter.

Tabell 12-1 Sosialhjelpsutbetalinger for storbyene og hele landet i 2014.

	Brutto utbetalt sosialhjelp i 1000 kr i 2014	Gjennomsnittlig stønad per innbygger 16 år og over (kr) i 2014
Oslo	1 120 980	2 109
Bergen	304 131	1 355
Trondheim	217 249	1 440
Stavanger	150 438	1 420
Kristiansand	116 616	1 667
Hele landet	5 596 057	1 350

Kilde: SSB (2015 c) Økonomisk sosialhjelp, 2014. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/soshjelpk/aar/2015-07-06>

Over halvparten av sosialhjelpsmottakerne (51 prosent) bodde i leid privat bolig og 29 prosent i leid kommunal bolig. Kun 8 prosent var selveiere, mens hele 4 prosent var uten ordinær bolig. Denne sisten gruppen utgjorde 5 000 mottakere hvorav de fleste antagelig er bostedsløse (SSB 2015 c). De siste 7 prosentene av sosialhjelpsmottakerne hadde annen eller uoppgitt boform.

Sosialhjelpsmottakernes boforhold varierer betydelig etter kommune størrelsen (SSB 2015 c). I små kommuner er det flere som eier boligen sin og det er enten ingen eller svært få bostedsløse mottakere. I kommuner med over 50 000 innbyggere er det betydelig flere bostedsløse mottakere, og færre som eier boligen sin. Tallene viser også at bostedsløse mottakere av sosialhjelp er overrepresentert i disse store kommunene sammenlignet med mottakere totalt.

Antall innvandrere som mottok sosialhjelp på landsbasis økte med 8,6 prosent fra 2013 til 2014, og utgjør nå 37 prosent av alle mottakerne (SSB 2015 c). Innvandrere utgjorde 12 prosent av totalbefolkningen på samme tidspunkt. Økningen må ses i sammenheng med at også innvandrerbefolkningen vokste med 5,7 prosent i samme periode. I tillegg til boligprisene kan dette være en av forklaringene på økningen i Oslo.

#### **Forholdet mellom sosialhjelp og bostøtte**

På tross av at mye av sosialhjelpen i praksis benyttes til boligutgifter påpekes det i intervjuene at sosialhjelp og bostøtte har ulike målsetninger. Sosialhjelp skal bedre levekårene for vanskeligstilte generelt, mens bostøtte er innrettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Stamsø og Østerby (2000) drøfter de ulike målsetningene, og påpeker at bostøtte er et boligpolitisk virkemiddel som i mye større grad enn sosialhjelp er rettet mot å bedre boforhold. Bostøtte er ment å kunne ytes på lang sikt, mens sosialhjelpen har klare målsetninger om å være en subsidiær og midlertidig ytelse (ibid.). Begge er behovsprøvde, men på ulikt vis. Sosialhjelp gis etter en skjønnsmessig vurdering, mens bostøttene er rettighetsbaserte og skal saksbehandles med et minimum av skjønn.

Ut fra ulike velferdsbetraktninger fremstår de to ytelsene som veldig ulike for mottakerne. Mens sosialhjelp i stor grad er basert på skjønnsutøvelse er bostøtte forankret i et klart regelverk. Stamsø og Østerby (2000) konkluderte i sin analyse av statlig bostøtte og økonomisk sosialhjelp at sosialhjelp fungerer som en langt mer fleksibel ordning til å dekke boutgifter for vanskeligstilte, i den forstand at den når frem til flere med behov. Samtidig knytter det seg egenskaper til sosialhjelp som gjør den til et mindre egnet virkemiddel til dekning av boutgifter. Ulikhet i behandlingen, mangel på rettigheter og bruk av vilkår gir uforutsigbarhet i boligsituasjonen. Mens mottak av sosialhjelp baseres på brukrens inntekt på søknadstidspunktet og må vurderes på nytt hver tredje måned, så blir vedtak om både kommunal og statlig bostøtte basert på inntekten tilbake i tid (ligningsopplysninger) og det gjøres kun endringer når man får inn informasjon om endring i inntekten.

På tross av at de framhevet at bostøtten med bakgrunn i avgrensninger i regelverket utelukker store grupper med behov for hjelp la Stamsø og Østerby (2000) likevel vekt på at bostøtten har egenskaper

som gjør den til et bedre egnet virkemiddel for vanskeligstilte på boligmarkedet. Bostøtten bidrar til forutsigbarhet i boligsituasjonen og dermed til botrygghet. Mens bostøtten skal sikre at mottakerne slipper å flytte, kan dette være et vilkår for å motta sosialhjelp. Generelt viste deres undersøkelse at bostøttemottakere hadde bedre boforhold enn sosialhjelpsmottakere, og at bostøtte virker betydelig mindre stigmatiserende for mottakerne enn sosialhjelp. For bostøttemottakere var det halvparten som eide boligen selv. Blant sosialhjelpsmottakere var det 18 prosent som eide boligen selv. Selv om bostøtten de senere årene i større grad er blitt rettet mot de økonomiske og sosialt mest vanskeligstilte gruppene gjelder mange av de samme forskjellene mellom de to virkemidlene sosialhjelp og bostøtte fortsatt.

I et notat fra en arbeidsgruppe med representanter fra staten og storbykommunene om innretningen av statlig og kommunal bostøtte i et storbyperspektiv (KRD 2005) ble flere sider ved bostøtten problematisert. Det var særlig fokus på samhandlingen mellom storbykommunene og staten om forvaltningen av bostøtten og hvordan bostøtten støtter opp om bolig- og velferdspolitiske mål og strategier og samspiller med øvrige ytelser. En av problemstillingene som ble drøftet gjaldt at bostøtten, i likhet med øvrige statlige og kommunale ytelser, bør motivere potensielt arbeidsføre til å arbeide framfor å være støttemottakere. Dette ble også berørt i et par av våre intervjuer hvor særlig forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp som velferdspolitiske virkemidler ble fremhevet. Det potensielle problemet som løftes opp er at mens sosialhjelp utløser en tettere oppfølging og et aktivitetskrav fra NAV-kontoret så følger det ikke noe lignende med bostøtten, og at denne derfor kan tenkes å ha en mer passiviserende virkning på mottakerne. Overfor enkelte grupper blir det derfor stilt spørsmål ved om bostøtten kan ha en uheldig innlåsningseffekt. Bekymringen er at bostøttens innretning i for liten grad bidrar til at enkelte motiveres til endring og blir i stand til å forsørge seg selv. Samtidig fremheves det at det er stor variasjon i hvilke virkemidler som er hensiktsmessige overfor ulike grupper. For mange kan den stabiliteten som den kommunale bostøtten og en trygg og varig bosituasjon utgjør være avgjørende for å få til en slik positiv endring med mulighet for kvalifisering og arbeidsdeltakelse. Bildet er med andre ord sammensatt, og det er relativt vanskelig å dokumentere disse sammenhengene. Informantene fra Oslo forteller at nyere analyser viser at om lag en av tre som mottar kommunal bostøtte samtidig mottar sosialhjelp, og kanskje peker dette i retning av omfanget av et slikt problem ikke er så stort. Det påpekes imidlertid et behov for at NAV-kontorene ikke kun ser på forbruket av sosialhjelp, men vurderer det samlede forbruket av offentlige velferdskroner (inkludert bostøtte) for individer og hushold når de prioriterer hvem de retter ekstra innsats mot.

En annen mulig ulempe ved kommunale bostøtter som kun gis til dem som bor i kommunale boliger er at motivasjonen for å komme over i en eid eller privat leid bolig kan bli lavere fordi man da mister denne bostøtten, og kun må basere seg på den statlige bostøtten. Dette kan altså medføre en innlåsningseffekt. Som vi senere skal se under avsnittet om bruken av startlån vektlegger Trondheim kommune at de har jobbet aktivt for at de som har økonomisk mulighet til det skal kunne å kjøpe den kommunale boligen de bor i og dermed bli boligeiere. Her har bruken av startlån og statlig bostøtte stått sentralt.

### ***Organisering av virkemidler og budsjett på ulike forvaltningsnivå i kommunene***

For Oslo sin del henger denne problemstillingen dessuten sammen med hvordan det boligsosiale arbeidet er organisert og hvor de ulike økonomiske ytelsene er forankret. Økonomisk sosialhjelp belaster bydelsbudsjettet, mens den kommunale bostøtten belaster kommunen sentralt. Dette kan gi NAV-kontorene, som er bydelsvise, et incitament til å vri ressursbruken bort fra sosialhjelp og over på bostøtte som ikke belaster deres budsjett. En av informantene fra Oslo kommune mener også at en slik praksis kan forsterkes av at den kommunale bostøtten oppfattes som en relativt raus yttelse, særlig sammenlignet med sosialhjelp.

Fordi den viktigste og mest omfattende av de kommunale bostøtteordningene kun gis til beboere i kommunale boliger kan disse budsjetteringsordningene også gi et incitament til bydelene om å oppgi et stort behov for kommunale boliger. En slik logikk ble særlig tydelig knyttet til diskusjonen om tilvinningsavtaler som er en ny ordning hvor private utbyggere oppfører utleieboliger med grunnlån og tilskudd fra Husbanken og hvor kommunen får tilvinningsrett for sine brukere til en viss andel av boligene i et visst antall år. Flere bydeler foretrakk da ordinære kommunale boliger fremfor boliger med slik tilvinningsrett fordi beboere i kommunale boliger har rett på kommunal bostøtte, mens beboere i slike tilviste boliger ved behov må basere seg på økonomisk sosialhjelp. Dermed belastes bydelsbudsjettet mer. Organiseringen av virkemidlene og hvilke budsjett de belaster får dermed konsekvenser for tjenestetilbudet i Oslo kommune (som vi også har berørt i delkapittel 12.1).

### ***Startlån – høye boligpriser, mange vanskeligstilte og endret innretning***

Startlån er en statlig låneordning som forvaltes av Husbanken i samarbeid med kommunene, og retter seg mot personer som ønsker å kjøpe bolig, beholde eller tilpasse boligen sin. Startlånet skal bidra til at personer som har vanskeligheter med å få lån kan komme inn på boligmarkedet eller gis mulighet til å beholde og bli boende i boligen sin. Personer med gjeldsproblemer som er så store at de ikke klarer å betale boliglånet, kan søke om startlån og tilskudd til refinansiering. Startlån til å tilpasse boligen kan gis til personer med funksjonsnedsettelse eller som av andre grunner trenger støtte til å tilpasse boligen. Startlånet skal være et supplement til det private kredittmarkedet, og korrigere for uheldige boligsosiale effekter. Startlånet er et virkemiddel som med sin innretning bidrar til målet om at flere vanskeligstilte skal få dekket sine boligbehov på det private eiermarkedet.

De siste årene har man fra statlig hold ønsket å rette startlånet mer mot de som har langvarige bolig- og finansieringsproblemer. Det boligsosiale hensynet ble vurdert som mer tungtveiende for denne gruppen av varig vanskeligstilte enn for unge lånesøkere som har vanskeligheter med egenkapital, men som har gode inntektsutsikter (St.Meld.nr.17 (2012-2013)). Et viktig argument er at for mange unge som ønsker å etablere seg på eiermarkedet vil det kun være spørsmål om noen få år før de kan få boliglån i en privat bank. Startlånet har derfor i mindre grad blitt en låneordning for unge førstegangsetablerte, og i større grad rettet mot varig vanskeligstilte på boligmarkedet. For å få til dette har Husbanken jobbet med å øke kompetansen i kommunene om hvordan ulike lånevilkår kan benyttes i ulike situasjoner. Individuell vurdering og veiledning i forkant, lånevilkår som er tilpasset låntakeren og tett oppfølging av startlånmottakere underveis for å oppdage betalingsvansker tidlig er viktige momenter i tilnærmingen.

Det er også verdt å ta med at en slik strategi utgjør en risiko for tap for kommunene. Risikoen for tap på startlånet er riktignok fordelt mellom kommunene og staten slik at kommunene har ansvaret for de første 25 prosentene av restgjelden på tapstidspunktet, mens staten har ansvaret for de resterende 75 prosentene. Så vidt vi har klart å avdekke har tapene vært minimale i storbyene, og ingen av våre informanter nevner tap på startlån som en utgiftspost som er kostnadsdrivende i det boligsosiale feltet.

Mange kommuner har endret sin praksis i tråd med dette. Dette gjelder også storbyene. Det er imidlertid relativt stor variasjon storbykommunene imellom. Ifølge tall fra Husbanken er det Trondheim som har kommet lengst av de fire største byene når det gjelder å vri startlånet fra førstegangsetablerte over til økonomisk vanskeligstilte grupper, og har gjort det over lengre tid (Husbanken 2015 a). Særlig Stavanger har hatt en praksis med å innvilge startlån til førstegangsetablerte med relativt god inntekt, men er i ferd med å snu denne trenden.

Høye boligpriser og en høyere andel vanskeligstilte gjør at behovet for startlån blir ekstra stort i storbyene. Ifølge våre informanter er dette storbyenes hovedutfordring med startlånet. Endringen i innretningen kommer på toppen av dette.

Flere av informantene våre forteller at den nevnte endringen i startlånsordningen gir særskilte utfordringer i storbyene. Dette ble særlig vektlagt blant informantene fra Bergen. Man beskriver endringen i startlånsordningen som meningsløs fordi mange personer med svak økonomi – først og fremst unge som er vanskeligstilte på boligmarkedet, men som ikke er vanskeligstilte på andre områder – faller ut av ordningen. I den forbindelse ble bevilgningene til kommunene betydelig redusert, ifølge vår informant, som videre påpeker at husstander som kommunen mener kunne greid seg i egen eid bolig ikke får etablert seg og må leie i stedet. Da konkurrerer de i stedet på utleiemarkedet med den målgruppen av svært vanskeligstilte som kommunen har et spesielt ansvar for. I storbyer er konkurransen mellom ulike grupper om bolig spesielt hard. Utenlandske arbeidere, studenter og grupper som kunne kjøpt seg en bolig konkurrerer på utleiemarkedet. De laveste på rangstigen faller ut, noe som igjen fører til et ytterligere press på de kommunale boligene.

Utfordringene som er beskrevet her illustrerer en velkjent problematikk når den offentlige innsatsen ikke lenger omfatter personer som kan trenge litt hjelp for å komme over en terskel, men rettes utelukkende mot de aller mest vanskeligstilte. Det er særlig to utfordringer knyttet til dette. For det første gjør det at flere i gruppen av unge førstegangsetablerere som vil kunne kjøpt bolig ved hjelp av startlån i stedet må leie privat og utsette etablering i eid bolig. Med høye utleiepriser og økende priser på eierboliger øker sannsynligheten for flere av disse unge vil bli varig vanskeligstilte på boligmarkedet. For det andre vil disse gruppene føre til hardere konkurranse for de mest vanskeligstilte gruppene på det private utleiemarkedet. Flere av disse vil falle gjennom og ha behov for kommunale boliger.

Samtlige storbyer nevner bruk av startlån og andre økonomiske virkemidler som en viktig strategi for å bistå vanskeligstilte grupper på det ordinære boligmarkedet. Men det er helt klart Trondheim som i intervjuene legger sterkest vekt på å benytte det private eie- og leiemarkedet aktivt i sitt arbeid med vanskeligstilte grupper. Startlån, ofte i kombinasjon med tilskudd og/eller bostøtte, er sentrale virkemidler for realisere dette. Satsingen har også involvert stor grad av informasjon, veiledning og tett oppfølging. Fordi Trondheim kommune særlig har satset på at kommunale beboere skal kunne kjøpe den kommunale boligen de bor i har vi beskrevet dette nærmere i delkapittel 12.3.

Informantene fra Trondheim kommune fremhever ellers at flere av nabokommunene til Trondheim har ført en aktiv og god boligsosialpolitikk og avlastet Trondheim på dette feltet. Blant annet har flere av dem, i hvert fall tidligere, ført en mer liberal praksis enn Trondheim når det gjelder hvem som får startlån. Dette gjorde nok at det var mer gunstig å etablere seg her enn i storbyen.

### 12.3 Utleieboliger og oppfølgingstjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet

Vi tar nå for oss andre typer virkemidler enn de individrettede økonomiske som omfatter utleieboliger og oppfølgingstjenester til vanskeligstilte på boligmarkedet. Samtlige fem storbykommuner disponerer utleieboliger og ser dette som et viktig virkemiddel på det boligsosiale feltet. Felles for alle storbyene er dessuten at de oppgir et behov for flere slike boliger og en boligsammensetning som er bedre tilpasset og mer i tråd med behovet. Samtlige vektlegger dessuten betydningen av ulike bo-oppfølgings-tjenester og bomiljøtiltak, og ser et sterkt behov for styrking og bedre samordning av disse.

## Kommunalt disponerte utleieboliger

### **Svakere økning i antall kommunalt disponerte boliger i storbyene enn i mindre kommuner**

I alle de fem storbyene benyttes kommunalt disponerte boliger som et viktig virkemiddel overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Informantene fra alle byene understreker også at det er behov for flere kommunalt disponerte utleieboliger enten disse eies av kommunene selv eller på ulikt vis disponeres av kommunene. Dette kommer også fram i kommunenes egne boligbehovsplaner. Utfordringene med å skaffe nok boliger til å dekke behovet er sammensatt, og handler dels om prioriteringen av den interne ressursbruken i kommunene, tilgangen og innretningen på statlige låne- og tilskuddsordninger, tilgangen på tomter for nybygg eller eksisterende boliger, og ikke minst prisnivået på tomter- og boliger.

I tabell 12.2 rapporteres antallet kommunalt disponerte boliger for årene 2010-2014. I Oslo har antallet økt fra 11 883 til 12 370 over perioden. Også i Bergen vokste antallet boliger hvert år, mens det derimot var en reduksjon i antall boliger over perioden 2010-2013 i Kristiansand. Fra og med 2014 hadde Kristiansand derimot en vekst i kommunalt disponerte boliger slik at det totale antallet var noe høyere enn i 2010. I Trondheim og Stavanger var det en reduksjon fra 2010 til 2011, mens disse byene igjen økte antallet kommunalt disponerte boliger fra 2013. Øvrige kommuner, både de med henholdsvis mer og mindre enn 40 000 innbyggere, økte antallet kommunale boliger relativt jevnt over perioden. Oppsummert kan vi si at Oslo og Bergen i perioden 2010-2014 har hatt en svak økning i kommunalt disponerte boliger (om henholdsvis 4 og 3 prosent), mens i de øvrige tre storbykommunene er endringene så marginale at antallet i realiteten er uendret. I 2014 var det totalt 104 684 kommunalt disponerte boliger i Norge. Antallet har økt med vel 6 prosent siden 2010.

Tabell 12-2 Antall kommunalt disponerte boliger for årene 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Oslo	11 883	11 897	12 420	12 069	12 370
Bergen	5 259	5 324	5 337	5 378	5 430
Trondheim <sup>41</sup>	4 471	4 384	4 389	4 428	4 440
Stavanger	2 723	2 716	2 716	2 732	2 745
Kristiansand	2 012	2 008	2 004	1 996	2 017
Bykommuner	17 141	17 052	17 268	18 136	17 932
Øvrige kommune	55 146	56 233	58 118	59 244	59 750
Totalt	98 635	99 614	102 252	103 983	104 684

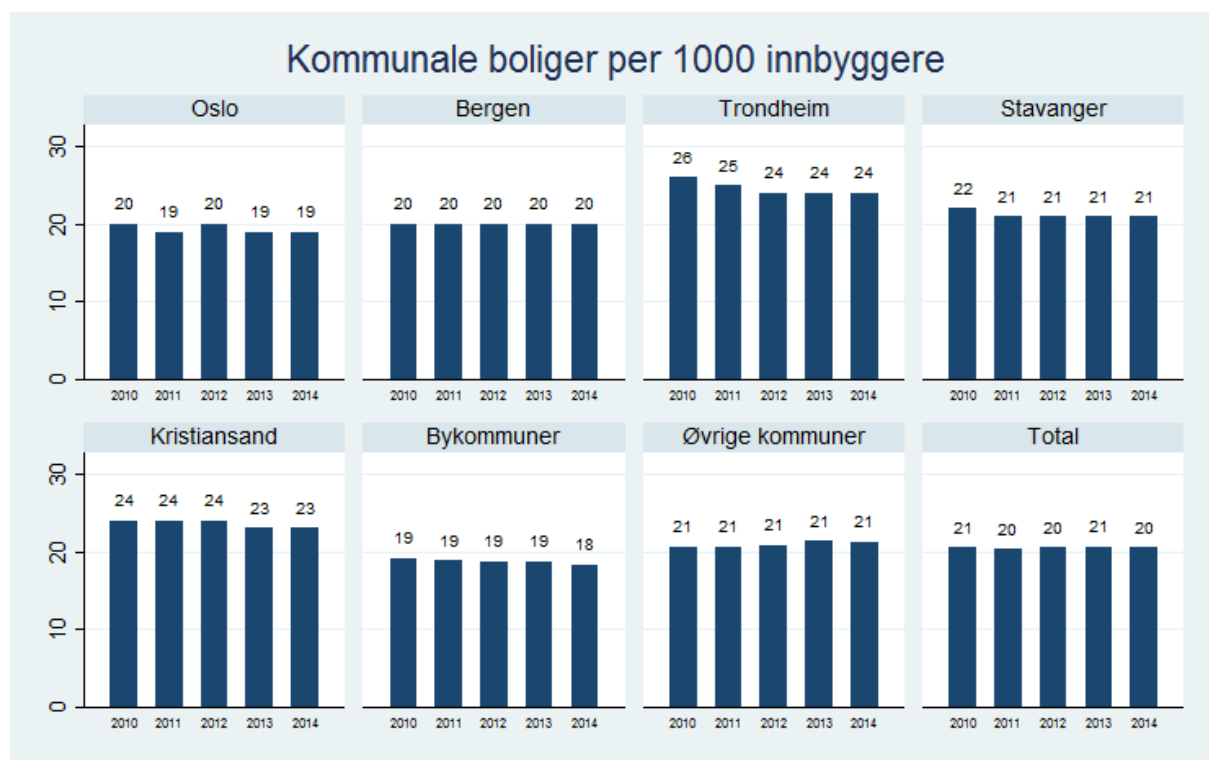
Kilde: KOSTRA-tall tatt ut særskilt for dette prosjektet og omfatter totalt antall boliger som kommunene eier, leier og har disposisjonsrett over på annen måte. Vi er kjent med at disse tallene kan avvike noe fra tall som er oppgitt i storbyenes årsrapporteringer. I 2014 er for eksempel totalt antall kommunalt disponerte boliger i hele landet 105 567 ifølge analyser gjort av SSB (fra Husbankens notat «KOSTRA-skjema 13 – analyse» til KMD om Kommunalt disponerte boliger i 2014).

### **Ikke høyere andel kommunalt disponerte boliger i storbyene, men stor variasjon**

Ser vi på storbyene samlet har de ikke høyere andel kommunale boliger enn landet som helhet, men variasjonen storbyene imellom er relativt stor (figur 12.1). Trondheim og Kristiansand har høyest antall kommunale boliger per 1000 innbyggere, mens Bergen og Stavanger ligger om lag likt, og Oslo svakt lavere, enn landet som helhet. Andre store bykommuner (med mer enn 40 000 innbyggere) ligger lavere enn storbyene, og marginalt lavere enn hele landet, mens øvrige kommuner (mindre enn 40 000 innbyggere) ligger marginalt høyere enn hele landet.

<sup>41</sup> Om lag 450 av boligene i Trondheim er beboereide omsorgsboliger hvor Trondheim kommune prioriterer hvem som får kjøpe ut fra en behovsvurdering.

Figur 12-1 Andel kommunale boliger i storbyene, øvrige bykommuner og kommuner, og totalt for landet. Antall kommunale boliger per 1000 innbyggere.



En annen trend som gjelder for alle kommunestørrelser er at andel kommunale boliger i perioden 2010-2014 ligger stabilt eller har en svak tilbakegang. Fordi folketallet har økt i denne perioden betyr dette imidlertid ikke, som vi har sett, at antallet kommunale boliger går ned. Som vist i tabell 12.2 har storbyene, med unntak av Trondheim, flere tilgjengelige boliger i 2014 enn i 2010.

I sin analyse for 2013 finner Grønningsæter m fl (2014) at små kommuner i gjennomsnitt har høyere andel kommunale boliger enn storkommuner. Og at nivået på antall kommunale boliger på landsbasis lå relativt stabilt i perioden 2009 til 2013.

### **Stort behov for flere kommunalt disponerte boliger i storbyene**

Samtlige av storbyene viser til behov for flere kommunale utleieboliger, og alle har mål om å øke antallet.

I Oslo, som pr 2014 disponerte 12 370 boliger, viser boligbehovskartleggingen for årene 2015-2016 at bydelene for disse to årene trenger total 1.989 nye kommunalt disponerte boliger. Dette betyr at Oslo har behov for nye boliger som utgjør en økning på 16 prosent ut fra antallet i 2014. Av de disse fordeler behovet seg som følger mellom ulike boligtyper: 90 tilrettelagte boliger knyttet til funksjonsnedsettelse, 43 tilrettelagte boliger knyttet til utviklingshemming, 245 for flyktninger (rapportert før den siste økningen i flyktninger), 161 for personer med psykisk lidelse, 149 for rus- og psykiatri (ROP), 278 for rus og 241 andre typer utfordringer.

I Bergen har man totalt 5450 kommunalt disponerte boliger, hvorav om lag 2100 er omsorgsboliger og liknende, mens 3350 er boliger for andre vanskeligstilte (Bergen kommune 2015). I oppfølgingen av Boligmeldingen fra 2006, ble det igangsatt et program for å anskaffe 400 flere, ordinære utleieboliger. Av ulike grunner har arbeidet tatt tid, og per oktober 2014 var 249 boliger tatt i bruk, mens de resterende 151 var i ulike stadier av gjennomføring. Det er forventet at de fleste prosjektene vil kunne være



ferdigstilt og tatt i bruk i løpet av 2016/2017 (Bergen kommune 2015). I Boligmeldingen redegjøres det for en rekke barrierer som har oppstått i arbeidet med å etablere disse 400 kommunale boligene, og det viser hvor krevende dette arbeidet er. Fra beslutningen ble tatt i 2006 vil det altså ta om lag 10 år å få realisert et slikt antall. I tillegg til disse 400 boligene planlegges det å framskaffe ytterligere 250 kommunalt disponerte boliger (Bergen kommune 2015). En av informantene påpeker at fra 2006-2007 ble budsjettene økt både for å kjøpe boliger og for å styrke bo-oppfølgingstjenestene.

Trondheim kommune disponerte om lag 4 000 utleieboliger i 2011 (Boligprogram 2011-2014), og dette tallet har vært ganske stabilt i årene fram til 2015. Målet om å øke antallet med 260 boliger i perioden 2011 til 2014 har man ikke lyktes med<sup>42</sup>. Representantene fra Trondheim kommune oppgir den aktive leie-til-eie-politikken som en viktig årsak til dette. Kommunen har solgt ut en god del boliger til kommunale leietakere. En annen årsak er at man har hatt et mål om å ikke øke andelen enkeltstående leiligheter i borettslag og sameier i visse deler av byen, som Saupstad, utover dagens nivå som ligger på om lag en fjerdedel av de kommunale leieboligene. Dette gjør man fordi skjerpede krav for å få kommunal bolig gjør at en økende andel beboere har såpass tung problematikk at man anser at de ikke passer inn i ordinære bomiljøer. Samtidig bosettes likevel personer med ulik problematikk i borettslagsbolig eller sameier når dette ansees som tilrådelig, og det gis tilstrekkelig individuell bo-oppfølging slik man for eksempel gjør gjennom kommunens «Housing First»-prosjekt. De oppgir at det er betydelig enklere å kjøpe slike enkeltleiligheter enn å måtte bygge nye kommunale leiegårder. Dessuten eies en fjerdedel av de kommunale boligene av en stiftelse som har valgt å selge unna en del av sine boliger for å rehabilitere de resterende. Samlet sett har dette medført at antallet kommunale boliger har lagt stabilt, eller sunket svakt, i perioden tross at kommunen har hatt en aktiv innkjøpspolitikk som har erstattet de fleste boligsalgene med nye kommunale boliger.

Behovet for flere kommunale utleieboliger i Trondheim uttrykkes også svært tydelig gjennom en foranalyse basert på en webundersøkelse som Husbanken Midt Norge gjorde i 2013 knyttet til arbeidet med videreføring av arbeidet med programkommunene hvor temaet var prioriterte boligsosiale oppgaver. Boligstandarden på den kommunale boligmassen i Trondheim ble vurdert til å være god. Det ble videre påpekt store utfordringer med å skaffe flere kommunale boliger. Hovedårsakene var høye priser i boligmarkedet, utfordringer knyttet til driftsbudsjettet og at det var vanskelig å skaffe tomter.

I Kristiansand forvalter det kommunale foretaket Kristiansand boligselskap KF 2017 boliger til ulike grupper med særskilte behov, herunder vanskeligstilte på boligmarkedet. I gjeldende boligsosial handlingsplan uttrykkes det behov for flere kommunale boliger rettet mot vanskeligstilte, men behovet tallfestes ikke (Kristiansand kommune 2011). Det vektlegges et særlig behov for flere nye boliger nær eksisterende personalbaser og bemannede boliger samt boliger uten tilsyn for store barnefamilier og flere toromsboliger spredt utover i byen. De siste årene har kommunen etablert flere boligtilbud spesielt mot personer med rusproblematikk. I den kommende boligsosiale handlingsplanen som er under utarbeiding forteller vår informant at det man går inn for å anskaffe flere kommunale boliger til vanskeligstilte, flyktninger og enslige mindreårige flyktninger som trenger bofellesskap integrert med øvrige tiltak for barn og unge. Informantene fra Kristiansand forteller til oss at de regner det totale antall kommunale boliger for tilstrekkelig, men at de har et for høyt antall boliger for eldre («serviceboliger») og for få boliger for vanskeligstilte. Boligene er dermed ikke godt nok egnet til brukernes behov, og utfordring er å endre sammensetningen av boligene. Samtidig understrekes det at man, som de øvrige storbyene må ta forbehold om framtidig flyktningetilstrømming ut over de anmodningene om bosetting som kommunen allerede har mottatt. Kristiansand kommune har inngått en lokal tilvisningsavtale med Filadelfia omsorgssenter om tildelingsrett til 8 rusfrie leiligheter i et bygg som er under oppføring

---

<sup>42</sup> Foreløpig har man ikke satt seg noe nytt mål for de kommende årene fordi boligprogrammet ikke er rullert.

i Kvadraturen med 71 selveierleiligheter. Ifølge informantene gir dette mulighet til å prøve ut en slik tilvisningsordning.

Også Stavanger har mål om å supplere sine 2745 kommunalt disponerte boliger med nye boliger. I den boligsosiale handlingsplanen fra 2010 er det ikke spesifisert antall, men man legger særlig vekt på boliger for unge bostedsløse, barnefamilier og personer som kommer fra rusbehandling og psykiatrien (Stavanger kommune 2010)<sup>43</sup>.

### **Variasjon i beregning av husleier i kommunale boliger – kostnadsdekkende versus gjengs leie**

Kommunene benytter ulike prinsipper for å beregne husleie i sine utleieboliger. De kommunale boligene er ment som midlertidige boliger for vanskeligstilte, der målet er å komme seg ut av leieforholdet og inn i markedet. En økt vektlegging av denne midlertidigheten fra myndighetene har gjort at kommunene jobber mer aktivt for å øke gjennomstrømmingen i de kommunale boligene. Et økende antall kommuner bruker markedsleie (som regel gjengs leie<sup>44</sup>) i disse boligene. Ifølge Barlindhaug m.fl. (2014) gjøres dette «dels for at de kommunale foretakene som drifter boligene skal gå i balanse, dels for å utnytte maksimalt den statlige bostøtteordningen og dels for at beboerne ikke skal ha noe insitament til å bli boende i en rimelig utleiebolig framfor å kjøpe seg en eid bolig til markedspris».

Flere av representantene fra Oslo kommune vektlegger at kombinasjonen av å skille ut forvaltningen av kommunale boliger i et kommunalt foretak (Boligbygg Oslo KF) og innføringen av gjengs leie har gitt handlingsrom til å ta igjen en stor del av et vedlikeholdsetterslep som hadde bygget seg opp over flere tiår. Som ledd i en slik organisasjonsmodell tar Oslo kommune utbytte av boligutleievirksomheten som drives i regi av Boligbygg ved at virksomheten bidrar inn i de kommunale budsjettene. Driften av de kommunale boligene i Oslo er fullfinansiert av leieinntekter (egenbetaling, statlig og kommunal bostøtte, økonomisk sosialhjelp), mens investeringer tas fra bykassa i Oslo kommune. Direktøren for Boligbygg vektlegger at Oslo kommune har prioritert dette høyt de siste årene og har en ambisiøs satsing på investeringer i nye kommunalt disponerte boliger.

Bergen benytter også gjengs leie, og Stavanger har en tilnærming til gjengs leie, mens i Trondheim benytter man såkalt utgiftsdekkende husleie. I Bergen var enheten som forvalter de kommunale boligene tidligere organisert som et kommunalt foretak, men at man har gått bort fra dette. Flere av informantene fra Bergen mener at det var i perioden som kommunalt foretak at man fikk tatt igjen mye av vedlikeholdsetterslepet i den kommunale boligmassen, og påpeker at man nå er lagt under Byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap nettopp for å unngå at vedlikehold skal bli en salderingspost.

I Trondheim har man konsentrert all eiendomsforvaltning, inkludert de kommunale boligene, i en kommunal enhet som ikke er et kommunalt foretak. Ifølge informantene ligger husleiene i Trondheims kommunalt disponerte boliger på om lag 80 prosent av gjengs leie. Informantene hevder også at det ikke er noen direkte sammenheng mellom omfanget av vedlikehold og modell for husleiefastsettelse. Begge deler er, hver for seg, resultat av politiske beslutninger.

Stavanger har også husleier som ligger betydelig lavere enn markedsleie, men i den gjeldende boligsosiale handlingsplanen vurderer man å øke den noe (Stavanger kommune 2010). Dette har blitt gjort gjennom en tilnærming til gjengs leie over lengre tid, og en ny metode for husleiefastsettelse som ble innført i 2013. Husleiene har derfor steget, men ligger fortsatt lavere enn markedsleie tross nedgangen i markedsleien de senere årene. Kommunen vurderer å innføre gjengs leie på sikt. Inntil nylig var det

---

<sup>43</sup> Stavanger kommune skal rullere sin boligsosiale handlingsplan i 2016/2017.

<sup>44</sup> Medby & Langsether (2007) identifiserer fem ulike prinsipper for husleiefastsettelse i kommunale boliger, hvorav gjengs leie er form som baserer seg på markedsprinsipper ved at man legger seg litt under markedspris for tilsvarende boliger i samme strøk.

Stavanger eiendom, en egen virksomhet i Bymiljø og utbygging, som ivaretok "huseierrollen" for Stavanger kommune, mens det var Forvaltningsavdelingen som hadde ansvaret for de kommunale boligene. Man hadde altså ikke organisert ansvaret for de kommunale boligene som et kommunalt foretak. I 2016 etablerer Stavanger et kommunalt foretak, Stavanger bolig KF, som skal ivareta huseierrollen ved å forvalte kommunale boliger og leiekontrakter. Foretaket skal samlokaliseres med det helse- og sosialfaglige Boligkontoret med formål å bedre samhandlingen på det boligsosiale feltet.

I Kristiansand har man kostnadsdekkende husleier i de kommunalt disponerte boligene som ligger betydelig under markedsleie, men kommunen varsler i den boligsosiale handlingsplanen for perioden 2011-2015 at man vurderer å øke husleiene for å sikre videre investeringer (Kristiansand kommune 2011). Boligene forvaltes av Kristiansand boligselskap KF, som altså er organisert som et kommunalt foretak.

Det ligger utenfor oppdraget å drøfte fordeler og ulemper med disse husleie- og organisasjonsmodellene. Vi nøyer oss derfor med å påpeke at disse forholdene er av betydning for ressursbruken til den kommunale og statlige boligsosiale sektoren, og at dette utgjør et svært komplisert samspill av brukerbetaling, statlige tilskudd, kommunal innsats og valg av organisasjonsmodell.

### ***Kommunale boliger løser ikke alt – betydningen av det private utleiemarkedet***

Flere av storbykommunene er tydelige på begrensningene de ser for mange vanskeligstilte ved det kommunale boligtilbudet, og fremhever hvor viktig det er at færrest mulig blir avhengig av dette tilbudet med de uheldige sidene det kan ha for en del husstander. Trondheim kommune er den av storbyene hvor man klart uttrykker<sup>45</sup> at det er en målsetting at det er best om flest mulig løser sitt boligbehov på det private eie- eller leiemarkedet. I gjeldende boligprogram kan vi lese:

*«Innenfor den sosiale boligpolitikken vektlegges leveårsperspektivet ytterligere med et sterkt fokus på å hjelpe vanskeligstilte til å bli selvhjulpne i det ordinære boligmarkedet fremfor å bo i kommunal utleiebolig. Like fullt erkjennes et behov for kommunale boliger, og her legges det opp til økt satsing».* Trondheim kommune (2011), side 4.

Fokuset på det private leiemarkedet går imidlertid hånd i hånd med en økt satsing på kommunale boliger. Fagpersonene i Trondheim kommune uttrykker at de har behov for et mangfold av boligvirkemidler slik at de kan møte de ulike behovene hos de vanskeligstilte på en best mulig måte. Angående de kommunale boligene er de klare på at dette er et helt nødvendig tilbud for mange vanskeligstilte, men at for de fleste er det snakk om en periode, og at de bør hjelpes videre ut i det ordinære boligmarkedet når de er i stand til dette. Fagpersonene i Oslo kommune uttrykker en lignende holdning, og kommunen har likelydende mål når det gjelder forståelsen av rollen til kommunale boliger og bruken av det ordinære boligmarkedet.

Et aspekt som er tett knyttet til dette er sirkulasjon eller gjennomstrømning i de kommunale boligene. Det er et uttalt mål at beboere i kommunale boliger ikke skal være dette lenger enn nødvendig. Det er et mål at de kommunale boligene til enhver tid skal benyttes av de som har de største behovene, og som ikke har andre alternativer. Vår gjennomgangen av studier på feltet og intervjuer med fagpersoner gir et klart inntrykk av at en slik forståelse av rollen til kommunale boliger som boligsosialt virkemiddel har blitt forsterket det siste tiåret. I Trondheim kommune har man særlig vært opptatt av at mange flyktninger etter en viss tid i kommunal bolig kommer i en inntektssituasjon hvor de med litt bistand fint er i stand til å kjøpe boligen de leier, eller skaffe seg en bolig på det ordinære markedet. Det samme

---

<sup>45</sup> Dette sies i klartekst i offisielle dokumenter som Boligprogrammet 2011-2014 og bekreftes i intervjuene med fagpersoner i Trondheim kommune.

gjelder flere grupper. Dessuten har det vært et spesielt fokus på å få barnefamilier over i en mer ordinær bosituasjon (Trondheim kommune, 2011).

#### Tilgang til kommunale boliger – prioritering, søkere, avslag, ventelister, grupper

Våre egne analyser (kap 11) viser at selv om det ikke er flere kommunale boliger i storbyene enn i øvrige storkommuner er det derimot flere på venteliste i storbyene. Det vil si at det er et større press på storbyene når det gjelder etterspørselen. Blant annet er det flere flyktninger og personer med henholdsvis psykiske- og rusproblemer som står på venteliste her.

Vi har i tabell 12.3 ikke tatt med antall på ventelister fordi vårt inntrykk er at disse KOSTRA-tallene er vanskelige å sammenligne på tvers av kommuner fordi registreringspraksisen ser ut til å være så ulik. Grønningsæter m fl (2014) har imidlertid gjort en analyse av disse tallene og finner at det var mange på venteliste i de store byene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger i perioden 2009 til 2013. Kristiansand, Stavanger<sup>46</sup> og Trondheim hadde en klar nedgang i antall på venteliste i denne perioden, mens Bergen hadde en økning og Oslo lå stabilt (med en topp midt i perioden (i 2011)).

Tabell 12-3 Kommunale boliger – søknader og nyinnflyttede husstander 2014.

	Antall søknader per 1000 innbyggere	Antall nye søknader per 1000 innbyggere	Andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig	Andel nye søkere som har fått avslag på kommunal bolig	Andel nyinnflyttede husstander av alle husstander som er tildelt bolig
Oslo	8.0	5.0	40.0	53.0	42.0
Bergen	5.0	4.0	41.0	36.0	74.0
Trondheim	10.0	5.0	26.0	34.0	74.0
Stavanger	4.0	4.0	28.0	28.0	89.0
Kristiansand	11.0	6.0	12.0	17.0	56.0
Andre store kommuner	7.2	5.5	36.2	34.5	76.6
Mindre kommuner	7.1	5.4	26.1	29.3	78.7
Samlet	7.2	5.3	30.5	33.7	73.0

Kilde: SSB, Kostra. Andre store kommuner er definert som kommuner med mer enn 40 000 innbyggere, mens mindre kommuner omfatter kommuner med mindre enn 40 000 innbyggere. Verdier som inkluderer mer enn én kommune er basert på veid gjennomsnitt med antall innbyggere som vektet.

Oslo har høy avslagsprosent både for alle søkere, og nye søkere. Ser ut som det er klart vanskeligst å få tildelt kommunal bolig i Oslo. Deretter følger Bergen, mens Trondheim og Stavanger ligger noe lavere.

Botid og gjennomstrømming i kommunale boliger finnes det dårlig med tallgrunnlag for. En måte å måle gjennomstrømming i kommunale boliger på er ved å se på hvor stor andel av alle som har blitt tildelt bolig som er nyinnflyttede. Dette gir et mål på hvor mange tildelinger som gis til husstander som allerede bor i en kommunal bolig versus nye husstander. Andelen nyinnflyttede husstander av alle husstander som er tildelt kommunal bolig varierer betydelig mellom storbyene, mens andre store kommuner og mindre kommuner ligger ganske likt landet som helhet (tabell 12.3, kolonne helt til høyre). Tallene viser at i Stavanger ble hele 9 av 10 boliger tildelt nyinnflyttere i 2014, mens Bergen og Trondheim fulgte deretter med 3 av 4 nyinnflyttere i kommunale boliger. I Kristiansand var litt over halvparten nyinnflyttere, mens Oslo lå klart lavest med 4 av 10 nyinnflyttere samme år. Tallene tyder på at

<sup>46</sup> I Stavanger har reduksjonen dessuten vært betydelig i årene etter 2014.

Oslo og Kristiansand har svakere gjennomstrømning i de kommunale boligene sine enn øvrige storbyer og øvrige kommunetyper. Det er viktig å understreke at dette gir et bilde av praksisen i 2014, og dermed ikke sier noe om utviklingen over tid. Noen mulige forklaringer på at Oslo kommer såpass svakt ut er at man her har en betydelig større andel svært vanskeligstilte på boligmarkedet (jfr figur 9.1, delkapittel 9.1) enn øvrige storbyer, og i tillegg at det private boligmarkedet har sterkere press og høyere priser. Samtidig kan vi ikke utelukke at det er forskjeller storbykommunene imellom når det gjelder innsatsen som legges ned i å få kommunale leieboere over i det ordinære boligmarkedet. I tillegg har Oslo lavere andel av privateide omsorgsboliger som kan føre til at flere husstander som i andre byer bor i slike boliger i Oslo bor i kommunal bolig.

### Godt egnede og tilpassede boliger

Det rapporteres om et økt behov for boliger som i større grad er tilpasset beboergruppene som i dag er vanskeligstilte på boligmarkedet og har behov for bistand. Dette handler om at det er nye brukergrupper med andre behov. Trenden i retning av mer residualisering<sup>47</sup> i den kommunale boligsektoren har ført til at mange av de tradisjonelle eldre kommunale leiegårdene (som er svært utbredt i Oslos indre østlige bydeler og til dels i Bergen og Trondheim) er mindre egnet som boligmasse for en stadig mer krevende beboergruppe. Støyskjerming, slitestyrke og robusthet samt et høyt antall samlokaliserte boliger er mindre egnet for dagens og fremtidens brukergrupper. En høyere andel som har utfordringer med utagerende atferd og samtidig rusmisbruk og psykisk lidelse (ROP-problematikk) gir behov for flere leiligheter som er fysisk forsterkede - godt lydisolerte, skjermede og med mer slitesterk materialbruk – og færre samlokaliserte enheter. De fleste av beboerne som trenger denne typen boliger har også behov for ganske omfattende oppfølgingstjenester hvorav noen også har behov tilrettelegging for personalbaser/døgnbemanning. I tillegg er det mange steder behov for andre type boligstørrelser enn man har. Noen steder er det behov for flere mindre boliger, mens det andre steder er behov for større boliger. Det mest prekære behovet når det gjelder størrelse er behovet for større boliger for barnefamilier. Særlig for de aller største barnefamiliene med fire eller flere barn er særlig utsatte på boligmarkedet i storbyene (jfr kap 9).

Informanten fra Husbanken Midt Norge viser til at undersøkelsen avdekket at i tillegg til behovet for flere kommunale boliger i Trondheim kom det også fram behov for en kommunal boligmasse som var enda bedre tilpasset brukergruppens behov. Det var særlig boliger til énpersonhushold, funksjonshemmede, rusmisbrukere og fysisk forsterkede boliger for utagerende beboere samt boliger med oppfølgingstjenester.

### Utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet – i offentlig og privat regi

#### **Statlige tilskudds- og låneordninger som skal bidra til flere kommunalt disponerte utleieboliger**

I intervjuene nevnes to statlige ordninger som skal bidra til flere boliger for vanskeligstilte grupper og som er rettet mot kommuner, stiftelser eller andre. Dette gjelder tilskudd til utleieboliger og grunnlån som begge forvaltes av Husbanken. Tilskudd til utleieboliger gis til kommuner eller stiftelser og andre som bidrar til etablering av kommunalt disponerte utleieboliger. Tilskuddet skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Tilskuddet går både til kjøp, utbedring og bygging av boliger. Ifølge Husbanken vil kommunene med de største boligsosiale utfordringene og som skal bo-sette flyktninger bli prioritert. Videre legges det vekt på at boligene er av god kvalitet og tilbyr egnede

---

<sup>47</sup> Residualisering viser til at velferdsproduksjonen i større grad tar form av å være et "sikkerhetsnett" for de gruppene som ikke klarer å forsørge seg selv (Robinson & O'Sullivan 1983). I tilknytning til kommunal boligsektor betyr dette at sektoren huser de aller mest utsatte gruppene med en sammensatt og krevende levekårsproblematikk. Se også Ottesen 2007.

bomiljøer for barn og unge. Tilskuddet kan utgjøre inntil 40 prosent, og utmåles med utgangspunkt i økonomien i det enkelte prosjektet.

Informantene fra storbykommunene viet disse ordningene relativt lite oppmerksomhet i intervjuene. Det som først og fremst ble brakt på banen var at ordningene er viktige for å stimulere til flere kommunale boliger, og at det har en klar effekt på etableringen av kommunale boliger i storbyene. Samtidig nevner flere, som vi har sett, at veksten i kommunalt disponerte boliger er alt for lav. Flere påpeker at et statlig tilskudd på om lag 20 prosent i mange tilfeller er for lite til å få noen særlig innvirkning på kommunens prioriteringer og igangsetting av nye boligprosjekter. Det er først når man nærmer seg maksimalt tilskudd på 40 prosent at flere av informantene mener tilskuddet virkelig utgjør en forskjell. Dette skyldes blant annet at noen av Husbankens retningslinjer som må følges for å utløse tilskudd ikke sees som formålstjenlige av storbykommunene. Det viktigste punktet ser ut til å være hvor mange kommunale boliger som kan og bør samlokaliseres, samt hvordan de driftes. Selv om både Husbanken og storbyene har et uttalt mål om spredning av kommunale boliger, så er inntrykket at spredningen fremstår som viktigere for Husbanken enn storbyene. Representanter fra begge parter – Husbank og storbyer – nevner eksempler på prosjekter hvor det har vært motstridende interesser og man har måtte forhandle om omfang og innretning. Vurderingen av hva som er bra for de kommunale leietakerne selv og deres bomiljø avveies her mot vurderingen av etterspørselen etter kommunale boliger og hvor mange boliger man bør ha i et prosjekt for at det skal være økonomisk bærekraftig. Flere av representantene fra storbyene ser det slik at de sitter nærmere virkeligheten og brukerne og dermed har mer erfaring i hvilke løsninger som faktisk fungerer og ikke.

Husbanken har dessuten vært opptatt av å få frem hvilke muligheter kommunene har til å få til flere boliger for vanskeligstilte grupper med ulike virkemidler, både juridiske og økonomiske<sup>48</sup>. Blant disse er tilvisningsavtaler.

#### ***Tilvisningsavtaler – nyvinning som kan øke antall utleieboliger?***

Oslo kommune, Husbanken og Selvaag Realkapital har i samarbeid utviklet en modell basert på en såkalt tilvisningsavtale for å skaffe flere kommunalt disponerte og ordinære private utleieboliger.

En tilvisningsavtale inngås mellom kommunen og en utbygger, og gjør at kommunen kan henvise sine boligsøkere til eierne av boligene som er bundet av tilvisningsavtalen i 20 år. Den enkelte boligsøker inngår leiekontrakt med boligeier. Kommunen bindes ikke av en leieavtale og er ikke part i leieforholdet mellom boligeier og boligsøker. Den private aktøren står for vedlikehold av boligen. Modellen er fleksibel for kommunen fordi de ikke bærer den økonomiske og juridiske risikoen. Et løpende og godt samarbeid mellom kommune og forvalter av boligen er en nødvendig forutsetning. Kommunen kan tilvise opp til 40 prosent av boligene, de resterende er ordinære utleieboliger. Dersom kommunen ikke benytter seg av en bolig som står ledig, har utleier rett til å leie denne ut på det ordinære leiemarkedet. Dermed oppnår kommunen fleksibilitet i forhold til sitt behov samtidig som de oppfyller målsetningen om at sosialt vanskeligstilte bor spredt og inkluderes i et ordinært bomiljø.

For utbyggerne er gevinsten at de kan få finansiert utleieboliger med Husbankens grunnlån som kan ha avdragstid på inntil 50 år, og mulighet til å binde renta i inntil 20 år. Selv i dagens situasjon med god tilgang på kapital med lav rente fra private låneinstitusjoner, og en generell nedgang i etterspørselen etter grunnlån, er forutsigbarheten og de økonomiske rammebetingelsene som Husbanken kan tilby attraktivt for utleiare. Husbankens grunnlån skal bidra til å fremme viktige boligkvaliteter som miljøeffektivitet og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse, skaffe boliger til vanskeligstilte og

---

<sup>48</sup> Advokatfirmaet Bing Hodneland har på oppdrag for husbanken utarbeidet en oversikt over virkemidler: <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/et-hjelpemiddel-for-kommunene-ved-bruk-av-private-utleieboliger/>

sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Lånet kan gis til privatpersoner, kommuner og bransjektører.

Det første prosjektet fant sted i bydel Søndre Nordstrand i Oslo som et samarbeid mellom Oslo kommune, Husbanken og Selvaag Realkapital. Bruk av grunnlån i kombinasjon med tilvisningsavtaler har ført til at Oslo kommune, og flere kommuner på Østlandet, er blitt mer aktive bestillere av utleieboliger som bygges ut av private utbyggere. Flere kommuner over hele landet sier at de er klare til å testes ut modellen. Dette er altså et tett samarbeid mellom kommunale og private aktører. Husbanken uttrykker entusiasme fordi kommunene får dekket boligbehovet for sine målgrupper, samtidig som det etableres flere utleieboliger på det ordinære leiemarkedet. I våre intervju var det kun Oslo av storbyene som foreløpig har igangsatt slike prosjekter, mens Trondheim nevnte at de vil starte opp.

Leieboerforeningen (Lbf) som er opptatt av leieboernes interesser har også vært involvert i samarbeidet, og har stor tro på modellen. De har gjennomført en beboerundersøkelse i det nevnte pilotprosjektet på Bjørnåsen Syd i Oslo hvor de finner at det er høy grad av trivsel og at beboerne ønsker å bli boende over lengre tid. De skriver på sine nettsider: «Konseptet med nybygde utleieboliger, høy standard, profesjonell forvaltning og et tett samarbeid med Oslo kommune og Husbanken representerer et radikalt brudd med det meste av det vi er vant til innenfor leiesektoren.

Leieboerforeningens rolle vil alltid være å bidra til at leieboernes behov for gode og trygge boliger blir ivaretatt. For å få til dette i en større målestokk er vi avhengig av at profesjonelle seriøse aktører bidrar kommer ut på arenaen. Gjennom dette prosjektet aner vi konturene av en mulig ny og spennende satsing som kan få positiv betydning for leiesektorens videre utvikling.»<sup>49</sup>

### **Mulige utfordringer med tilvisningsavtaler?**

Selv om erfaringene fra denne nyvinningen så langt ser ut til å være gode fikk vi i våre intervjuer samtidig innspill fra storbykommunene om noen mulige utfordringer med modellen. Flere av storbykommunene gav uttrykk for at de er noe avventende til å gå inn på en slik løsning dels fordi de ser fordelene med at kommunen selv eier boligene, og den handlingsfriheten dette gir dem. Dessuten uttrykker noen at det så langt har vært få seriøse utleiere som har interesse av dette, og at en tilvisningsavtale fordrer et tett og godt samarbeid mellom kommune og utleier over tid.

Informantene fra Velferdsetaten i Oslo forteller det rapporteres fra flere bydeler at det er behov for en større andel boliger som kommunene disponerer, men som har kortere leieavtaler slik at de er mer fleksible knyttet til bydelenes skiftende behov over tid. En avtale som løper over 20 år kan derfor i mange tilfeller være for lenge, og mange bydeler foretrekker heller å leie inn eksisterende leieboliger for kortere perioder. Den pågående kraftige veksten i mottak av flyktninger kan tjene som eksempel på en faktor som bidrar til at kommunene ser behovet for økt fleksibilitet fordi det er uvisst hvordan behovet vil endre seg i årene framover. Vil det holde seg på et stabilt høyt nivå eller vil det falle betydelig? Se også delkapittel «Individrettede økonomiske ordninger – statlige og kommunale» i kapittel 12.2, for en drøfting av hvorvidt tilvisningsboliger er mindre attraktive enn ordinære kommunale boliger for bydelene i Oslo fordi beboerne i tilvisningsboligene ikke kan få kommunal bostøtte (som belaster sentrale budsjettposter), men henvises til økonomisk sosialhjelp (som belaster bydelsbudsjettet).

Boligbygg i Oslo er positiv til at modellen bidrar til flere kommunalt disponerte boliger. Samtidig uttrykker de en bekymring for at de mest velfungerende leietakerne vil få tilbud om bolig via tilvisnings-

---

<sup>49</sup> <https://www.leieboerforeningen.no/Aktuelt/tabid/277/ID/1110/LbF-rapport-Beboertrivsel-i-nye-utleieprosjekt.aspx>. 18.mars 2015.

avtale og dermed at beboerne som bor i de kommunalt eide boligene på sikt vil bli en enda mer marginalisert gruppe. De ser en mulig fare i at dette kan forsterke utfordringene med bomiljøet i de kommunale gårdene.

Fra Bergen kommune er man positive til ordningen med tilvisningsavtaler, men viser samtidig til at deres «Bergensmodell» er nesten identisk bortsett fra måten boligene finansieres på. Etter «Bergensmodellen» vil utbygger/utleier kunne søke og få innvilget boligtilskudd til deler av boligkostnaden, mens ved tilvisningsavtaler benyttes grunnlån og egenkapital. Ifølge representanten fra Bergen kommune vil kommunens rettigheter og situasjonen for beboer være identisk i de to modellene, mens det kan tenkes en viss konkurransevridding ved at det stort sett er store markedsaktører som Selvaag og store boligbyggelag med finansielle muskler som vil kunne benytte tilvisningsavtalene. Det settes derfor spørsmålsteget ved hvor hensiktsmessig dette er. Bergen kommune oppgir at de opplever økende interesser blant et større spekter av utbyggere for prosjekter etter Bergensmodellen.

### ***Flere private utleieboliger - betydningen av tilvisningsavtaler og skattemessige forhold***

Vi så i kapittel 10 at det er utfordringer med høye leiepriser, dårlige boforhold og useriøse utleiery på det private utleiemarkedet i storbyene. Informantene våre påpekte at det er behov for flere utleieboliger, bedre kvalitet og gode leieforhold. Her var informantene fra Husbanken og Leieboerforeningen særlig opptatt av at tilvisningsavtaler kan spille en positiv rolle. I og med at 60 prosent av boligene i prosjekter med tilvisningsavtale blir ordinære utleieboliger vil disse avtalene også kunne bidra til økt andel ordinære utleieboliger. Det er dessuten sannsynlig at dette vil være seriøse utleiery som tilbyr god kvalitet og trygge leieforhold i og med at de samarbeider tett med kommunen og mottar husbanklån med visse betingelser.

Flere av informantene fra Husbank, storbykommuner og Leieboerforeningen tok også opp det de oppfatter som skjevheter i skattesystemet som gjør det mer lønnsomt å utvikle prosjekter hvor man leier ut til næring enn til boligformål. Det samme gjorde administrerende direktør i Selvaag Realkapital AS som hevdet at «Utleiesektoren blir skattemessig diskriminert»<sup>50</sup>. Denne forskjellen bidrar til at de fleste investorer og utbyggere prioriterer å satse på næringsutleie, og svært få har så langt sett økonomisk potensiale i å bygge for boligutleie. Selvaag er her et av få unntak. For det første er det ikke knyttet avskrivninger som gir årlige skattefradrag til utleieboliger slik det er for næringsseiendom, og for det andre gis det MVA-fradrag for nye næringsseiendommer, men ikke til utleieboliger (Sørvoll 2015, side 26-27; Barlindhaug m.fl. 2014, side 106). Boligbyggelagene i Oslo, Bergen og Trondheim har satt som en av betingelsene for å satse mer på boligutleie at MVA-reglene endres (Medby m.fl. 2012).

For storbyene kan modellen med tilvisningsavtaler og andre løsninger som stimulerer private aktører til å stå får bygging og forvaltning av utleieboliger for vanskeligstilte grupper ha stor betydning for deres tjenestetilbud og ressursbruk fremover. Det er imidlertid for tidlig å vurdere hvilket omfang dette faktisk vil få og hvor vellykket det blir på sikt. De foreslåtte endringene i skattesystemet (se avsnittet over) vil kunne spille inn her, men det er høyst usikkert om slike endringer vil bli gjennomført og de vil uansett ligge langt fram i tid.

### ***Studentboliger – som virkemiddel for et mer velfungerende privat utleiemarked***

Husbanken ser sitt bidrag som et supplement til det ordinære boligmarkedet og bankens rolle i boligmarkedet må sees i lys av dette. Husbankens rolle er ikke kun knyttet til framskaffelse av kommunalt disponerte utleieboliger, men også omsorgsboliger og studentboliger.

---

<sup>50</sup> Esben S. Svalastog, administrerende direktør, Selvaag Realkapital AS, sa dette i sitt innlegg på Boligsosial lederkonferanse «Boliger for flyktninger og andre vanskeligstilte, felles mål - felles ansvar» i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Husbanken og KS 12.november 2015.



Det finnes en rekke gode argumenter for å få til en profesjonalisering av utleiesektoren med flere store seriøse utleieryrker herunder også flere ideelle eller ikke-kommersielle aktører. Med utgangspunkt i studentboliger vektlegger Brattbakk og Medby (2004) seks argumenter. For det første er det sentralt å sikre gode boforhold for studenter (eller andre særskilte grupper). For det andre sikrer studentboliger at det bygges visse boligtyper som ikke tilbys av det private markedet, og ikke minst at dette gjøres til en overkommelig pris. For det tredje vil store og seriøse aktører kunne bidra til å redusere diskriminering av ulike grupper på leiemarkedet. Etnisk diskriminering er dokumentert på det norske utleiemarkedet (Søholt & Astrup 2009). For det fjerde kan et godt utbygd studentboligtilbud virke stabiliserende på prisnivået i det private boligmarkedet, og normerende på standard og leievilkår i det private utleiemarkedet. For det femte vil studentboliger bidra til å dempe svingninger i det private utleiemarkedet som følger av økonomiske konjunkturer. Fordi det norske leiemarkedet er så dominert av privatpersoner som leier ut med få store profesjonelle utleieryrker vil omfanget av hybler og sokkelleiligheter som tilbys på det private markedet i stor grad svinge i takt med husholdningenes økonomi. Til sist, og særlig viktig i denne sammenhengen, vil studentboliger bidra til at studenter konkurrerer med og fortrenger andre, og mer vanskeligstilte grupper, fra det ordinære leieboligmarkedet.

Informantene fra storbykommunene er bevisste på disse sammenhengene og ser behovet for flere store og seriøse utleieryrker, deriblant en velfungerende studentboligsektor. Et eksempel som kom fram i intervjuene med Trondheim kommune var at kommunen selger tomter til subsidierte priser til studentsamskipnaden for å få opp antall studentboliger. Argumentene var i stor grad sammenfallende med de som er nevnt over. En slik praksis viser at flere av storbyene bidrar med økonomiske ressurser og tilrettelegging for å stimulere til et bedre og mer velordnet leiemarked.

#### ***Leie-til-eie for kommunale leietakere***

Trondheim er blant kommunene som har ført en relativt aktiv leie-til-eie-politikk overfor leietakere i kommunale boliger som man vurderer å være i en økonomisk og sosial situasjon hvor det å bli boligeier er realistisk. Disse får tilbud om å kjøpe den kommunale boligen de bor i til takst minus kr 50 000 som ofte i praksis betyr en kjøpesum langt under markedspris fordi man slipper budrunden. Tilbud om startlån, og tett veiledning og oppfølging fra kommunale saksbehandlere har vært en forutsetning for å få til dette. Dette tiltaket var i starten rettet spesielt mot personer som hadde flyktningstatus da de flyttet inn i kommunal bolig (i borettslag eller sameier), men har senere blitt utvidet til å omfatte husstander fra alle grupper som man vurderer å være i stand til å kjøpe og beholde en eid bolig. Ordningen er ikke evaluert med noen form for følgeforskning, men ifølge representantene fra kommunen mener de ordningen har vært vellykket og så langt de har oversikt kjenner de ikke til at noen ikke har klart å beholde boligen over tid. Dette er en bevisst politikk i Trondheim kommune, og har medført en del ekstrakostnader for kommunen. Utgiftene er knyttet til fratrukket på 50 000 kr, salg av en kommunal bolig til takstpris mens det å erstatte den ved å kjøpe en ny kommunal bolig er betydelig mer kostbart (det antydes at kostnadsgapet knyttet til salg og kjøp i gjennomsnitt ligger på litt over en halv million kroner pr leilighet). I tillegg har man ansatt personer som driver tett oppfølging og veiledning. Jevnt over har boligene man har solgt vært av noe eldre dato enn de nyinnkjøpte, og dermed har forventer de en viss besparelse på vedlikeholdsbudsjettet. Ifølge de kommunale representantene kompenseres dette likevel ikke for de subsidiene som gis til leietakerne som blir boligeiere. Representantene fra Trondheim kommune mener likevel at dette er verdt prisen fordi det er god sosialpolitikk: en husstand med relativt beskjedne økonomi kommer inn på boligmarkedet, blir selvhjulpne på boligmarkedet, får gjøre et trygt kjøp av den boligen de har bodd i en stund og slipper å flytte med alle de transaksjonskostnadene det medfører, samt at de slipper å bryte opp fra nærmiljøet og særlig for barnefamiliene er det positivt at de slipper å måtte bytte skole.

## Kommunalt disponerte boliger - bomiljø og spredning

I alle byene er man opptatt av spredning av kommunale boliger. Det varierer imidlertid hvor godt de eksisterende boligene er spredt og hvor stort behovet er for å sørge for en spredning av disse, eller om det hovedsakelig er en politikk som gjelder nyanskaffelser. Det er i første rekke Oslo kommune som har en eksplisitt og offensiv politikk på å spre den eksisterende kommunale boligmassen. I Bergen har man et politisk vedtak fra 2011 om en lignende politikk kalt «fortynning» som går ut på å selge seg gradvis ned med totalt 200 boliger i områder med høy andel kommunale boliger. Det settes imidlertid en forutsetning om at man må ha skaffet nye boliger før man selger seg ut, og prosessen skal vurderes nærmere i perioden 2015-2018 (Bergen kommune 2015). I Trondheim og Stavanger er man relativt fornøyd med spredningen, men har klare strategier for hvor man kjøper og ikke kjøper nye kommunale boliger.

I Kristiansand oppgir vår informant at boligselskapet og kommunens boligstiftelser hatt høy bevissthet på å oppnå god geografisk fordeling på de kommunale boligene. Dette foregår blant annet gjennom et politisk vedtak om at det i alle nye boligområder skal inntil 10 prosent av boliger og tomter settes av til helse- og sosiale formål (Kristiansand kommune 2011). Samtidig oppgir man at situasjonen med konsentrasjon av levekårsulemper, eller konsentrasjon av kommunale boliger, i visse deler av byen ikke vurderes som «alvorlig». Kommunen har derfor ikke hatt en aktiv spredningspolitikk i form av nedsalg av kommunale boliger i visse deler av byen. I gjeldende boligsosial handlingsplan gis det imidlertid uttrykk for at det er svært krevende å øke andelen kommunale boliger i bydeler med høyt prisnivå og hvor det er lite rom for nybygging (Kristiansand kommune 2011).

Sterkest konsentrasjon av kommunale boliger i Trondheim finner man på Øya, Rosenborg og Lademoen hvor de eldre kommunale leiegårdene befinner seg. Dessuten ble det en viss konsentrasjon når boligstiftelsen bygde på Saupstad og Brundalen hvor det er eksempler på 90 kommunale boliger i enkeltblokker. I boligprogrammet (Trondheim kommune 2011-14) kommer det tydelig fram at man ikke skal kjøpe flere kommunale boliger i visse deler av byen som for eksempel Saupstad-Kolstad og Kattem. Beslutningen er ifølge informantene fra Trondheim kommune basert på levekårsdata og at man allerede har mange kommunale boliger der samt at det ville være lite strategisk å kjøpe seg opp i slike drabantbyområder uten oppturstendenser. I mer sentrumsnære områder i østbyen, som Lademoen<sup>51</sup> og Rosenborg, hvor det er mange kommunale boliger, men som samtidig er blitt veldig populære med stigende boligpriser ser de derimot ikke så mørkt på å kjøpe flere. Tvert imot ser de det som veldig viktig å beholde de kommunale boligene her, og også kjøpe flere, etter at disse områdene har løftet seg. En vurdering i dette er også at beboerne ikke lengre føler seg stigmatiserte ved å bo der fordi det er blitt populært. Dessuten kan det for mange være lettere å bo i et slik urbant område. Det er lettere å forsvinne i mengden og være anonym, og for mange er det bedre enn å bo et sted der alle naboene er på nikk med hverandre og alle kjenner alle. Her ser vi altså en ganske klar forskjell mellom strategiene i Oslo og Trondheim. I Oslo står spredningstanken veldig sterkt, og man har så langt ikke problematisert om oppkjøp av kommunale boliger i drabantbyområder med en del eksisterende levekårsutfordringer er en god ide. Videre er strategien i Oslo sterkt fokusert på å selge seg ut i indre øst uten tanke for at dette er områder som nå løfter seg og at det kan være strategisk lurt å beholde så mange av de kommunale boligene som mulig fordi disse byområdene uansett gentrifiseres og transformeres. Noe av begrunnelsen for de ulike tilnærmingene kan handle om forskjeller i skala og omfang av utfordringer mellom de to byene, men det er like fullt slående hvor sterkt spredningstankegangen står i Oslo.

---

<sup>51</sup> Den sentrumsnære bydelen Lademoen er et av områdene i Trondheim som har blitt vurdert for en områdesatsing.

Og i hvor liten grad man drøfter ulike alternative boligpolitiske tilnærminger for å løse de utfordringene som en sterk konsentrasjon av kommunale boliger kan gi.

### Oppfølgingstjenester

Alle informantene vi har snakket med understreker hvor viktig det er å ha gode oppfølgingstjenester overfor hushold med særskilte utfordringer. I takt med at beboergruppene i de kommunalt disponerte boligene utgjør en mer marginalisert gruppe med sammensatt problematikk er behovet for ulike typer av oppfølgingstjenester forsterket. Selv om dette er en tendens som gjelder de fleste typer av kommuner er andelen med slike spesielle utfordringer – for eksempel rus- og psykiske lidelser og tidligere bostedsløse – ekstra omfattende i storbyene. Et tilleggsmoment som trekkes fram av informantene er at organiseringen av oppfølgingsarbeidet er ekstra krevende i storbyene hvor ansvaret for det boligsosiale feltet er fordelt på så mange ulike aktører, og forvaltningsnivåer. Dette er spesielt merkbart for oppfølgende tjenester hvor flere tjenestesektorer er involvert og samordningen mellom disse er essensiell. Oppfølgingstjenestene er en del av det boligsosiale feltet som har en tendens til å falle mellom flere stoler og som ofte er svakt forankret på det strategiske nivået i kommunene, ifølge flere informanter. Sammenlignet med øvrige tjenesteområder som er tydeligere etablerte har derfor bo-oppfølgingstjenestene en tendens til å tape kampen om oppmerksomhet og ressurser.

Flere av informantene fra Kristiansand er opptatt av at oppfølgingstjenestene er særlig kostbare på grunn av den aktuelle brukergruppen som har store utfordringer. Ikke minst fører det til at også driftsiden i de kommunale boligene blir kostnadsdrivende fordi så mange kommunale boliger raseres av beboerne. Informantene mener at mye av dette kunne vært unngått om oppfølgingen var bedre. Lignende beskrivelser finner vi fra samtlige storbyer. For Oslo sin påpeker representantene fra Boligbygg at både Boligbygg selv og bydelene har for lite ressurser til å følge opp beboerne, og at utagerende oppførsel og «hard bruk» driver kostnader til rehabilitering og tjenester som vaktmester, vektere og renhold. Informanten fra Bergen sier noe lignende når han understreker at bemanningssiden er den viktigste kostnadsdriveren overfor grupper med utagerende atferd. Vakthold og oppfølgingstjenester er, ifølge ham, de viktigste driverne for kostnader, og behovet for tilpassede boliger og personell er stort. Samtidig er det en utfordring å finne bomiljøer hvor denne gruppen kan fungere, men flere vil antagelig klare å stabilisere seg i egne boliger hvis de får god oppfølging.

## 12.4 Boligsosialt perspektiv i byutviklingen

Mange av informantene ser behov for en bedre forankring av boligsosiale hensyn når man bygger ut nye boligområder og videreutvikler eksisterende områder. Dette vil kunne bidra til å dempe segregasjonen og gi bedre bomiljøer lokalt. Flere av informantene peker dels på at det er krevende å få inn slike perspektiver i den overordnede planleggingen, og dels at man mangler virkemidler for blant annet å sikre en god blanding av boligtyper og disposisjonsforhold.

I delkapittel 3.5 har vi gjennomgått litteratur om sosioøkonomisk og etnisk boligsegregasjon. De fleste av informantene trekker fram dette som en særskilt storbyutfordring, og de legger særlig vekt på utfordringer knyttet til områder som får en opphopning av levekårsulemper. Oslo, Bergen og Trondheim får statlige midler til områdeløft i utsatte byområder, og bidrar selv med midler inn i dette arbeidet. Flere av byene, deriblant Stavanger, påpeker imidlertid at de også har andre former for områdeinnsatser i utsatte områder selv om dette ikke er del av Husbankens områdeløft. Det boligsosiale elementet har litt ulik vekt og innretning i disse ulike områdetilnærmingene.

### **Utilsiktete konsekvenser av boligsosialpolitikk**

Et par av informantene på statlig nivå nevner utfordringer knyttet til mulige utilsiktede konsekvenser av boligsosialpolitikk. De boligsosiale virkemidlene kan bidra til å forsterke både den sosioøkonomiske

og etniske segregasjonen gjennom å styre vanskeligstilte husstander mot visse deler av byen som allerede har levekårsutfordringer og relativt lave boligpriser. Dette gjelder bruken av individuelle økonomiske støtteordninger og lokalisering av kommunale boliger. Det paradoksale er at man i mange av disse områdene i neste omgang ser behovet for å sette inn tiltak for å bøte på de negative konsekvensene av segregasjon gjennom områdeløft, og andre typer av områdesatsinger, i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

Informantene fra Husbanken Øst brakte dette temaet på banen, og de var svært bevisste på disse utfordringene. De mente at man både fra statlig og kommunal side måtte bli mer oppmerksom på slike uheldige konsekvenser av boligsosialpolitikk i storbyene, og at dette viser behovet for å knytte den boligsosiale politikken tettere sammen med den mer generelle byutviklings- og boligplanleggingspolitikken.

## DEL 3: OPPSUMMERING OG DRØFTING

### 13 Oppsummering – særskilte utfordringer i storbyene?

I dette avsluttende kapitlet oppsummerer vi hovedfunnene i rapporten knyttet til generelle storbyutfordringer og særskilte utfordringer i den boligsosiale sektoren. Vi drøfter implikasjoner for storbyenes ressursbruk i relasjon til statlige boligsosiale ordninger og inntektssystemet til kommunene. Vi starter med en oppsummering av de viktigste funnene om generelle storbyutfordringer og økonomiske analyser av storbyenes utgiftsnivå (13.1), og fortsetter med de boligsosiale utfordringene knyttet til trekk ved storbyenes boligmarked og befolkning og trekk ved deres boligsosiale politikk og ressursbruk (13.2), før vi foretar en avsluttende drøfting (13.3).

#### 13.1 Oppsummering av hovedfunn – generelle storbyutfordringer og utgiftsnivå

##### Funn fra kunnskapsoversikten - trekk ved norsk storbyforskning

Vår tematiske avgrensning for kunnskapsoversikten er sosiale og økonomiske storbyutfordringer med vekt på trekk ved befolkningen og tjenestetilbudet. Videre konsentrerte vi oss om forskningsbidrag i form av vitenskapelige artikler, fagbøker og forskningsrapporter fra de 10 siste år (2005-2015). Stortingsmeldinger, NOU-er og andre statlige og kommunale utredninger var ikke del av litteratursøket, men vi har likevel benyttet slike kilder for å supplere temaer der vi vurderte det som hensiktsmessig. Totalt har vi benyttet om lag 300 vitenskapelige bidrag i utarbeidelsen av kunnskapsoppsummeringen om generelle storbyutfordringer og i fordypningen i det boligsosiale feltet.

Vi finner få studier (1) som ser de ulike storbyutfordringene i sammenheng, (2) som ser storbyutfordringene direkte opp mot økonomi og offentlige utgifter, (3) som har et eksplisitt fokus på storbyer i relasjon til mindre byer og øvrige kommunetyper, (4) som ser på storbyene samlet, og (5) relativt få studier av andre storbyer enn Oslo. Vi ser derfor behov for flere studier som er innrettet på å undersøke disse sammenhengene og temaene. Det er dermed et behov for mer forskning på de «nest største» storbyene i landet, og at disse studeres på sine egne premisser uten å hele tiden skulle sammenlignes med «storebror» på Østlandet.

Vi finner relativt mange studier (1) som tar for seg enkeltutfordringer innenfor rammen av en bykontekst (uten at byen som arena vies spesiell oppmerksomhet), (2) som sammenligner grupper av kommuner etter størrelse eller sentralitet uten at storbyene er i fokus (og hvor det varierer hva som defineres som storbyer), og (3) mange studier av hovedstaden. Det er mange årsaker til at storbyforskningen er så dominert av Oslostudier. Størrelsen i seg selv, og funn og fenomener som enten kun finnes i hovedstaden eller har markant sterkere utslag her, er blant de viktigste. Dette gjør også at en videre satsing på byforskning i hovedstadsområdet er vesentlig.

Litteraturgjennomgangen har også vist at omfanget og kvaliteten på byforskningen i Norge har klar sammenheng med prioriteringer og finansiering fra myndigheter og forskningsråd. Eksplisitte byforskningsprogrammer har i perioder ført til en viss oppblomstring av byforskning, mens i mellomperiodene har det vært mer spredte innsatser og noen få kjernemiljøer og forskere som har holdt fast på bytemaet som sin hovedprofil. Gjennomgangen viser også betydningen av KS sitt program for storbyforskning som særlig har finansiert prosjekter hvor de største byene har vært i fokus, og som har hatt et komparativt fokus på likheter og forskjeller storbyene seg imellom og på storbyene versus mellomstore og små byer og øvrige kommunetyper.

## Kunnskapsoversikten – tematiske hovedfunn

Det er krevende å oppsummere forskningsfunnene fordi de er mange, tematisk spredte og ofte krever at man går i detalj for å yte dem rettferdighet. Noen overordnede hovedfunn er det likevel mulig å trekke fram. Norske storbyer karakteriseres av:

- Til dels kraftig befolkningsvekst som medfører at storbyene blir pressområder med sterk vekst i boligpriser, sterkt utbyggingspress og press på tjenestetilbudet.
- At de huser både gruppene med de beste og dårligste levekårene. Storbyene preges av stor ulikhet. Ser vi på gjennomsnittsverdier kommer storbyene imidlertid relativt godt ut, blant annet fordi utdanningsnivået generelt er høyere enn i landet for øvrig.
- Forskningen viser det er særlig tre trekk ved befolkningens sammensetning og levekår som er avgjørende: (1) andelen som har én bestemt levekårsulempe, (2) andelen personer som har flere levekårsulemper samtidig (hopning på individnivå) og (3) geografisk konsentrasjon av personer med levekårsulemper (hopning på områdenivå). På tross av at man finner klare effekter av hopning på områdenivå (3), så er det en viss tendens til at de sterke effektene som stammer fra hopning på individnivå (2) overses. De individene som har de største og mest sammensatte levekårsulempene er overrepresentert i storbyene, og er svært ressurskrevende for det kommunale tjenestetilbudet.
- Noen grupper og tema er spesielle for storbyene.
  - Høy andel mottakere av ulike offentlige ytelser
  - Krevende oppvekstforhold
  - Høy andel innvandrere med særskilte utfordringer på områder som bosetting og integrering som omfatter både problematikk knyttet til arbeid, bolig, introduksjonsordninger, språk, kvalifisering og sosiale tjenester.
  - Stor og økende gruppe av barn og unge med minoritetsbakgrunn. Deres inkludering i det norske samfunnet og utvikling på sentrale levekårsvariable er sentral for utviklingen av det norske (by-)samfunnet framover. Selv om etterkommerne gjør det betydelig bedre på sentrale arenaer som utdannings- og arbeidsmarkedet enn sine foreldre, og også kommer relativt godt ut sammenlignet med majoritetsbefolkningen, er det samtidig store interne forskjeller i etterkommergruppa.
  - Boligosiale forhold er ekstra utfordrende for storbyene, og har nær sammenheng med kombinasjonen av høy andel utsatte grupper og et presset boligmarked.
  - Uheldige konsekvenser av bokonsentrasjon i visse deler av byene, særlig for barn og unges oppvekst og framtidige livssjanser.
  - Betydelig intern sosial ulikhet, og den tette sammenhengen mellom sosial ulikhet og helse, gjør at storbyene har særskilte helseutfordringer.

Oppsummert gir dette særskilte utfordringer for storbyenes tjenestetilbud og infrastruktur. Studier som i større grad kobler behovene i befolkningen med tjenestetilbudet og ressursbehovet er mangelvare, og vi ser også behov for et bedre kunnskapsgrunnlag for storbyenes styringsutfordringer. Videre ser vi et behov for studier som ser på sammenhengen mellom storbyenes befolkning, flyttestrømmer og skatteinngang i relasjon til omegnskommunene.

## Funn fra økonomiske analyser av storbyenes utgiftsnivå

Denne rapporten hadde som utgangspunkt å studere storbyenes økonomiske og sosiale utfordringer. Prosjektet var imidlertid ikke begrenset til en type tjeneste eller område som man ønsket studier av. I tillegg til en bred litteraturgjennomgang av storbyutfordringer gjennomførte vi også en innledende studie av kommunale utgifter for å fremskaffe et informasjonsgrunnlag for hvilke sektorer det synes å være uforklarte storbyfaktorer.

De økonomiske analysene av kommunale utgifter, både til drift og investeringer, tok utgangspunkt i en bred gjennomgang av de aller fleste tjenestesektorer, hvor målet var å finne sektorer hvor storbyenes utgiftsnivå var høyere enn i andre kommuner. Det ble derfor gjennomført et stort omfang av regresjonsanalyser med utgifter per innbygger som avhengig variabel og med en storbyindikator som viktigste interessevariabel. Kommuner med innbyggertall over 40 000 ble valgt som sammenlignings/referansegruppe for de fem storbyene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand.

Kort oppsummert fant vi at:

- Storbyene har hatt høye driftsutgifter i barnehagesektoren. Men forskjellen fra andre store kommuner forsvinner når vi betinger på kriteriene i delkostnadsnøkkelen. Dette indikerer at aktuelle storbyfaktorer i stor grad er fanget opp i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Videre ble det påvist at investeringsutgiftene i barnehagesektoren har vært høye i de fem storbyene. Vinteren 2015/2016 kom det forslag om revideringer av inntektssystem for kommunene. Her hadde departementet blant annet foreslått en alternativ kostnadsnøkkel for barnehage. Alternativet gikk ut på en kostnadsnøkkel hvor kriteriet for høyutdanning ble erstattet med antall sysselsatte. Antall sysselsatte bidrar til å forklare om lag like mye av variasjonen i utgiftsnivå på tvers av kommunene som høyutdanningskriteriet gjør. Vi finner heller ingen uforklart storbyeffekt for barnehageutgiftene med den alternative nøkkelen, men storbyene vil komme dårligere ut enn med kriteriet for høyutdanning. Per i dag er det ikke blitt foretatt endringer i delkostnadsnøkkelen for barnehage.
- Storbyenes driftsutgifter til grunnskole er i utgangspunktet nokså lave. Men når vi i analysene inkluderer aktuelle etterspørsels- og kostnadsfaktorer fra delkostnadsnøkkelen viser analysene at også dette i stor grad er fanget opp i dagens inntektssystem.
- Storbyenes driftsutgifter er høye for sosiale tjenester, men dette er i hovedsak fanget opp i utgiftsutjevningen. I høringen om nytt inntektssystem for kommunene foreslo departementet også en revisjon av kostnadsnøkkelen for sosialhjelp. Forslaget gikk ut på å erstatte urbanitetskriteriet med et kriterium for aleneboende. Vi finner at kriteriet aleneboende er et veldig godt egnet kriterium å inkludere, men det fanger ikke i like stor grad som urbanitetskriteriet opp de særlige høye utgiftene storbyene har for disse tjenestene. Fra inntektsåret 2017 er det revurderte forslaget til ny kostnadsnøkkel for sosialhjelp vedtatt.
- Storbyenes driftsutgifter er høye i kommunehelsesektoren når vi betinger på kriteriene i delkostnadsnøkkelen.
- Storbyenes driftsutgifter er høye i boligsektoren og samferdsel. Når vi inkluderer et stort sett av etterspørsels- og kostnadsfaktorer i analysene har ikke storbyene høyere utgiftsnivå enn øvrige byer. Dette indikerer at deler av variasjonen i utgiftsnivå kan fanges opp kjente kriterier.
- Storbyenes driftsutgifter er lave i vann, avløp og renovasjon og næringsutvikling, men ikke når vi betinger på et stort sett ulike variabler. Også dette indikerer at deler av variasjonen i utgiftsnivå kan fanges opp av kjente kriterier.

## 13.2 Boligsosiale forhold i storbyene

### Trekk ved befolkning og boligmarked i storbyene

#### ***Sterk befolkningsvekst og presset boligmarked i storbyene***

Samtlige storbyer i Norge vokser kraftig, og har gjort det i flere tiår. I løpet av 2013 økte antall bosatte i de fem største tettstedene Oslo, Bergen, Stavanger/Sandnes, Trondheim og Drammen med 28 000 personer, noe som utgjør 1,7 prosent. Av disse var det Oslo og Stavanger<sup>52</sup>/Sandnes som hadde den sterkeste veksten med 1,8 prosent. Tilsvarende tall for tettstedet Kristiansand var på 1,7 prosent (SSB, 2015, b).

SSB sine befolkningsframskrivninger viser også at alle de seks landsdelssentrene Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø får vekst i innbyggertallet fram mot 2040 (SSB, 2014 b). I det såkalte mellomalternativet (SSB opererer med høy, middels og lav) passerer Oslo kommune 700 000 innbyggere i 2020, Bergen passerer 300 000 i 2024, og samme år når Trondheim 200 000 innbyggere (SSB, 2014 b). Det er knyttet til dels stor usikkerhet til de tre faktorene som avgjør utviklingen i folketallet; fruktbarhet, levealder (dødelighet) og nettoinnvandring (innvandring minus utvandring). Særlig stor er usikkerheten knyttet til forutsetningene om innvandring, noe som er aktualisert med den sterke økningen i flyktningsstrømmen til Europa, og Norge, i siste halvdel av 2015. På tross av dette, og den avvikende utviklingen i Stavanger etter 2015, er det samlet sett svært liten tvil om at veksten i folketallet i storbyene vil fortsette i uoverskuelig framtid.

#### ***Høye og stigende boligpriser i storbyene med Oslo i en særstilling***

Prisnivået på eierboliger i de fire største byene ligger betydelig over landsgjennomsnittet, og Oslo skiller seg ut med ekstra høyt nivå (Eiendom Norge, FINN og Eiendomsverdi AS, 2016). Mens gjennomsnittlig kvadratmeterpris for hele landet i 2015 lå på 33 060 kr, lå Bergen, Trondheim og Stavanger samlet sett like oppunder 40 000 kr pr kvadratmeter. Oslo lå mer enn 40 prosent over disse tre byene på 56 821 kr, mens Kristiansand lå om lag 30 prosent lavere enn de tre byene på 27 721 kr. Kristiansand ligger dermed også lavere enn landsgjennomsnittet.

Alle storbyene har hatt sterk vekst i boligpriser (mellom 70 og 95 prosent) over den siste tiårsperioden, med noen unntak blant annet knyttet til finanskrisen i 2008 og 2009. Den klart sterkeste veksten fant sted i Oslo og Stavanger. Ser vi på de siste fem årene har imidlertid veksten vært betydelig lavere i Stavanger og Kristiansand enn de tre øvrige byene, og i Stavanger har boligprisene falt de to siste årene.

#### ***Storbyene har høyest leiepriser med Oslo på topp***

Storbyene har betydelig høyere leiepriser enn resten av landet. Leiemarkedsundersøkelsen (LMU) for 2015 viser at Oslo har det høyeste leienivået i Norge, og ligger betydelig høyere enn landsgjennomsnittet og øvrige kommunegrupper (SSB 2015 d). Stavanger ligger like bak Oslo i denne undersøkelsen som er basert på eksisterende leiekontrakter, men ser vi på tall for nylig inngåtte leieavtaler har prisene falt betydelig de to siste årene. Bergen og Trondheim ligger også betydelig høyere enn øvrige kommunegrupper. Det er i de minste kommunene i spredtbygde strøk at leienivået er lavest. Her er leieprisene kun halvparten så høye som i Oslo og Bærum.

Det er store variasjoner internt i de største byene. Sentrumsnære leiligheter i storbyene har høyest prisnivå. LMU har særlig kunnet dokumentere dette for de sentrumsnære områdene i Oslo, Bergen og

---

<sup>52</sup> Stavanger har hatt en markant nedgang i befolkningsveksten fra 2015 i takt med omstillingen i petroleumsnæringen og lavere sysselsetting. Boligpriser og boliggetterspørsel har også falt. Dette gjør prognosene fremover mer usikre.



Trondheim som har høyere leienivåer. Selv om Oslo ligger høyest er nivået for de rimeligste bydelene i Oslo på nivå med Bergen og Trondheim sentrum (SSB 2015 d).

Etter en lang periode med vekst i leieprisene i Stavanger har de falt etter 2014. I LMU, som er basert på eksisterende leiekontrakter, er nedgangen svak (SSB 2015 d), men våre informanter i Stavanger og flere andre kilder påpeker at leiemarkedet faller dramatisk både i form av lavere priser og svært mange flere tilgjengelige utleieboliger. Dette har ført til nedgang i antallet som søker kommunal bolig fordi mange får mer attraktive tilbud på det private leiemarkedet. På sikt kan situasjonen med økende ledighet som følge av nedgangen i oljesektoren gjøre flere avhengige av offentlig bistand for å beholde boligen sin.

Den sterke befolkningsveksten og de høye boligprisene vektlegges som særskilte storbyutfordringer av informantene i alle byene og på alle forvaltningsnivåene fra departement til saksbehandlere i bydelene i storbyene. Argumentene veier tungt i samtlige storbyer, men vektlegges aller sterkest for Oslo, noe som understøttes av tallenes tale ovenfor hvor hovedstaden er i en særstilling. Fra Velferdsetaten i Oslo kommune uttrykkes dette slik: «Oslo vokser med 10-12 000 personer hvert år. Dette gir noen særskilte boligsosiale utfordringer».

Flere av aktørene vektlegger at høye boligpriser bidrar til større boligsosiale utfordringer på minst to måter. For det første vil flere personer ha vanskeligheter med å skaffe seg en egnet bolig og være utsatt for dårligere boforhold som ustabilitet og trangboddhet. For det andre vil storbykommunene ha høyere utgifter knyttet til individuell oppfølging og individuelle økonomiske støtteordninger som statlig og kommunal bostøtte og økonomisk sosialhjelp til å dekke boligutgifter, samt at utgiftene til å skaffe kommunalt disponerte boliger er betydelig høyere.

#### Befolkningssammensetningen i storbyene

Det er særlig tre sider ved befolkningssammensetningen i storbyene som gir særlige levekårsutfordringer sammenlignet med øvrige kommunetyper. Storbyene har (1) høyere andel som har én bestemt levekårsulempe, (2) høyere andel personer som har flere levekårsulemper samtidig (hopning på individnivå) og (3) sterkere geografisk konsentrasjon av personer med levekårsulemper (hopning på områdenivå). Andel personer med én levekårsulempe (1) og hopning på områdenivå (3) blir ofte, og med god grunn, trukket fram som typiske storbyproblemer. Betydningen av hopning på individnivå (2) har derimot en tendens til å få mindre oppmerksomhet, men andelen som har slike sammensatte levekårsutfordringer – de aller mest vanskeligstilte – viser seg å være en stor utfordring og en gruppe som krever ekstra mye offentlige ressurser.

#### ***Flest vanskeligstilte på boligmarkedet i storbyene, og særskilt i Oslo***

Flere studier har vist at andelen vanskeligstilte på boligmarkedet varierer med kommunestørrelse og at den er høyest i storbyene. En studie fra 2009 viser at mens 12 prosent av landets totalbefolkning bor i Oslo, bor hele 25 prosent av alle vanskeligstilte på boligmarkedet i hovedstaden. Oslo har med andre ord en sterk konsentrasjon av vanskeligstilte, mens de øvrige storbyene som var inkludert i studien ikke hadde slik overrepresentasjon. Små tettsteder og spredtbygde strøk hadde betydelig lavere andel enn folketallet skulle tilsi (NOU2011:15, side 44). I studien vektlegges det at press i boligmarkedet ikke alene kan forklare overrepresentasjonen av vanskeligstilte i Oslo. To forhold som trekkes fram for å forklare dette er at Oslo har en høyere andel aleneboende og et betydelig større innslag av innvandrere med landbakgrunn fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika.

Statistisk sentralbyrå beregnet antallet vanskeligstilte på boligmarkedet definert som personer som har en kombinasjon av en eller flere av faktorene lavinntekt, trangboddhet og høy gjeldsbelastning (SSB, 2014 c). De fant at det var 45 000 husholdninger som var vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge

i 2011, og at det totalt bodde 122 000 personer i disse husholdningene. Dette utgjør om lag 2,5 prosent av befolkningen.

Oslo, Bergen, Trondheim og store kommuner med innbyggertall over 40 000 har i denne studien høyere andel vanskeligstilte på boligmarkedet enn landsgjennomsnittet og snittet for mindre kommuner. Oslo er imidlertid i en særstilling med 5,6 prosent vanskeligstilte i 2011. Hovedstaden skiller seg dermed kraftig ut og ligger om lag dobbelt så høyt eller mer sammenlignet med øvrige storbyer og mindre kommuner. Bergen har en andel på 2,8 prosent, mens Trondheim ligger likt med øvrige byer med innbyggertall over 40 000 innbyggere på 2,6 prosent. Stavanger skiller seg ut ved å ligge betydelig lavere på 2,0 prosent, som i 2011 er lavere enn gjennomsnittet for landet og gjennomsnittet for alle kommuner med 10 000 eller flere innbyggere. Det synes å være en viss sammenheng mellom kommunestørrelse og andelen vanskeligstilte i befolkningen: jo større kommune, jo høyere andel vanskeligstilte.

Trondheim og i særlig grad Stavanger har i 2011 lavere andel vanskeligstilte i barnefamilier enn øvrige kommuner med 40 000 eller flere innbyggere. I Oslo er andelen vanskeligstilte personer i husholdningstypen gifte par med voksne barn høyere enn i ellers i landet hvor denne gruppen er relativt lav. Uansett størrelse på kommunen øker andelen vanskeligstilte med antall barn i husholdningen, men i små kommuner er det særlig ved fem barn i husholdningen at andelen vanskeligstilte øker. I Oslo og andre store kommuner er imidlertid andelen vanskeligstilte barnefamilier relativt høy også blant dem som har færre barn. Det er naturlig å tenke seg at boligpriser, boligstørrelser og befolknings sammensetning bidrar til å forklare dette mønsteret.

Lavinntektshushold, leietakere, innvandrere og store barnefamilier har større sannsynlighet for å være vanskeligstilte på leiemarkedet, og alle gruppene er overrepresentert i storbyene. Sannsynligheten for at disse fire forholdene opptrer samtidig er også høyere i storbyene, og vi kan slå fast at en særlig utsatt gruppe i de største byene, spesielt i Oslo, er fattige innvandrerfamilier med mange barn som leier boligen sin.

Storbyene har dessuten en høyere andel enn øvrige kommuner av de aller mest utsatte på boligmarkedet, nemlig de bostedsløse (Dyb og Johannessen, 2013). Det er ellers godt dokumentert at sosialhjelpsutgiftene er høyere per innbyggere i storbyene enn i øvrige kommuner (Dølvik m fl 2008). En hovedforklaring er at andelen vanskeligstilte er høyere her, og særlig at hopningen av flere levekårsulempet på individnivå er mer utbredt i storbyene. Andelen personer som samtidig har flere, og mer sammensatte, levekårsulempet er altså høyere.

Flere studier viser at det er stor variasjon i andelen med rusrelaterte og psykiske lidelser mellom kommuner, og at andelen øker med kommunestørrelsen og er aller høyest i storbyene. Basert på opplysninger om antall rusrelaterte diagnoser ved somatiske sykehus og antall psykiatriske konsultasjoner/innleggelse for hver kommune finner Melberg og Alver (2003) slike sammenhenger. De finner også at store kommuner (over 40 000 innbyggere) hadde fem ganger høyere direkteutgifter til rusarbeid per innbygger enn små kommuner (under 5 000). Aastvedt m fl (2006) finner at utgifter til rusomsorg mest sannsynlig er en sentral storbyespesifikk kostnadsdriver.

Intervjuene med fagpersoner i samtlige storbyer påpeker at andelen som sliter med rus- og psykiske lidelser er høyere og at de som har de tyngste og mest sammensatte lidelsene (som ROP-gruppen) har en tendens til å søke seg mot storbyene. Informantene i Velferdsetaten i Oslo, som også har ansvaret for rusomsorgen, la sterk vekt på at dette var en betydelig større utfordring i større byer generelt, og i hovedstaden spesielt. En gjennomgang av personer innlagt på ulike rusinstitusjoner i Oslo, gjennomført av Velferdsetaten, viste at et sted mellom 30 og 40 prosent var tilflyttere. De var altså ikke født og oppvokst i Oslo. Informantene fra Boligbygg i Oslo var like klar i sin tale når det gjaldt at personer med de største utfordringene flytter til storbyen. De fortalte at de også fikk bekreftet dette i møte med

representanter fra det boligsosiale feltet i nabokommunene til Oslo, som for eksempel Bærum: «'De verste' fra Bærum holder til i Oslo».

Fra de innledende økonomiske analysene i dette prosjektet har vi sett at storbyene har høyere utgifter til sosiale tjenester, som sosialhjelp og boligformidling. Når vi kontrollerte for ulike egenskaper ved kommunen og befolkningen, ved hjelp av kriterier som i dag inngår i dagens kostnadsnøkkel for sosiale tjenester, ble forskjellen mellom de fem storbyene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand) og øvrige kommuner mindre. I Melberg og Alver (2003) er sosialsektoren, særlig knyttet til rus og psykiatri, analysert i forhold til inntektssystemet. Rapporten viser at det gjenstår å forklare deler av utgiftene i sosialsektoren, men at data for sentrale faktorer er for dårlige, eller må forkastes på grunn av manglende objektivitet. "Antall rusrelaterte diagnoser" og urbanitetskriteriet fremsettes som to mulige kriterier. Det siste ble inkludert i inntektssystemet fra 2004, men tatt ut igjen fra inntektsåret 2017.

Departementets nylige revidering av delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp består i at urbanitetskriteriet er erstattet av et kriterium for aleneboende mellom 30 og 66 år. I dette prosjektet har vi blant annet sett nærmere på hvilke konsekvenser dette vil ha for storbyene. Vi finner at det foreslåtte kriteriet *aleneboende* bidrar til å forklare en relativt stor del av variasjonen i utgifter på tvers av kommuner, og synes derfor å være et velegnet kriterium. Samtidig finner vi i analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2010-2013 at storbyene kommer ut med signifikant høyere utgiftsnivå i snitt enn øvrige kommuner når urbanitetskriteriet fjernes. Særlig gjelder dette for de største byene.

### **Geografisk konsentrasjon av levekårsulemper forsterker problemene**

Den interne geografiske fordelingen av grupper og ressurser i storbyene har vært regnet som en av de typiske storbyutfordringene. Fokuset har særlig vært på hvorvidt det at vanskeligstilte grupper og levekårsproblemer hopper seg i visse deler av byen gir noen selvforsterkende effekter, såkalte nabolags-effekter. En rekke metodiske utfordringer gjør at det er krevende å påvise slike effekter, men de senere årene har metodene blitt bedre og en rekke studier påviser at hopning på områdenivå kan påvirke beboernes livssjanser negativt både internasjonalt og i norske storbyer (Brattbakk & Wessel 2013). Størrelsen på effektene varierer mye mellom storbyer i ulike europeiske land og etter hva slags utfall man studerer. Uansett er dette en faktor som fører til større levekårsutfordringer i storbyene enn i øvrige kommuner, og som igjen vil medføre høyere utgifter. Det er imidlertid mangelfullt med studier som gir overbevisende funn om en direkte sammenheng mellom nabolagseffekter og høyere utgifter på tross av at en slik sammenheng må sies å være sannsynlig. Riktignok har flere studier funnet at geografisk segregasjon av ulike levekårsulemper i større kommuner kan synes å påvirke omfanget av sosialhjelpsutgifter (PWC 2007), men det er verdt å minne om at årsakssammenhengene er uklare (Dølvik m fl 2008).

### **Store utfordringer på det private utleiemarkedet i storbyene**

Utleiemarkedet i byer og pressområder er svært variert når det gjelder boligene, utleierne, og ikke minst leietakerne og deres situasjon. Selv om mange har gode boforhold i leide boliger i storbyene, er det også her utfordringene på leiemarkedet er størst. Hovedutfordringene for byer og andre steder med pressede boligmarkeder er «høyere leiepriser, større problemer for vanskeligstilte med å skaffe seg en bolig og større grobunn for useriøse utleiere» (NOU2011:15). Flere er leietakere i storbyene enn i øvrige kommuner. Dessuten er prisene høyere, og det er flere profesjonelle utleiere og mer korttidsleie. I storbyene har flere tidsbestemte leiekontrakter, mens det i de minste tettstedene og i spredtbygde strøk er en høy andel av kontraktene tidsubestemte (SSB, 2015 a).

### ***Flest profesjonelle selskaper som leier ut i storbyene, særlig i Oslo***

Det norske leiemarkedet er veldig heterogent når det gjelder hvem som leier ut boliger. Den dominerende kategorien er privatpersoner som leier ut uten relasjon til leietaker. Profesjonelle utleieselskaper utgjør imidlertid også en viktig gruppe, særlig i storbyene. For Oslo utgjør disse to segmentene til sammen nesten 75 prosent, og her er det de profesjonelle selskapene som er størst (SSB, 2014 a). I de andre storbyene er det motsatt, her er det altså privatpersoner som utgjør hoveddelen av utleiemarkedet (SSB, 2015 d). Ifølge representantene fra Stavanger kommune, så er det lokale utleiemarkedet der i stor grad basert på enkeltpersoners utleie i private boliger.

### ***Flest husleietvistsaker og organiserte leieboere i storbyene***

At det er flere utleieaktører av en viss størrelse som kan karakteriseres som profesjonelle betyr imidlertid ikke at forholdene på det private leiemarkedet er mer seriøse. Et forhold som peker i retning av større omfang av utleie og større utfordringer på det private utleiemarkedet i storbyregionene er at Husleietvistutvalget (HTU) er lokalisert i storbyene Oslo, Bergen og Trondheim med tilgrensende fylker som virkeområde. Av de 1360 sakene som HTU behandlet i 2012 kom nesten halvparten (45 prosent) fra Oslo (St.Meld.17 (2012-2013)).

Leieboerforeningen (Lbf) er landets største leieboerorganisasjon, og har om lag 4 000 medlemmer fra hele landet. Hovedtyngden av medlemmene kommer fra Oslo (over 50 %), deretter øvrige storbyer og Akershus. Kontoret er lokalisert i Oslo hvor de har sin egen juridiske enhet, samt et nasjonalt nedslagsfelt med samarbeidsadvokater som dekker det meste av landet med kontorer i storbyer som Kristiansand, Bergen, Trondheim, Tromsø og flere mellomstore byer. Overvekten av saker kommer fra leieboere i storbyene, og ifølge Medby og Holm (2011) oppgir Lbf at de viktigste sakene som bringes inn for rettsapparatet er knyttet til utkastelse og oppsigelser. Men det er også en del saker knyttet til mangelkrav, husleieregulering, husleiens størrelse, kontraktstolkning, fremleie, depositumoppgjør samt mugg- og sopproblemer. Dette forteller mye om situasjonen på det private utleiemarkedet. I våre intervjuer understreker flere av informantene det som flere studier også har vist: det er i storbyene at useriøse leieforhold er mest utbredt i form av dårlig standard, usaklige oppsigelser, korttidskontrakter og til dels ulovlige kontrakter.

Kun 2 prosent av leietakerne er organisert. Medby og Holm (2011) har studert konsekvenser av lav organiseringsgrad blant leietakere og hevder at det fører til svakt rettsvern for utsatte grupper i leiemarkedet fordi få har tilgang på rimelig juridisk bistand og mange har lav grad av bevissthet om sine rettigheter som leietakere. Den svake kunnskapen om rettigheter og plikter i leieforhold bidrar til å svekke rettssikkerheten og til mer utryggere boforhold i leiemarkedet.

### ***Oppsummert: storbyenes boligsosiale forhold - befolkning og boligmarked***

Oppsummert ser vi at storbyenes særskilte posisjon handler om at utsatte grupper er overrepresentert i kombinasjon med befolkningsvekst og et presset boligmarked med høye priser. Oslo står i en særstilling både med hensyn til presset på boligmarkedet og befolkningssammensetningen med særlig høy andel av grupper som i gjennomsnitt er mer utsatt enn andre, deriblant lavinntektshushold, innvandrere, aleneboende, bostedsløse og personer som sliter med rus og psykiske lidelser. Samtlige av de vi har intervjuet trekker fram disse faktorene og understreker at det gjør det boligsosiale arbeidet i storbyene ekstra krevende og kostbart. Videre vektlegger informantene at det høye antallet flyktninger som skal bosettes i storbyene de neste årene vil føre til ekstra utfordringer. Dessuten vet man at flyktingenes sekundærflyttinger gjør at mange av dem som bosettes andre steder i landet vil komme til storbyene etter en viss tid. Den aktuelle flyktingestrømmen er også adressert i høstrapporten (2015) til Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Her refereres det til at integreringstilskudd og vertskommunetilskudd i stor grad vil dekke de særskilte kostnadene knyttet til bosetting av flyktninger og asylsøkere og tjenester til personer i mottak. Men gitt at utgifter med f.eks.

bosetting av flyktninger i storbyene er høyere enn i mindre kommuner, vil dette kunne påvirke kostnadsdekningen på tvers av kommuner. Videre vil kommuner med mange flyktninger uten integreringstilskudd kompenseres i utgiftsutjevningen gjennom et eget kriterium.

### Trekk ved boligsosialpolitikk og ressursbruk i storbyene

#### **Økonomiske analyser av utgifter til den boligsosiale sektoren i storbyene**

Analysene av storbyenes utgiftsnivå i boligsektoren sammenligner storbyene med øvrige kommuner, og sammenligner variasjonen storbyene imellom. Utgiftene er analysert ved hjelp av regresjonsmodeller.

I dag eksisterer det ikke en egen kostnadsnøkkel som foretar utgiftsutjevning basert på utgiftene i boligsektoren. Det er velkjent at kommunenes utgifter per innbygger er påvirket av både prioriteringer, ulik oppgaveløsning, forskjeller i innbyggernes behov og forskjeller i kostnadsfordeler/ulempes etc. For å komme nærmest mulig påvisning av potensielle storbyfaktorer er det av interesse å kontrollere for slike faktorer i analysene. Vår tilnærming har vært å inkludere en rekke ulike kriterier som kan tenkes å forklare noe av variasjonen i utgiftene på tvers av kommuner.

#### **Høyere brutto og netto driftsutgifter i den boligsosiale sektoren i storbyene**

Analysene av kommunale utgifter i boligsektoren viser at de fem storbykommunene, Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand, har høyere utgifter per innbygger til bolig, herunder både til kommunalt disponerte boliger og bistand til etablering og opprettholdelse til egen bolig, enn øvrige store kommuner i Norge. I 2013-kroner er forskjellen i brutto driftsutgifter per innbygger nærmere 700. Utgiftene per innbygger øker med kommunestørrelsen for de fem byene, også når vi kontrollerer for antall innbyggere.

Brutto driftsutgifter gir det beste bildet på ressursinnsatsen og tjenesteomfanget i boligsektoren. Samtidig har kommunene en betydelig inntekt, blant annet gjennom betalt husleie når det gjelder bolig. Som en følge av utbredt brukerbetaling er det en rekke kommuner som har negative netto driftsutgifter i boligsektoren. Forhold som imidlertid vil påvirke kommunenes utgifter er blant annet alder på boligene, som igjen påvirker avskrivningskostnader, samt valg av finansiering og husleie. Analyser av netto driftsutgifter viser fortsatt at de fem storbyene i snitt har høyere netto driftsutgifter enn andre kommuner med høyt innbyggertall. Per innbygger utgjør forskjellen om lag kroner 250. Utgiftene er om lag tilsvarende høy i de fem storbyene for kommunalt disponerte boliger, som for bistand til etablering mv., men forskjellen fra andre store kommuner er ikke signifikant forskjellig fra 0 for kommunalt disponerte boliger.<sup>53</sup>

#### **Flere på venteliste til kommunal bolig og flere som mottar kommunal bostøtte i storbyene**

Tilbudet av kommunale boliger sett i forhold til målgruppe er ikke høyere i storbyene (gjennomsnitt) enn for andre store kommuner. Men de har flere nye personer på venteliste. Når det gjelder den kommunale bostøtten er det flere som mottar dette i de fem storbyene (Kristiansand og Trondheim har ikke kommunal bostøtte) enn i andre store kommuner. For statlig gitt bostøtte er det ingen forskjell,

---

<sup>53</sup> Bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig innbefatter boligformidling og bostøtteordninger, bostøtte til pensjonister, kommunal tilleggstrygd, kommunale boligtilskudd og subsidiering av kommunale avgifter, telefon m.m. for pensjonister, Husbankens virkemidler (etableringslån, formidlingslån, bostøtte, tilskudd til utbedring av bolig mv.), utlån og avdrag, samt renteutgifter og renteinntekter tilknyttet formidlingslån, behandling av søknader om kommunal bolig, samt annen boligformidling, utgifter knyttet til forvaltning av virkemidler og planarbeid knyttet til funksjonen. Støtte til bostøtte gitt ved vedtak fra sosialkontor, hjemlet i sosialtjenesteloven kapittel 5, er ikke inkludert i disse utgiftene.

men beløpet som ytes er høyere i storbyene. Også beløp i startlån er høyere i de fem storbyene enn for snittet av andre store kommuner.

### ***Kostnadsfaktorer for kommunale boligjenester***

Videre har vi studert kostnadsfaktorer i boligsektoren. Vi fant støtte til at en rekke tradisjonelle mål på bosettingsmønster og kommunestørrelse målt i innbyggertall har effekt på enhetskostnadene ved å tilby kommunale boliger, men effektene avhenger av hvilke andre kostnadskriterier som inkluderes i analysene.

### ***Etterspørselsfaktorer for kommunale boligjenester***

Målt i forhold til innbyggertall er det ikke flere kommunale boliger i storbyene enn i øvrige store kommuner. Dekningsgraden for kommunale boliger er derimot høyere i mindre kommuner. Det er heller ikke flere som mottar statlig bostøtte i storbyene sammenliknet med øvrige store kommuner. For kommunal bostøtte er det derimot flere mottakere i de fem storbyene enn i øvrige kommuner.

Vi finner at flyktninger uten integreringstilskudd, antall uføre og aleneboende forklarer forskjeller i behovet/etterspørselen etter kommunale boliger på tvers av kommuner. Vi finner kun at lavinntekt, samt en indikasjon på at personer med psykiatridiagnoser, bidrar til å forklare forskjeller i etterspørselen etter kommunal bostøtte. For statlig bostøtte finner vi derimot at en rekke etterspørselsfaktorer bidrar til å forklare variasjonen. Dette gjelder både flyktninger, enslige forsørgere, uføre, dels opphopning og urbanitet, eldre ikke-gifte, personer med psykiatridiagnoser og aleneboende.

Det er få etterspørselsfaktorer som forklarer variasjonen i behovet for startlån og tilskudd til henholdsvis etablering og tilpasning til bolig på tvers av kommuner.

### ***Kriterier som forklarer variasjonen i utgifter på tvers av kommuner***

Selv om vi fant støtte for at det finnes kriterier som kan forklare en del av variasjonen i enhetskostnader, er ingen av disse gode til å predikere utgiftsnivået målt per innbygger mellom kommuner. Evt. er det ett unntak, nærmere bestemt urbanitetskriteriet, som trolig fanger opp kostnadsforhold vedrørende utgifter til etablering og opprettholdelse av egen bolig.

Generelt er det svært få etterspørselsfaktorer som forklarer utgiftsvariasjoner mellom kommuner for funksjonsområdet etablering og opprettholdelse av egen bolig (funksjon 283).

For kommunalt disponerte boliger (funksjon 265) forklares en del at utgiftsforskjellene mellom kommuner med antallet flyktninger uten integreringstilskudd og aleneboende under 30 år og i aldergruppen 45-66 år.

### ***Det er få kjennetegn som forklarer variasjonen i investeringer mellom kommunene***

Vi har også studert kommunenes investeringer. Det er generelt få indikatorer som bidrar til å fange opp variasjonen i investeringer på en god måte. Når det gjelder en positiv endring i innleide boliger (potensielt substitutt for kommunale investeringer) fant vi at dette har en positiv samvariasjon med potensiell målgruppe gjennom andel innbyggere 16-66 år og andel uføre 18-49 år.

### ***Statlige investeringstilskudd har ulike effekter mht. kommunale investeringer***

To av de statlige virkemidlene som kan knyttes opp mot boligsosialpolitikk er Husbankens tilskuddsordning for henholdsvis utleieboliger og sykehjem og omsorgsboliger. Vi analyserer disse to ordningene med den hensikt å undersøke om slike tilskudd bidrar til å stimulere eller redusere kommunenes investeringsnivå. Vi finner at tilskuddsordningen gir matching på kommunenivå for sykehjem og omsorgsboliger, dvs. at det statlige tilskuddet gir kommunale merinvesteringer i sektoren. Dette synes imidlertid bare å være tilfelle for tilskudd gitt til sykehjemsplasser, mens tilskudd gitt til omsorgsboliger indikeres å virke nøytralt. Tilskudd til utleieboliger er utfordrende å analysere blant annet som følge

av at mange boliger er leid eller tilgjengelig via disposisjonsrett og de estimerte effektene varierer med ulike modellspesifikasjoner. Vi finner imidlertid ikke støtte til at dette tilskuddet stimulerer til økte kommunale investeringer i sektoren, og kan ikke utelukke at virkningen er negativ.

### ***Boligsektoren og dagens inntektssystem***

Boligsektoren inngår ikke i utgiftsutjevning i dagens inntektssystem, men deler av utgiften utjevnes trolig indirekte gjennom brukerbetalingen ved at stønad til boutgifter inngår i sosialhjelp. I tillegg bør det vurderes om storbykommunenes særlig høye utgiftsnivå i boligsosial sektor er sett i sammenheng med dagens storbytilskudd.

### **Boligsosialpolitikk i storbyene – prioritering, organisering og virkemidler**

Første del av rapporten er konsentrert om trekkene ved boligmarked og befolkning som tilsier at storbyene har større utfordringer enn øvrige kommuner. Dette handler kort sagt om at storbyene har:

- et presset boligmarked med høyere priser og utfordringer på det private utleiemarkedet
- sterk urbanisering og befolkningsvekst
- høyere andel vanskeligstilte grupper
- konsentrasjon av levekårsulemper internt i byene

Vi vil nå oppsummere den politiske responsen på disse utfordringene. Hvordan forsøker storbykommunene å løse sine utfordringer? Hvordan utformes og gjennomføres den boligsosiale politikken og hvilke konsekvenser har dette for ressursbruken?

### ***Prioritering, mål og organisering***

Boligpolitikken har fra midten av 1990-tallet gjennomgått en såkalt boligsosial vending som innebærer et skifte fra et universelt fokus med sikte på å sikre boligforsyning for hele befolkningen til en mer selektiv politikk rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Mål og virkemidler er endret i takt med dette. Parallelt har vi sett et skifte innen helse- og sosialpolitikken der man gjennom flere store reformer innenfor rus, psykiatri og HVPU hvor man bygger ned institusjoner ut fra et mål om alle skal kunne bo i sin egen bolig. Høy tilflytting til storbyene, fra andre deler av landet og utlandet, har ført til sterk befolkningsvekst samtidig som boligbyggingen har vært relativt lav. Samlet sett har dette medført sterkt press og prisvekst i storbyenes boligmarkeder. På alle disse punktene skiller Oslo seg ut med sterkere utslag enn øvrige storbyer.

Vi finner også at offentlige aktører i boligsektoren – både statlige og kommunale – legger økt vekt på at så mange boligsosiale utfordringer som mulig skal løses på det ordinære leie- og eierboligmarkedet. Ut fra prinsippet om at det er mer effektivt å subsidiere personer enn boliger satser man mer på indvidrettede økonomiske virkemidler som bidrar til at flere vanskeligstilte hushold kan klare seg på det ordinære boligmarkedet framfor i en skjermet kommunal utleiesektor. I tråd med denne filosofien har flere storbykommuner, med Trondheim i førersetet, en tydelig leie-til-eie-politikk overfor leietakere i kommunalt disponerte utleieboliger og andre vanskeligstilte på det private utleiemarkedet som er i kontakt med ulike deler av det offentlige hjelpeapparatet. De husholdene som vurderes å ha økonomisk handlingsrom bistås i å kjøpe bolig gjennom tett veiledning, oppfølging og bruk av ulike tilskudds- og låneordninger. Det at kommunale leietakere kjøper den kommunale boligen de bor i, fremfor å måtte ut i markedet og kjøpe bolig et annet sted, fremheves som god sosialpolitikk fordi man blir selvhjulpne og slipper å flytte. Samtidig er dette en politikk som medfører økt ressursbruk for kommunen når disse kommunale boligene som kjøpes av leietakeren må erstattes med nye kommunale boliger for å opprettholde tilbudet til nye brukere.



Samtidig som det private leiemarkedet fremheves som en sentral del av løsningen på boligsosiale utfordringer av kommunale aktører, så beskrives leiemarkedet også som problematisk fordi deler av det er utrygt, ustabil og med dårlig standard. Her er det verdt å minne om at bolig som velferdsgode har betydelig svakere forankring i lovverket enn øvrige velferdsgoder som helse, utdanning og arbeid. Samtidig er både lovforankringen og organiseringsgraden av leietakere betydelig svakere i Norge enn i land som for eksempel Sverige, Danmark og Tyskland. Disse ulempene knyttet til å være leietaker versus boligeier forsterkes ytterligere av den overordnede vektlegginga av «eierlinja» i norsk boligpolitikk. Eierlinja reflekteres blant annet i den sterke subsidieringen av boligeiere via skattesystemet som i offentlig ressursbruk langt overgår subsidieringen av leietakere generelt og den boligsosiale innsatsen mot vanskeligstilte spesielt. Dette gir et bolighierarki hvor skillet mellom de to disposisjonsformene – eie og leie – blir særlig tydelig i storbyene hvor leieandelen er høyere og utfordringene på det private leiemarkedet er mer omfattende enn i øvrige kommuner.

Med utgangspunkt i perspektiv på demokratiske prosesser og sterkere rettsikkerhet for leieboere har det fra mange hold vært sett som ønskelig å styrke leieboerorganisasjonene slik at leieboernes interesser får sterkere gjennomslagskraft overfor myndigheter og politiske organer sammenliknet med boligeierne og utleierne som er godt organisert (NOU2011:15). Leieboerforeningene mottar jevnlig støtte fra Husbanken, og prosjektstøtte for å gjennomføre ulike utrednings- og utviklingsprosjekter. I tillegg til den statlige støtten mottar leieboerforeningene driftsstøtte fra Oslo og Bergen kommune. Støtten som Lbf mottar fra Oslo kommune er knyttet til at de har en veiledningsrolle i boligjuridiske spørsmål overfor NAV- og boligkontor i bydelene. Dette gjelder flere kommuner, deriblant flere av de øvrige storbyene. Innenfor dette feltet har altså storbykommunene noen ekstrautgifter knyttet til den boligsosiale sektoren.

### ***Organisering av arbeidet – storbykommunene er store og komplekse***

Når det gjelder utfordringer knyttet til organiseringen av det boligsosiale arbeidet i storbyene nevnes utfordringer knyttet til fragmentering og avveininger knyttet til grad av sentralisering. For det første er ansvaret for det boligsosiale arbeidet ofte fragmentert både på det strategiske og operative nivået i storbykommunene, og det er særlig krevende å koordinere så mange aktører, inkludert de statlige. Knyttet til denne utfordringen vil vi nevne Oslo som er den eneste av byene som har egne bydelsforvaltninger med budsjettansvar for utvalgte tjenester. I Oslo har man desentralisert det meste av saksbehandlingen på det boligsosiale feltet og oppfølgingstjenestene til bydelsnivået (15 bydeler), og samtidig latt tildelingen av kommunale boliger være knyttet til hver bydel. Flere av aktørene vi har intervjuet i Oslo ser både fordeler og ulemper ved en slik organisering, og flere heller mot at det samlet sett er en ulempe. Det samme gjør flere av representantene fra de øvrige byene som vektlegger at de ser fordelene med å ha en sentralisert modell i sin egen by. Noen av de konkrete forholdene som nevnes som utfordrende for Oslo sin desentraliserte modell i denne sammenhengen er å sikre tilfredsstillende grad av likebehandling for brukerne, utilsiktede konsekvenser av at noen støtteordninger innenfor det boligsosiale feltet belaster henholdsvis bydelsbudsjetter og sentrale budsjetter, samt at de kommunale boligene er knyttet til hver sine bydeler som kan gi liten fleksibilitet og bidra til segregasjon.

På den positive siden trekker nesten samtlige informanter fram at storbyene har en fordel med kompetente ansatte, sterke fagmiljøer og et godt utbygd tjenestetilbud, på det rent boligsosiale feltet og innenfor tilgrensende felt som rus- og psykiatri. Som eksempel nevner flere at størrelsen på enhetene som forvalter den kommunale boligmassen bidrar til profesjonalisering og større handlingsrom. Flere av aktørene vi har snakket med fremhever at de største byene er i en særstilling med svært høy boligsosialkompetanse. Fagfolkene i storbykommunene er dessuten ofte de første til å støte på nye tendenser og problemstillinger ute i «felt», og bidrar til å drive fram innovasjoner på det boligsosiale området. Dette skjer delvis på eget initiativ og/eller i samarbeid med Husbanken.



### ***Virkemiddelbruk og ordninger som ikke er tilstrekkelig tilpasset storbyenes situasjon?***

Individuelle økonomiske støtteordninger som skal bidra til gode boforhold og overkommelige boutgifter blir mer kostbare i storbyene fordi prisene på leie- og eiermarkedet er høyere her, og fordi andelen vanskeligstilte på boligmarkedet er høyere. Flere av disse ordningene er imidlertid statlige og belaster ikke kommuneøkonomien direkte. Forvaltningen av dem i form av veiledning, oppfølging og saksbehandling dekkes imidlertid av kommunene. I 2005 ble det beregnet at de fire største byene totalt sett hadde et forbruk på 40 årsverk knyttet til saksbehandling av kommunal og statlig bostøtte (KRD 2005). I tillegg kommer forvaltningen av startlån og øvrige tilskuddsordninger.

Den statlige bostøtten er en rettighetsbasert støtte rettet mot boutgifter til hushold som er økonomisk vanskeligstilte. Bostøtten er differensiert etter ulike boligprissoner hvor storbyene tilhører det høyeste nivået. Samtlige storbyer påpeker imidlertid at nivået på den statlige bostøtten ikke er tilstrekkelig justert for de høye boutgiftene i storbyene som derfor må kompensere mer for dette enn øvrige kommuner via økonomisk sosialhjelp og/eller kommunale bostøtteordninger. Behovet for at den statlige bostøtten, og øvrige individuelle tilskudd og låneordninger, bør justeres mer i tråd med den reelle prisutviklingen ble også påpekt i NOU2011:15 (side 51). Med unntak av Kristiansand og Trondheim (nylig avviklet) har de øvrige tre storbyene egne kommunale bostøtteordninger. I tilfeller der den statlige og kommunale bostøtten ikke strekker til trer økonomisk sosialhjelp inn – noe som også belaster kommunale budsjetter. Det er godt dokumentert at en betydelig andel av den økonomiske sosialhjelpen går til å dekke boutgifter (NOU2011:15), og at utbetalt sosialhjelp per mottaker er høyere i de største byene enn i øvrige kommuner (Dølvik m fl 2008). Oslo har klart høyest utbetalingsbeløp pr mottaker av storbyene, og for 2015 ble det anslått at om lag 60 prosent av sosialhjelpen i hovedstaden gikk til å dekke boutgifter.

Startlån er en statlig låneordning som forvaltes av Husbanken i samarbeid med kommunene, og retter seg mot vanskeligstilte husstander som ønsker å kjøpe bolig, beholde eller tilpasse boligen sin. Hovedutfordringene for storbyene er her at høye boligpriser og en høyere andel vanskeligstilte gjør at behovet for startlån blir ekstra stort. Ifølge statlige føringer skal startlånet i økende grad rettes mot de aller mest vanskeligstilte. Flere uttrykker bekymring over at denne endringen fører til at flere lavinntektsgrupper, som ikke er blant de aller mest vanskeligstilte, faller ut av ordningen og selv står i fare for å bli mer varig vanskeligstilte og at disse konkurrerer med de aller mest vanskeligstilte på et allerede presset utleiemarked.

### ***Behov for flere, og bedre tilpassede, kommunalt disponerte boliger***

Det høye prisnivået i storbyene medfører økte utgifter til å skaffe kommunalt disponerte boliger, enten man kjøper eksisterende boliger, bygger nye eller leier inn. Alle fem kommuner peker på et relativt stort behov for flere, og bedre tilpassede, kommunalt disponerte boliger. Særlig i Oslo og Bergen uttrykker man også at man har en ganske stor andel eldre bygårdsbebyggelse som man ser som mindre egnet for mange av de nye målgruppene for kommunale boliger, og at det er kostbart å skifte ut eller bygge om denne boligmassen. Den høye andelen vanskeligstilte som har utfordringer knyttet til rus- og psykiske lidelser i storbyene gjør også at behovet for tilpassede boliger er større. Dette gjelder fysiske tilpasninger som forsterkede boliger som tåler personer som «bor hardt», og boliger som er tilrettelagt for ulike typer av oppfølgingstjenester og bemanning.

Alle informantene vi har snakket med trekker fram et ekstra stort behov for gode oppfølgingstjenester til hushold som har særskilte utfordringer i storbyene. Fordi andelen med slike spesielle utfordringer – rus- og psykiske lidelser eller andre utfordringer – er ekstra omfattende i storbyene er behovet for oppfølging tilsvarende stort her. Dessuten trekker flere av informantene fram at organiseringen av oppfølgingsarbeidet er ekstra krevende i storbyene hvor ansvaret for det boligsosiale feltet er fordelt på så mange ulike aktører, noe som i særlig grad gjelder for oppfølgende tjenester hvor flere sektorer

er involvert. Den sterke konsentrasjonen av kommunale boliger i visse områder av byen, og samlokaliseringen i større bygningskomplekser, utgjør et ekstramoment som mange steder er en utfordring for bomiljøet. Det er særlig dokumentert uheldige forhold for barn og unge i kommunale boliger knyttet til beboere som er utagerende. Dette gjelder i første rekke Oslo og Bergen, og til dels Trondheim, men også de øvrige byene nevner at de har slike utfordringer, om enn i betydelig mindre omfang. Flere av aktørene som har ansvaret for forvaltningen av den kommunale boligmassen påpeker dessuten at den manglende oppfølgingen av mange beboere i kommunale boliger gir synlige utslag i deres vedlikeholdsbudsjetter og i budsjettene for vaktmestertjenester, sikkerhetstjenester og rehabilitering. Disse ser derfor at økt innsats når det gjelder bomiljøoppfølging og individuell bo-oppfølging ville ført til betydelig mindre slitasje på den kommunale boligmassen.

Den kraftige økningen i flykningetilstrømmingen til Europa og Norge som startet i 2015 nevnes som en særskilt utfordring av samtlige informanter. Alle storbykommunene jobbet på intervjutidspunktet (oktober/november 2015) med planer for å håndtere mottaket og bosettingen av flykninger. Storbyene tar en relativt stor andel av denne strømmen, og dette vil ha konsekvenser for det boligsosiale arbeidet. Dette vil gi et økt press på de kommunalt disponerte boligene, og også på tjenesteapparatet som skal bidra til å finne boliger på det private leiemarkedet. Erfaringene med sekundærflyttinger blant innvandrere gjør dessuten at storbyene i årene som kommer forventer å motta betydelig flere enn de i første omgang har ansvaret for å bosette.

### ***Boligsosialt perspektiv i byutviklingen***

Mange av informantene ser behov for en bedre forankring av boligsosiale hensyn når man bygger ut nye boligområder og videreutvikler eksisterende områder. Dette vil kunne bidra til å dempe segregasjonen og gi bedre bomiljøer lokalt. Flere av informantene peker dels på at det er krevende å få inn slike perspektiver i den overordnede planleggingen, og dels at man mangler virkemidler for blant annet å sikre en god blanding av boligtyper og disposisjonsforhold.

Sosioøkonomisk og etnisk boligsegregasjon trekkes av mange informanter fram som en særskilt storbyutfordring, og de legger særlig vekt på utfordringer knyttet til områder som får en opphopning av levekårsulemper. Oslo, Bergen og Trondheim får statlige midler til områdeløft i utsatte byområder, og bidrar selv med midler inn i dette arbeidet. Flere av byene, deriblant Stavanger, påpeker imidlertid at de også har andre former for områdeinnsatser i utsatte områder selv om dette ikke er del av Husbankens områdeløft. Det boligsosiale elementet har litt ulik vekt og innretning i disse ulike områdetilnæringene.

Et par av informantene på statlig nivå nevner utfordringer knyttet til mulige utilsiktede konsekvenser av boligsosialpolitikk. De boligsosiale virkemidlene kan bidra til å forsterke den sosioøkonomiske og etniske segregasjonen gjennom å styre vanskeligstilte husstander mot visse deler av byen som allerede har levekårsutfordringer og relativt lave boligpriser. Dette gjelder både bruken av individuelle økonomiske støtteordninger og lokalisering av kommunale boliger. Det paradoksale er at man i mange av disse områdene i neste omgang ser behovet for å sette inn tiltak for å bøte på de negative konsekvensene av segregasjon gjennom områdeløft, og andre typer av områdesatsinger, i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

### **13.3 Avsluttende diskusjon**

Det boligsosiale arbeidet er fragmentert og ansvaret er fordelt mellom flere sektorer og enheter (Sandlie m fl 2011). Det gjør at det er utfordrende å få oversikt over feltet, og rent praktisk har det betydning at vi av kapasitetshensyn i denne studien ikke har hatt mulighet til å involvere hele bredden av aktivitet og aktører i intervjuer og dokumentanalyser. Vi har konsentrert oss om kjerneaktørene på statlig og

kommunalt nivå, og med hovedvekt på det strategiske nivået. Det er særlig tre felt som gjerne kunne vært bedre dekket og som vi ser behov for ytterligere studier av; ulike tjenester som følger opp personer i boligen, overgangene fra institusjon til egen bolig og hvordan det boligsosiale perspektivet håndteres i byutviklingen. Selv om vi ikke har kunnet gå i dybden på disse feltene vil vi understreke at vi har fått tilstrekkelig innsikt i disse aspektene til at vi kan slå fast at de er helt avgjørende for å få til vellykkede og varige løsninger på de boligsosiale utfordringene i storbyene.

Gjennomgangen av de boligsosiale utfordringene i storbyene – gjennom økonomiske analyser, dokumentanalyser og intervjuer – har dokumentert at storbyene har store utfordringer på dette feltet, og at storbyenes utfordringer trolig er mer omfattende, i enkelte deler av boligsektoren, enn i øvrige bykommuner og mindre kommuner. Gjennomgangen har også avdekket at det boligsosiale feltet er krevede i alle typer kommuner. Samtidig er det relativt lavt prioritert sammenlignet med øvrige politikfelt, ikke minst fordi det boligsosiale politikfeltet har svak forankring i lovverket og dermed i liten grad består av lovpålagte oppgaver. Vi mener at denne rapporten gir et godt grunnlag til å vurdere hvorvidt det bør foretas endringer i finansieringen av kommunenes boligsosiale tjenester. I dag er det ingen kostnadsnøkkel for de tradisjonelle boligutgiftene. Samtidig er en betydelig andel av kommunens utgifter til sosialhjelp boligrelatert, og for disse tjenestene kompenseres kommuner med høyt predikert utgiftsbehov.

Det finnes en rekke statlige økonomiske tilskudds- og støtteordninger på det boligsosiale feltet som både går direkte til utsatte husstander og til kommunene for å bistå disse i arbeidet. Disse statlige ordningene har stor betydning for kvaliteten på det boligsosiale arbeidet og avlaster kommunene i stor grad. På tross av dette bruker kommunene relativt mye egne ressurser på det boligsosiale feltet for å dekke behovet. Dette forbruket er ekstra stort i storbyene fordi de statlige ordningene i for liten grad er tilpasset de høye tomte- og boligprisene her, og fordi storbyene har en høyere andel grupper med sammensatt problematikk som er ekstra utsatt på boligmarkedet. Kommunenes egen ressursbruk er for det første knyttet til å forvalte statlige og kommunale husholdsrettede ordninger gjennom formidling, veiledning og tett oppfølging av vanskeligstilte hushold. Det dreier seg om kommunenes egne tilskuddsordninger som kommunal bostøtte og økonomisk sosialhjelp, og ikke minst ressurser som går til å skaffe og forvalte kommunalt disponerte boliger. Dessuten omfatter det områderettede tiltak og fysiske tiltak som skal bedre bo- og nærmiljøer.

Funnene og analysene i denne rapporten avdekker at det boligsosiale arbeidet i storbyene kan styrkes for å dekke grunnleggende behov hos vanskeligstilte på boligmarkedet. Analysene viser også at dagens behov og ressursbruk i de aller største kommunene er noe større enn i øvrige kommuner. Ut fra et mål om at bosted ikke skal være avgjørende for kvaliteten på tjenestetilbudet til innbyggerne er dette uheldig. Rapportens økonomiske analyser, intervju med sentrale kommunale og statlige aktører på det boligsosiale feltet og litteratur- og dokumentanalyse gir et godt grunnlag for å finne fram til hvordan dette best kan gjøres. Samtidig er det boligsosiale feltet svært komplekst og tett sammenvevd med andre sektorer. Vi ser derfor behov for grundigere analyser for å meisle ut en god innretning på en slik boligsosial kompensasjon ettersom dette kan løses både via endringer i kommunenes inntektssystem og gjennom endringer i de statlige boligsosiale virkemidlene. For eksempel synes variasjonen i utgifter til kommunalt disponerte boliger mellom kommunene å ha flere fellestrekk med variasjonen i utgifter til sosialhjelp, som i dag inngår i utgiftsutjevningen med en egen kostnadsnøkkel.

## Referanser

- Abrahamsson, H. (2015). The great transformation of our time. Towards just and socially sustainable Scandinavian cities. In E. Righard, M. Johansson, & T. Salonen (Eds.), *Social transformations in Scandinavian cities: Nordic perspectives on urban marginalization and social sustainability* (pp. 21-40). Lund: Nordic Academic Press.
- Adman, P. (2016). Segregation, strukturell underordning och upplopp: Lärdomar från Los Angeles. In R. Andersson, B. Bengtsson, & G. Myrberg (Eds.), *Mångfaldens diemman. Boendesegregation och områdespolitikk* (pp. 95-116). Malmö: Gleerups.
- Agenda Kaupang. (2012). Oslo Kommune: Økonomiske konsekvenser av befolkningsvekst. Driftsøkonomien 2011-2030 med ulike forutsetninger om inntekter og utgifter. Høvik: Agenda Kaupang.
- Andersen, B. (2009). *Evaluering av URO: et kriminalitetsforebyggende prosjekt i regi av Oslo røde kors* (Vol. 2009 nr. 15). Oslo: Høgskolen i Oslo, Avdeling for lærerutdanning og internasjonale studier.
- Andersen, B. (2012). Oslo gettoiseres. In S. Indregard (Ed.), *Motgift. Akademisk respons på den nye høyreekstremismen* (pp. 172-186). Oslo: Flamme forlag & Forlaget Manifest.
- Andersen, B. (2014). *Westbound and Eastbound. Managing Sameness and the Making of Separations in Oslo*. (PhD), University of Oslo, Oslo.
- Andersen, B., & Biseth, H. (2013). The Myth of Failed Integration: The Case of Eastern Oslo. *City & Society*, 25(1), 5-24.
- Andersen, B., & Røe, P. G. (2016). The Social Context and Politics of Large Scale Urban Architecture: Investigating the case of Barcode, Oslo. *European Urban and Regional Studies*. doi:10.1177/0969776416643751
- Andersen, B., Røe, P. G., & Sæter, O. (2015). Trust and distrust in Oslo: Examining the relationship between the ideals of urban policy and (re)actions and ideals of citizens. In E. Righard, M. Johansson, & T. Salonen (Eds.), *Social Transformations in Scandinavian Cities: Nordic Perspectives on Urban Marginalisation and Social Sustainability* (pp. 107-123). Lund: Nordic Academic Press.
- Andersen, B., & Skrede, J. (2016). Planning for a Sustainable Oslo: The Challenge of Turning Urban Theory into Practice. *Local Environment. The International Journal of Justice and Sustainability*. doi:10.1080/13549839.2016.1236783
- Andersson, Eva (2004) From Valley of Sadness to Hill of Happiness: The significance of Surroundings for Socioeconomic Career, *Urban Studies*, vol 41, pp.641-659.
- Andersson, R. & Hedman, H. (2016): Economic decline and residential segregation: a Swedish study with focus on Malmö, *Urban Geography*. Published online: 17 Feb 2016. <http://dx.doi.org/10.1080/02723638.2015.1133993>
- Andersson, R. (2006). 'Breaking Segregation'—Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden. *Urban Studies*, 43(4), 787-799. doi: 10.1080/00420980600597608
- Andersson, Roger og Danielle van der Burgt (2001) *Segregationens konsekvenser – litteraturöversikt och diskussion av forskningsläget*. IM-gruppen i Uppsala för Socialstyrelsens Social rapport 2001.
- Andreassen, K. K. (2013). Monitor for sekundærflytting. Sekundærflytting blant flyktninger bosatt i Norge i 2001-2010 *Rapporter*. Oslo: SSB.
- Arthurson, K. (2012). *Social Mix and the City: Challenging the Mixed Communities Consensus in Housing and Urban Planning Policies*. Melbourne: CSIRO Publishing.
- Jonny Aspen (red) (2005) *By og byliv i endring. Studier av byrom og handlingsrom i Oslo*. Oslo. Spartacus.
- Austin, Peter (2015): *Handlekraftige storbyregioner*. Plan 2/2015.

- Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B. og Renå, H. (2014) *Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom*. NIBR-rapport 2014:8.
- Barlindhaug, R. (red) (2005) *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Oslo. Spartacus.
- Barstad, Anders (1997) *Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer*. Statistisk Sentralbyrå.
- Bergen kommune (2011) *Levekår og helse i Bergen 2011*.
- Bergen kommune (2015) *Boligmelding 2014 – 2020*.
- Bergsli, H. (2005). Entreprenørpolitikk og byutvikling. Byutvikling og globale trender. In J. Aspen (Ed.), *By og byliv i endring. Studier av byrom og handlingsrom i Oslo* (pp. 87-118). Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Bjerkset, S (2015): *Kulturdrevet byutvikling. Tilfellet Tate Modern*. Oslo: Plan 1/2015
- Blom, S. (2012). Etnisk segregasjon i Oslo over to tiår. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 15(4), 275-291.
- Blom, S. (2002) *Innvandrerens bosettingsmønster i Oslo*. Statistisk sentralbyrå, Sosial og økon. studier 107.
- Blom, S. (1999). Residential Concentration Among Immigrants in Oslo. *International Migration*, 37(3), 617-641. doi: 10.1111/1468-2435.00086
- Borge, L.-E., Haraldsvik, M., Løyland, K. og Nyhus, O.H. (2013) *Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg: Analyser av enhetskostnader, dekningsgrader, utgifter og brukerbetaling*. SØF-rapport 04/13, Senter for økonomisk forskning
- Bragen, M. S. (2013). *Barnefamiliers flytting fra Groruddalen: hva betyr skole?* (Masteroppgave), Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- Bratsberg, B., Raaum, O. & Røed, K. (2012) "Educating Children of Immigrants: Closing the Gap in Norwegian Schools." *Nordic Economic Policy Review* 3(1):211–51.
- Bratsberg, B., Raaum, O., & Røed, K. (2007). Opp og ned: Yrkesaktivitet og trygd over livsløpet for tidlige arbeidsinnvandrere i Norge. In IMDi (Ed.), *Integreeringskart 2007: Arbeidsinnvandring - en kunnskapsstatus* (pp. 12-17). Oslo: IMDi.
- Brattbakk, I., Hagen, A. L., Rosten, M. G., Sæter, O., Osuldsen, J., Andersen, B., . . . Bratseth, K. (2015). Hva nå, Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i Bydel Gamle Oslo *THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES* (pp. 159). Oslo: Work Research Institute.
- Brattbakk, I. (2014a). BLOCK, NEIGHBOURHOOD OR DISTRICT? THE IMPORTANCE OF GEOGRAPHICAL SCALE FOR AREA EFFECTS ON EDUCATIONAL ATTAINMENT. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 96(2), 109-125. doi: 10.1111/geob.12040
- Brattbakk, I. (2014b). *Majoritetens syn på minoriteter i nabolaget – ønsket mangfold eller flukt og unnvikelse*. Paper presentert på «Etnisk boligsegregering på norsk: Hva skjer og hvorfor?», Litteraturhuset, Oslo.
- Brattbakk, I., & Wessel, T. (2013). Long-term Neighbourhood Effects on Education, Income and Employment among Adolescents in Oslo. *Urban Studies*, 50(2), 391-406. doi: 10.1177/0042098012448548
- Brattbakk, I., & Hansen, T. (2004). Post-war large housing estates in Norway - Well-kept residential areas still stigmatised? *Journal of Housing and the Built Environment*, 19(3), 311-332.
- Brattbakk, I. og Medby, P. (2004) *Studentboliger – behovsanalyse. En studie av studenters boligsituasjon og behovet for studentboliger ved de norske studiestedene – 2003*. Byggforsknotat, 2004. Norges byggforskningsinstitutt.
- Brattbakk, Ingar, Stig Jørgensen & Britt Dale (2000) *Stabilitet eller endring? Levekårsutvikling i Trondheims boområder på 1990-tallet*. Geografisk institutt, NTNU, Trondheim.
- Bråmås, Å. (2006). 'White Flight'? The Production and Reproduction of Immigrant Concentration Areas in Swedish Cities, 1990-2000. *Urban Studies*, 43(7), 1127-1146. doi: 10.1080/00420980500406736
- Bråmås, Å. (2008). Dynamics of ethnic residential segregation in Göteborg, Sweden, 1995–2000. *Population, Space and Place*, 14(2), 101-117. doi: 10.1002/psp.479

- Bråthen, M, Djuve, A.B, Dølvik, T., Hagen, K., Hernes, G., Nielsen, R.A (2007): *Levekår på vandring. Velstand og marginalisering i Oslo*. Oslo: Fafo-rapport 2007:05.
- Buck, Nick (2001) Identifying Neighbourhood Effects on Social Exclusion. In *Urban studies*, vol.38, No.12, pp: 2251-2275.
- Bufdir (2016) *Kunnskapsgrunnlag barnefattigdom*. Under publisering.
- Byforskningsprogrammet: Sammendragsrapport og handlingsanvisninger* (1986). Rådet for forskning for samfunnsplanlegging RFSP. Norges allmennvitenskapelige forskningsråd, NAVF. GCS Vest, Sandvika.
- Bysveen, T. (1985). Boligsituasjonen i Oslo: en kortfattet gjennomgang av konklusjoner i endel forsknings- og utredningsarbeid *NIBR notat*. Oslo: NIBR.
- Bysveen, T., & Knutsen, S. (1984). Boligomsetning i Oslo. En studie av utflyttings- og nybyggingskjeder før omleggingen av boligpolitikken *NIBR-rapport*. Oslo: NIBR.
- Callaway, A. (2016, 1. januar). Apploitation in a city of instaserfs: How the "sharing economy" has turned San Francisco into a dystopia for the working class. Retrieved 12. februar, 2016, from <https://www.policyalternatives.ca/publications/monitor/apploitation-city-instaserfs>
- Clench-Aas, J., O. S. Dalgard & M. Rognerud (2009) *Psykisk helse i Norge: levekårsundersøkelsen 2005: tilstandsrapport med internasjonale sammenligninger*. Oslo, Nasjonalt folkehelseinstitutt. 2009:6
- Cramer, V., Torgersen, S., & Kringlen, E. (2004). Quality of life in a city: The effect of population density. *Social Indicators Research*, 69, 103-116.
- Dale, B. og Jørgensen, S. (1986) *Byens sosiale geografi. Om nærmiljø i byer*. Byforskningsprogrammet. Universitetsforlaget.
- Damm, A. P. (2006). Ethnic Enclaves and Immigrant Labour Market Outcomes: Quasi-Experimental Evidence *CReAM Discussion Paper: Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics, University College London*.
- Damm, A. P. (2009). Ethnic Enclaves and Immigrant Labor Market Outcomes: Quasi-Experimental Evidence. *Journal of Labor Economics*, 27(2), 281-314. doi: 10.1086/599336
- Delta. (2011). Deltas utdanningspolitiske plattform. Oslo: Delta.
- Dyb, E. og Johannessen, K. (2013) *Bostedsløse i Norge 2012 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2013:5.
- Dyb, E. og Johannessen, K. (2009) *Bostedsløse i Norge 2008 – en kartlegging*, NIBR-rapport 2009:17.
- Dølvik, T., Nadim, M. & Nielsen, R.A. (2008) *Levekår og sosialhjelp. Hopning av levekårsproblemer blant individer og kommuner – effekt på sosialhjelpsutgifter*. Fafo-rapport 2008:02
- E24 (2015) *Leieprisene i Stavanger stuper*. <http://e24.no/privat/eiendom/leieprisene-i-stavanger-stuper/23462682> 01.06.2015.
- Eeftens, M., M. Y. Tsai, C. Ampe, B. Anwander, R. Beelen et al (2012) "Spatial variation of PM2.5, PM10, PM2.5 absorbance and PM coarse concentrations between and within 20 European study areas and the relationship with NO2 - Results of the ESCAPE project." *Atmospheric Environment* 62, 303-317
- Eiendom Norge, FINN og Eiendomsverdi AS (2016) *Eiendomsmeglerbransjens boligprisstatistikk. Desember 2015*. <http://eiendomnorge.no/>
- Ellingsen, D (2012): *Ikke bare i Groruddalen*. Plan 3-4/2012.
- Elstad, Jon Ivar (2011). *Hva er det med Arendal og Ålesund - og Oslo? Om dødelighetsforskjeller mellom norske byområder*. NOVA Notat nr. 1/11.
- Epland, Jon (2001). *Barn i husholdninger med lav inntekt. Omfang, utvikling, årsaker*. Rapport 2001/9. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Eriksen, T. H. (2007). Complexity in social and cultural integration: Some analytical dimensions. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6).
- Eriksen, T. H. (2015). Alna mellom drabantbygd og hypermangfold. *Cursiv*(17), 77-93.
- Farsund, A.A og Leknes, E (2006). *Næringspolitikk i fem norske byregioner*. Plan 3-4/2006

- Falleth, E. I., Hanssen, G. S., & Saglie, I. L. (2010). Challenges to Democracy in Market-Oriented Urban Planning in Norway. *European Planning Studies*, 18(5), 737-753. doi: 10.1080/09654311003607729
- Fekjær, S.N. & Birkelund, G.E. (2009) Does the ethnic composition of upper secondary schools influence educational achievement and attainment? A multilevel analysis of the Norwegian case. *European Sociological Review*. 2007, 23, 309-323, DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/esr/jcm003>
- Fimreite, A.L. & Medalen, T. (red) (2005) *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*. Oslo. Spartacus.
- Florida, R. (2002). *The Rise of the Creative Class: And how it's transforming work, leisure, community and everyday life*. New York: Basic Books.
- Florida, R. (2003). *Cities and the creative class*. *City & Community*, 2(1), 3-19.
- Florida, R. (2005). *Cities and the Creative Class*. New York: Routledge.
- Florida, R. (2007). *The Flight of the Creative Class: The New Global Competition for Talent*. New York: Collins.
- Foster, K. A., Pitner, R., Freedman, D. A., Bell, B. A., & Shaw, T. C. (2015). Spatial Dimensions of Social Capital. *City & Community*, 14(4), 392-409. doi: 10.1111/cico.12133
- Galster, G. C. (2012). *Driving Detroit: The quest for respect in Motown*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Granovetter, M. (1983). The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*, 1, 201-233. doi: 10.2307/202051
- Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Grønningsæter, A. B., L-E. Becken, V. Bakkeli, S. Klingenberg, A. H. Strand (2014) *Evaluering av Husbankens kommunesatsing*. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo. (Fafo-rapport 2014:51)
- Gulbrandsen, L. og Hansen, T. (2010) *Kommunale leieboeres boligkarrierer 2001–2005*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. NOVA Rapport 4/2010.
- Gulbrandsen, O. (1973). Å bo på ett rom i blokk: intervjuundersøkelse blant beboerne av ett-roms leilighetene på Ammerud. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Guttu, J. og Schmidt, L (2008): *Fortett med vett. Eksempler fra fire norske byer*. Oslo: Husbanken Region Vest
- Hagen, A. L., Andersen, B., Brattbakk, I., Dahlgren, K., Ascher, B. E., & Kolle, E. (2016). *Ung & ute. En studie av ungdom og unge voksnes bruk av uterom*. AFI Rapport 6.
- Hagen, Kåre, Anne Britt Djuve & Pernille Vogt (1994) *Oslo: den delte byen?* FAFO-rapport 161.
- Hansen, T. & Brattbakk, I. (2005): *Drabantbyene – bedre enn sitt rykte?* i Barlindhaug, Rolf (red.) *Storbyens boligmarked – drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg*. Scandinavian Academic Press/Spartacus: Oslo: p 33-66.
- Hansen, T. og Åhrén, P. (1991) *Vanskeligstilte boligsøkere*. Prosjektrapport 16 i program for storbyrettet forskning.
- Hansen, T. L. (2011, 2. oktober). Rik på sosial kapital. Retrieved 18. februar, 2016, from <http://forskning.no/samfunnskunnskap-sosiale-relasjoner/2011/09/rik-pa-sosial-kapital>
- Hanssen, G.S og Klausen, J.E (2006): *Nettverksstyring i en velferdsstat. En analyse av handlingsprogrammet Oslo Indre øst*. Oslo: NIBR-rapport 2006:10.
- Hanssen, G. S. (2010). Ensuring local community interests in market-oriented urban planning? The role of local politicians. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(4), 714-732.
- Hanssen, G. S., Hofstad, H., Saglie, I.-L., Næss, P., & Røe, P. G. (2015). Hvorfor studere den kompakte byen? In G. S. Hanssen, H. Hofstad, & I.-L. Saglie (Eds.), *Kompakt byutvikling: Muligheter og utfordringer* (pp. 301 s. : ill.). Oslo: Universitetsforlaget.

- Haraldsen, T., K. Overvåg, & J. Vaagland (2005). *Kulturnæringene i storbyregionene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger – kartlegging og analyse av økonomisk betydning, dynamikk, lokalisering og utviklingsstrategier*. Lillehammer: Østlandsforskning, ØF-Report 5 (2005).
- Helse Stavanger (2013). *Rusmiddelmisbruk i Norge. BrukerPlan – statistikk 2013*. Stavanger universitetssjukehus.
- Hermansen, A.S. & Birkelund, G.E. (2015) The Impact of Immigrant Classmates on Educational Outcomes. *Social Forces* (2015) doi: 10.1093/sf/sov073
- Hernes, G. (2010). Gull av gråstein. Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring *Fafo-rapport*. Oslo: Fafo.
- Hernes, G. og Knudsen, K. (1976): *Utdanning og ulikhet. Levekårsundersøkelsen*. NOU 1976: 46.
- Hjorthol, R. (1998). Bostedspreferanser, aktivitets- og reisemønstre i Oslo-området. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Hjorthol, R. (2003). Byidealer, bostedspreferanser og aktivitetsmønstre i Oslo, Bergen og Trondheim. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Hjorthol, R., & Bjørnskau, T. (2003). Gentrifisering på norsk - urban livsstil eller praktisk organisering av hverdagslivet? *Tidsskrift for samfunnsforskning*(2), 169-201.
- Holmen, P. (2011). Stor flytteaktivitet i Bydel Bjerke *Oslospeilet* (pp. 13-18). Oslo: Utviklings- og kompetanseetaten.
- Holte, A. & Rognerud, M. (2010) Sinnsforstyrrelser og psykiske lidelser rammer storbyen. Kronikk i *Aftenposten* 28.08.2004 av hhv avdelingsdirektør og overlege ved Nasjonalt folkehelseinstitutt.
- Holthe, B. M., & Stangeby, I. (1978). *Intraurban mobilitet: En studie av hvem som flytter hvor innenfor Oslo: årsak og konsekvenser*. (Hovedoppgave i sosiologi), Universitetet i Oslo.
- Husbanken (2015 a) *Faktaark Trondheim kommune*. Notat med statistikk om Husbankens virkemidler i Trondheim, Oslo, Bergen og Stavanger. November 2015.
- Høverstad, L., Fürst, R. og Tangen, T. (1991) Behovsskapende forhold i storbyene. I M. Bildeng og R. Fürst (red.) *Norge trenger en storbypolitikk*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Høydahl, E. (2009). Sekundærflytting mellom bydeler i Oslo: Flyktninger bosatt 1997-2007 *Notater*. Oslo: SSB.
- Høydahl, E. (2011). Monitor for sekundærflytting: Sekundærflytting blant flyktninger bosatt i Norge i 2000-2009 *Rapporter*. Oslo: SSB.
- Høydahl, E. (2014). Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i 13 kommuner *Rapporter*. Oslo: SSB.
- Haase, A., Athanasopoulou, A., & Rink, D. (2016). Urban shrinkage as an emerging concern for European policymaking. *European Urban and Regional Studies*, 23(1), 103-107. doi: 10.1177/0969776413481371
- Haase, A., Bernt, M., Großmann, K., Mykhnenko, V., & Rink, D. (2016). Varieties of shrinkage in European cities. *European Urban and Regional Studies*, 23(1), 86-102. doi: 10.1177/0969776413481985
- Isdahl, Bård (2007): *Bybarna fortjener en strategi*. Oslo: Plan 5/2007
- Jargowsky, P. A. (1997). *Poverty and Place. Ghettos, Barrios, and the American City*. New York: Russell Sage Foundation.
- Karlstad, S (2009) *Sentraliseringstendensene i norske regioner – befolkning og næringsliv*. Plan 2/2009
- Knudsen, J.P. (2015) Mot en nasjonal fysisk planlegging. *Plan*, 5/2015.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KMD, (2014) *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)* utgitt av KMD i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Barne-, likestillings-, og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet.



- Kommunal- og regionaldepartementet, KRD, (2005) *Storbyperspektiv på administrasjon og innretning av statlig og kommunal bostøtte*. Rapport fra arbeidsgruppe, oktober 2005. Bolig- og bygningsavdelingen i KRD.
- Konstali, E. (2014). *Bånd som binder – betydningen av sosiale nettverk for bostedsvalg*. (Master), Universitetet i Oslo. Retrieved from <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-45660>
- Kringlen, E., S. Torgersen & V. Cramer (2006). Mental illness in a rural area: A Norwegian psychiatric epidemiological study. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology* 41(9): 713-719
- Kringlen, E., S. Torgersen and V. Cramer (2001). A Norwegian psychiatric epidemiological study. *American Journal of Psychiatry* 158(7): 1091-1098.
- Kristiansand kommune. (2014). *Kristiansands utfordringsbilde 2014*. Utviklingstrekk, utfordringer og muligheter. Kristiansand: Rådmanden.
- Kristiansand kommune (2011) *Boligsosial handlingsplan 2011-2015*.
- Kruse, K. M. (2013). *White Flight : Atlanta and the Making of Modern Conservatism*. Princeton: Princeton University Press.
- Kunnskap Oslo. (2014). *Kunnskapsstrategi for Oslo 2014-17*. Oslo: Kunnskap Oslo.
- Kvamme, A. J. (2013). *Barnefamiliers bostedsvalg i bydel Grorud: norsk likhetstankegang sompremiss i flerkulturelle skoler og barnehager*. (Masteroppgave), Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- Kvinge, T. og Medby, P. (2011) *Sosial boligpolitikk i Norge - kartlegging av offentlig ressursbruk*. NIBR-rapport 2011:3.
- Langsether, Å., Hansen, T. & Sørvoll, J. (2008) *Fragmentert og koordinert. Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner*. NOVA Rapport 18/2008.
- Langørgen, A. (2007, 18. april). Sentralisering - årsaker, virkninger og politikk. Retrieved 27. november, 2015, from <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/sentralisering-aarsaker-virkninger-og-politikk>
- Leknes, E., Farsund, A. A. & Holmen, A.K.T. (2005): *Kommuneplan som styringsredskap i norske storbyer*. RF Rapport 2005/191.
- Lens, M. C. (2015). Measuring the geography of opportunity. *Progress in Human Geography*. doi: 10.1177/0309132515618104
- Lewis, H. Ø. (2014, 24. oktober). Stavanger kan bli et nytt Detroit. *Aftenposten*. Retrieved from <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/--Stavanger-kan-bli-et-nytt-Detroit-7757541.html>
- Lindbom, A. (2010). School Choice in Sweden: Effects on Student Performance, School Costs, and Segregation. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 54(6), 615-630.
- Linderud, E., & Bertelsen, M. (2015). I år Detroit, neste år Stavanger. *Dagens næringsliv*. Retrieved from <http://www.dn.no/nyheter/naringsliv/2015/09/13/2040/Olje/-i-r-detroit-neste-r-stavanger>
- Ljunggren, J., & Andersen, P. L. (2014). Vertical and Horizontal Segregation: Spatial Class Divisions in Oslo, 1970–2003. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(2), 305-322. doi: 10.1111/1468-2427.12167
- Løyland, K., Borge, L.-E., og Lunder, T.E. (2013) *Utgiftsutjevningen I inntektssystemet – Delkostnadsnøkkelen for barnevern*. TF-rapport 329, Stiftelsen Telemarksforskning
- Løyland, K., Hjelmbrække, S. og Lunder, T.E. (2012) *Hopning av levekårsulemper i storbyene. Effekter på utgifter til sosialtjenesten*. TF-rapport 297, Stiftelsen Telemarksforskning
- Låg, M. & Refsnes, M. (2014) Luftforurensing i Norge. i *Folkehelse rapporten 2014*. Folkehelseinstituttet, <http://www.fhi.no/artikler/?id=110557> Publisert 30.06.2014, endret: 10.06.2015.
- Malmberg, B., Andersson, E., & Östh, J. (2013). Segregation and Urban Unrest in Sweden. *Urban Geography*, 34(7), 1031-1046. doi: 10.1080/02723638.2013.799370
- Marcuse, P. (2001). *Enclaves Yes, Ghettoes, No: Segregation and the State*. Paper presented at the Lincoln Institute of Land Policy Conference. [http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/605\\_marcuse.pdf](http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/605_marcuse.pdf)
- Medby, P. og Holm, A. (2011) *Leieboerorganisering i Norge*. NIBR-rapport 2011:29

- Medby, P., Holm, A. og Astrup, K. (2012) *Modeller for utleie med sosiale formål*. NIBR-rapport 2012:18.
- Medby, P. & Langsether, Å. (2007) *Den kommunale utleiesektor. Struktur, forvaltning, husleiefastsettelse*. NOVA Rapport 12/2007.
- Melberg, Hans Olav og Øyvind Omholt Alver (2003): *Rus og psykiatri i inntektssystemet for kommunene*. SIRUS rapport nr. 3/2003, Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Melby, I. og Strøm, F. (2007) *Inntekt og skatt for personer og husholdninger*, Statistiske analyser nr. 97, 2007 Statistisk Sentralbyrå.
- Midtbøen, A., & Rogstad, J. (2012). *Diskrimineringsens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Midtsundstad, Tove, Espend Dahl og Anne Britt Djuve (1999). *Jakten på storbyfaktoren. En analyse av sosialhjelpsforbruket i Norge*. Fafo-rapport 319.
- Moen, B. (2009). *Tilhørighetens balanse: Norsk-pakistanske kvinners hverdagsliv i transnasjonale familier*. NOVA rapport. Oslo: NOVA.
- Myhre, J. E. (1990). *Hovedstaden Christiania: fra 1814 til 1900* (Vol. 3). Oslo: Cappelen.
- Myrvold, Trine Monica og Klausen og Jan Erling (2002): *Politikk eller teknikk? Styringsmessige implikasjoner av Oslo kommunes system for fordeling av midler til bydelene*, NIBR-rapport R-2002:12
- Nilsen, A. A. (2016). Høyeste boligbygging på mange år i 2015. Retrieved 28. januar, 2016, from Hotel zum Erdinger Weissbräu
- Nielsen R.A. & Bråthen, M. (2015) *Evaluerer av kriteriene for budsjettfordeling til barne- og familietjenesten og sosialtjenesten i Trondheim*. Fafo-rapport 2015:02
- Nordahl, B., Barlindhaug, R. og Ruud, M.E. (2007): *Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger i pressområder*. Oslo: Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007
- Nordahl, T. (2014). Videregående er nøkkelen som gir deg innpass i arbeidslivet. *Stavanger Aftenblad*. Retrieved from <http://www.aftenbladet.no/meninger/Videregaaende-er-nokkelen-Asom-gir-deg-innpass-i-arbeidslivet-3487957.html>
- Nordstrøm, J. (2015, 2. august). Krangler om boligbygging før Oslo-valg. *E24*. Retrieved 12. februar, 2016, from <http://e24.no/privat/eiendom/krangler-om-boligbygging-foer-oslo-valg/23497983>
- Nordvik, V. (2015) *Boligbehov og ubalanser i storbyer. En synteserapport*. NOVA-notat 3/15.
- Nordvik, V., & Turner, L. M. (2014). Survival and Exits in Neighbourhoods: A Long-Term Analyses. *Housing Studies*, 30(2), 228-251.
- Nordvik, Viggo (2006) *Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester*. NOVA-Rapport 23/06.
- Nore, N., Aarhaug, J., Gundersen, F., Barlindhaug, R., & Sørli, K. (2014). Areal- og transportutvikling i Osloregionen - faktagrunnlag *TØI rapport*. Oslo: TØI.
- Norges forskningsråd (2015) *Sluttrapport DEMOSREG 2005–2014*.
- Norges forskningsråd (2013) *Programstyrets midtveisrapport. Velferd, arbeidsliv og migrasjon – VAM-programmet*.
- Norges forskningsråd (2005) *Sluttrapport fra forskningsprogrammet «Byutvikling – drivkrefter og planleggingsutfordringer»*. NFR – Divisjon for store satsinger.
- NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 2004:22. *Velholdte bygninger gir mer til alle. Om eiendomsforvaltningen i kommunesektoren*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 2009:10 *Fordelingsutvalget*.
- NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon: Den norske modellens framtid*. Oslo: Regjeringen.
- NOU 2011:14 *Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak*.
- NOU 2011:15: *Rom for alle: en sosial boligpolitikk for fremtiden*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

- NRK Rogaland (2015 b) *Flere takker nei til kommunale boliger. Billigere leieboliger i Stavanger fører til at flere vanskeligstilte fikser seg hus eller leilighet på egen hånd.*  
<http://www.nrk.no/rogaland/takker-nei-til-kommunale-boliger-1.12696330> 11.12.2015.
- NRK Rogaland (2015 a) *Nokre utleigebustader til nærmast halv pris.*  
<http://www.nrk.no/rogaland/leigetakers-marknad-i-stavanger-1.12680422> 01.12.2015.
- Nybø, L.E og Nicolaisen, T.J (2011): *En jernbane for framtiden. Utvikling av markedet for jernbanetransport og infrastruktur.* Oslo: Plan 3-4/2011.
- Nystad, Jens Fredrik (2004). *Power to the People?* Plan. 05/2004.
- Nyseth, T., & Sognnæs, J. (2013). Preservation of old towns in Norway: Heritage discourses, community processes and the new cultural economy. *Cities*, 31, 69-75.
- Næss, O., Piro, F., Nafstad, P., Smith, G., & Leyland, A. (2006). Air pollution, social deprivation, and mortality. a multilevel cohort study of 470 small neighbourhoods in Oslo, Norway. *Eur. J. Public Health*, 16, 111-111.
- Næss, Ø., Piro, F. N., Nafstad, P., Smith, G. D., & Leyland, A. H. (2007). Air Pollution, Social Deprivation, and Mortality. Multilevel Cohort Study. *Epidemiology*, 18(6), 686-694.
- OECD. (2015). *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*: OECD Publishing.
- Onsager, K., F. Gundersen og Sørli, K.(2010) *Osloregionen—mangfold, innovasjon og utvikling*. NIBR-rapport.2010:12.
- Oppegaard, C. (2015). Luftkvaliteten i Oslo - status og tiltak *Oslospeilet* (Vol. 25, pp. 6-15). Oslo: Utviklings- og kompetanseetaten, Oslo kommune.
- Oslo byplankontor. (1980). *Oslo-befolkningens bostedsendringer 1960-1970*. Oslo: Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2015a). GJENNOMFØRING AV VIDEREGÅENDE OPPLÆRING I OSLO. *Oslospeilet*, 25(2), 15-21.
- Oslo kommune. (2015b). Helt arbeidsledige og personer på tiltak etter landbakgrunn (B) – 2014, Prosent av bosatte 15-74 år. *Statistikkbanken*. Retrieved 22. februar, 2016, from <http://statistikkbanken.oslo.kommune.no/webview/index.jsp?catalog=http%3A%2F%2Fstatistikkbanken.oslo.kommune.no%3A80%2Fobj%2FfCatalog%2FCatalog80&submode=catalog&mode=documentation&top=yes>
- Oslo kommune. (2015c). Ikke bestått/fullført videregående opplæring i løpet av 5 år - andel (prosent). *Oslo kommunes statistikkbank*. Retrieved 22. februar, 2016, from <http://statistikkbanken.oslo.kommune.no/webview/index.jsp?catalog=http%3A%2F%2Fstatistikkbanken.oslo.kommune.no%3A80%2Fobj%2FfCatalog%2FCatalog80&submode=catalog&mode=documentation&top=yes>
- Oslo kommune. (2015d). Innledning *Oslospeilet* (Vol. 25, pp. 5). Oslo: Utviklings- og kompetanseetaten, Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2015e, 15. april, 2015). Oslo mot 2030 - Smart, trygg, grønn. Kommuneplan 2015. Samfunnsdel og byutviklingsstrategi. 2. versjon. Retrieved 21 april, 2015, from <https://www.oslo.kommune.no/sru/rightframes.asp?bottomurl=utv%5Fcaseinfo%2Easp%3Fcaseno%3D17438%26utvalg%3DBR1%26dayno%3D81%2E2%26Year%3D15%2E04%2E2015%26db%5Fsource%3D1>
- Oslo kommune. (2015f). *Oslo-trender 2015*. Oslo: Byrådsavdeling for finans, Oslo kommune.
- Oslo kommune. (2016). Befolkningens landbakgrunn. *Landbakgrunn*. Retrieved 22. februar, 2016, from <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/statistikk/befolkning/landbakgrunn/>
- Oslo kommune (2012) *Boligbehovsplan for Oslo kommune 2013-2016*.
- Ottesen, Silje Grevle (2007) *Fra vandelsattest til rulleblad. En studie av endringer i bomiljø i kommunale leiegårder på Torshov*. Masteroppgave i samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Pettersen, S. V. (2003). Bosettingsmønster og segregasjon i storbyregionene. Ikke-vestlige innvandrere og grupper med høy og lav utdanning. *Utredninger til Storbymeldingen del 1 Notater*. Oslo: SSB.

- Plan- og bygningsetaten. (2013, 11. desember). Oslo henger ikke etter med bolig-bygging. Retrieved 12. februar, 2016, from <http://byplanoslo.no/content/oslo-henger-ikke-etter-med-boligbygging>
- Politidirektoratet. (2012). Politiets omverdensanalyse. Oslo: Politidirektoratet.
- PWC Price Waterhouse Coopers (2007) *Storbyenes sosialhjelpsutgifter og segregasjon*. For KS Program for storbyrettet forskning.
- Rambøll (2010) KUNNSKAPSOVERSIKT OVER FORSKNING OM VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET 2004-2010.
- Rasmussen, T.F (2010) *Hele folket i storbyer?* Oslo: Plan 5/2010.
- Rege, M. m fl (2009) *Social Interaction Effects in Disability Pension Participation: Evidence from Plant Downsizing*. University of Stavanger. Working Papers in Economic and Finance No 2009/30, Stavanger.
- Regjeringen. (2006). *St.meld. nr. 9 (2006-2007). Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Regjeringen Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-2006-2007-/id432894/?ch=2>.
- Reiersen, J.E (2010) *Storbyene – viktige aktører i innovasjonsarbeidet?* Plan 1/2010
- Righard, E., Johansson, M., & Salonen, T. (2015). Social transformations in Scandinavian cities. An introduction. In E. Righard, M. Johansson, & T. Salonen (Eds.), *Social transformations in Scandinavian cities: Nordic perspectives on urban marginalization and social sustainability* (pp. 7-17). Lund: Nordic Academic Press.
- Riksrevisjonen (2007-2008): *Undersøkelse av tilbudet til de vanskeligstilte på boligmarkedet*. Dokument nr.3:8
- Rosenlund, L. (2000) *Social structures and change: applying Pierre Bourdieu's approach and analytic framework*. Universitetet i Stavanger.
- Rossen, E. (2014). Informasjonssamfunn. *Store norske leksikon*. Retrieved 12 februar, 2016, from <https://snl.no/informasjonssamfunn>
- Rosten, M. G. (2015). *"Nest siste stasjon, linje 2" - Sted, tilhørighet og unge voksne i Groruddalen*. (PhD), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Rusdal, E. H. (2015, 17. oktober). Segregeringen øker i Oslo, Nyheter. *Dagsavisen*, p. 13. Retrieved from <http://www.dagsavisen.no/oslo/segregeringen-%C3%B8ker-i-oslo-1.421204>
- Saglie, I.-L., Hofstad, H., & Hanssen, G. S. (2015). Hvordan studere motstridende hensyn i den kompakte byen? In G. S. Hanssen, H. Hofstad, & I.-L. Saglie (Eds.), *Kompakt byutvikling: Muligheter og utfordringer* (pp. 26-35). Oslo: Universitetsforlaget.
- Saksæther, E. C. H., Archer, E. K., & Pierstorff, S. (2015, 9. november). Ikke plass nok i Oslo til å oppfylle UDIs ønske. Retrieved 27. november, 2015, from <http://www.nrk.no/ostlandssendingen/-ikke-plass-nok-i-oslo-til-a-oppfylle-udis-onske-1.12643813>
- Sandlie, H.C., Langsether, Å., Sørvoll, J., Skårberg, A. og Hansen, T. (2011) *Organisering og planlegging av boligsosialt arbeid i norske kommuner – fire casestudier*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. NOVA Rapport 5/2011
- Scarpa, S. (2015). The Rescaling of Immigration and the Creation of "Areas of Outsiderness" in Sweden. *Sociologica*(2), 1-23.
- Schiefloe, P. M. (2015). *Sosiale landskap og sosial kapital: Nettverk og nettverksforskning* (2. utg. ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogen, J.C., Handal, M., Nesvåg, R. & Skurtveit, S. (2014) Ruslidelser i Norge, i *Folkehelse rapporten 2014*. Folkehelseinstituttet, <http://www.fhi.no/artikler/?id=110543>. Publisert 30.06.2014, endret: 09.04.2015.
- Skotheim, H. (2015, 27 oktober). Jubler ikke for glad-tall om innvandrere, Nyheter. *Vårt Land*. Retrieved from <http://www.vl.no/nyhet/jubler-ikke-for-glad-tall-om-innvandrere-1.424255>

- Skrede, J. (2015). What may culture contribute to urban sustainability? Critical reflections on the uses of culture in urban development in Oslo and beyond. *Journal of Urbanism*. doi:10.1080/17549175.2015.1074603
- SSB (2014 b) *Befolkningsframskrivninger, 2014-2100* <https://www.ssb.no/folkfram>. 17.06.2014.
- SSB (2014 c) *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Barnefamilier særlig utsatt på boligmarkedet.* <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/barnefamilier-sarlig-utsatt-pa-boligmarkedet>. 9.12.2014.
- SSB (2015 a) *Leiemarkedsundersøkelsen 2014* <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/lmu/aar/2015-03-19>
- SSB (2015 b) *Befolkning og areal i tettsteder, 1. januar 2014* <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/bef tett/aar/2015-04-09>
- SSB (2015 c) *Økonomisk sosialhjelp, 2014.* <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/soshjelpk/aar/2015-07-06>
- SSB (2015 d) *Leiemarkedsundersøkelsen, 2015.* <http://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/statistikker/lmu/aar/2015-12-14>
- SSB (2015, 18. juni). Tabell 5: Sysselsatte innvandrere, etter utvalgte fødeland og kjønn. Absolutte tall og i prosent av personer i alt 15-74 år i hver grupp. 4. kvartal. *Arbeid og lønn*. Retrieved 22. februar, 2016, from <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvregsys/aar/2015-06-18?fane=tabell-content>
- SSB (2015 e) *Tettsteder. Folkemengde og areal, etter kommune. 1.januar 2015.* <http://www.ssb.no/248688/tettsteder.folkemengde-og-areal-etter-kommune.1.januar-2015>
- SSB (2015 f) *Folkemengde 1. januar 2015. Heile landet, fylke og kommunar.*
- SSB (2015 g). Folkemengde og befolkningsendringar, 3. kvartal 2015. Retrieved 26. november, 2015, from
- SSB (2016a, 25. februar). Nøkkeltall for befolkning. Retrieved 2. mars, 2016, from <http://www.ssb.no/befolkning/nokkeltall>
- SSB (2016b, 11. februar). Tabell 1: Registrert helt arbeidsledige, etter innvandringsbakgrunn og verdensregion. Absolutte tall og i prosent av arbeidsstyrken i hver gruppe. Retrieved 22. februar, 2016, from <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/innvarbl/kvartal/2016-02-11?fane=tabell-content>
- Stambøl, L. S. (2015a). Flyttemønstre til og fra Oslo blant barn og unge *Rapporter*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Stambøl, L. S. (2015b). Flyttemønstre til og fra Oslo blant barn og unge *Rapporter*. Oslo: SSB.
- Stambøl, L. S. (2016). Sysselsetting og flytting blant innvandrere belyst ved regional arbeidsmarkedsmobilitet *Rapporter*. Oslo: SSB.
- Stamsø, M.A. og Østerby, S. (2000) *Forholdet mellom bostøtte og sosialhjelp*. Norges byggforskningsinstitutt, rapport 288, 2000.
- Stavanger kommune (2010) *En god by å bo i. Boligsosial handlingsplan 2010–2015.*
- Stavanger kommune (2015 a) Kommunal bostøtte. <http://www.stavanger.kommune.no/no/Tilbud-tjenester-og-skjema/Skjema-og-blanketter-/Helse-og-sosial/Kommunal-bostotte/> 13.01.2015
- Stokke, B.S, Omland, A, Skogheim, R, Skår, M og Vindenes, E (2008): *Planlegging og forvaltning av urbane friluftsområder i Kristiansand*. Samarbeidsrapport NIBR/NINA/NIKU 2008.
- St. meld. nr. 14 (1994-95) *Om levekår og boforhold i storbyene.*
- St. meld. nr. 50 (1998-99) *Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge.*
- St. meld. nr. 39 (2001-02) *Oppvekst- og levekår for barn og ungdom i Norge.*
- St. meld. nr. 6 (2002-03) *Tiltaksplan mot fattigdom.*
- St. meld. nr. 31 (2002-03) *Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk.*
- St. meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. Klima- og Miljødepartementet.
- St. meld. nr. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk*
- St. meld. Nr. 17 (2012-2013): *Byggje-bu-leve: ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

- Strand, N. P. (2015). OSLOUNGDOMMEN I TALL – Demografisk fordeling og overgang til voksenlivet. *Oslospeilet*, 25(2), 4-13.
- Strand, T. (2016). *Skoleforsker: Syrere vil ha store problemer i norsk arbeidsliv*. Retrieved 12. februar, 2016, from [http://www.nrk.no/norge/skoleforsker\\_-\\_syre-re-vil-ha-store-problemer-i-norsk-arbeidsliv-1.12705545](http://www.nrk.no/norge/skoleforsker_-_syre-re-vil-ha-store-problemer-i-norsk-arbeidsliv-1.12705545)
- Strömblad, P. & Myrberg, G. (2013) Urban Inequality and Political Recruitment. *Urban Studies*, 2013 (50): 1049-1065
- Sundell, T. (2008). "Hvit flukt" blant norske barnefamilier i Oslo? : en kvantitativ studie. Oslo: T. Sundell.
- Sundt, Eilert (1975) *Om Piperviken og Ruseløkbakken*. I: Forfatterens verker i utvalg. Gyldendal, Oslo. (originalutgave 1858).
- Surén, P., I. J. Bakken, S. Schjølberg, H. Aase, T. Reichborn-Kjennerud et al. (2013). "Fylkesvise forskjeller i registrert forekomst av autisme, AD/HD, epilepsi, cerebral parese i Norge 2012." *Tidsskrift for Den Norske Legeforening* 18: 1929-1934.
- Sæther, O., Aure, V. og Berghaust, K. (2013): *Retten til byen. En studie av byutviklingsprosesser i New York og Oslo*. HIOA-Rapport 2013 del 2
- Sæter, O. og Ekne Ruud, M. (2005) *Byen som symbolsk rom; bypolitikk, stedsdiskurser og gentrifisering i Gamle Oslo*. Byggforsk. Oslo.
- Søholt, S., Tronstad, K., & Vestby, G. M. (2015). Sysselsetting av innvandrere - regionale muligheter og barrierer for inkludering *NIBR-rapport*. Oslo: NIBR.
- Søholt, S., Tronstad, K., & Bjørnsen, H. M. (2014). Innvandrere og sysselsetting i et regionalt perspektiv. En kunnskapsoppsummering *NIBR-rapport*. Oslo: NIBR.
- Søholt, S. og Wessel, T. (2010) Contextualising ethnic residential segregation in Norway: welfare, housing and integration policies, in Andersson et al (2010) *Immigration, housing and segregation in the Nordic welfare states*, Department of Geosciences and Geography C2, University of Helsinki.
- Søholt, S. & Astrup, K. (2009) *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009:2.
- Sørli, K. og Juvkam, D. (2014) *Gjennomtrekk i storbyene –urbanisering på norsk*. Plan 5/2014
- Sørvoll, J. (2011) *Den boligsosiale vendingen. Norsk boligpolitikk fra midten av 1990-tallet i historisk perspektiv*. Vedlegg til NOU2011:15 Rom for alle.
- Sørvoll, J. (2015) *Staten, kommunene, private og leiemarkedet: Et større og mer profesjonelt leiemarked i norske byer?* Artikkel publisert på NOVA's nettsider: <https://www.hioa.no/tilsatt/jarso>
- Sørvoll, J., & Aarset, M. F. (2015). Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt *NOVA Rapport*. Oslo: NOVA, Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Tennøy, A., Øksenholt, K. V., & Aarhaug, J. (2013). Miljøeffekter av sentral knutepunktsutvikling [Environmental effects of central nodal point developments] *TØI report*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Texmoen, I., & Brunborg, H. (2011). Befolkningsframskrivning 2011-2040: Regionale forutsetninger og resultater. *Økonomiske analyser*(4), 52-58.
- Thorsdalen, Bjørn (2014). *Sekundærflytting blant personer med flyktningebakgrunn bosatt i Norge i 2003-2012*. SSB Rapporter 2014/21.
- Toft, M., & Ljunggren, J. (2015). Geographies of class advantage: The influence of adolescent neighbourhoods in Oslo. *Urban Studies*. doi: 10.1177/0042098015601770
- Tompsett, C. J., Veits, G. M., & Amrhein, K. E. (2016). PEER DELINQUENCY AND WHERE ADOLESCENTS SPEND TIME WITH PEERS: MEDIATION AND MODERATION OF HOME NEIGHBORHOOD EFFECTS ON SELF-REPORTED DELINQUENCY. *Journal of Community Psychology*, 44(2), 263-270. doi: 10.1002/jcop.21759
- Trondheim kommune (2012) *Levekår 2011. Rapport om levekår i Trondheim*.
- Trondheim kommune. (2014). Befolkningsendringer Trondheim 2013 Tabell- og figursamling.

- Trondheim kommune (2015 a) *Veien til egen bolig*. Veileder. I samarbeid med NAV.
- Turner, L.M., Nordvik, V. & Sørvoll, J. (2015) *Boligbehov og ubalanser i norske storbyer*. NOVA-rapport 5/15.
- Turner, L. M., & Wessel, T. (2013). UPWARDS, OUTWARDS AND WESTWARDS: RELOCATION OF ETHNIC MINORITY GROUPS IN THE OSLO REGION. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 95(1), 1-16. doi: 10.1111/geob.12006
- Turner, L.M. & Stefansen, K. (2012) *Boforhold blant barnefamilier med lav inntekt*. NOVA-notat 1/12.
- Tvilde, D (2012): *Norsk planlegging i et europeisk perspektiv*. Oslo: Plan 6/2012.
- Ulfrstad, L.M. (2011) *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*. Kommuneforlaget.
- Vatne, E. (2005). *Storbyene i kunnskapsøkonomien*. Oslo. Spartacus
- Vedeld, T., Bergsli, H., Millstein, M., & Andersen, B. (2015). *Forskning for framtidens byer. Status og utfordringer i møte med en ny global agenda*. NIBR-rapport. Oslo: NIBR.
- Wacquant, L. J. D. (2008a). Red Belt, Black Belt: Racial Division, Class Inequality and the State in the French Urban Periphery and the American Ghetto *Urban Poverty and the Underclass* (pp. 234-274): Blackwell Publishers Ltd.
- Wacquant, L. J. D. (2008b). *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Cambridge: Polity Press.
- Wessel, T. (2015). Economic segregation in Oslo: polarisation as a contingent outcome. In T. Tammaru , S. Marcińczak, M. van Ham, & S. Musterd (Eds.), *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East meets West*. London: Routledge.
- Wessel, Terje (2006). Inntektsulikheter i Osloregionen - langs gamle spor i den nye økonomien. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. ISSN 0040-716X. 47(1), s 3- 32, Oslo: Universitetsforlaget
- Wessel, Terje (2000) Social Polarisation and Socio-economic Segregation in a Welfare State: The Case of Oslo In *Urban Studies* vol 37 s.1947-1967.
- Wessel, Terje (1999) *Levekår og ulikheter i norske storbyer*. Norges Byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 258.
- Wessel, Terje (1997) *Boligsegregasjon. En drøfting av underliggende prosesser*. Norges Byggforskningsinstitutt. Prosjektrapport 220.
- Wichstrom, L., K. Skogen and T. Osia (1996). "Increased Rate of Conduct Problems in Urban Areas: What Is the Mechanism?" *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry* 35(4): 471-479.
- Wiechmann, T., & Pallagst, K. M. (2012). Urban shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(2), 261-280. doi: 10.1111/j.1468-2427.2011.01095.x
- Wiggen, K. S. (2016, 7. januar). Personer bosatt som enslige mindreårige flyktninger i perioden 1996–2013. Tre av fire i arbeid eller utdanning. *Arbeid og lønn*. Retrieved 22. februar, 2016, from <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/tre-av-fire-i-arbeid-eller-utdanning>
- Wiggen, K. S., Dzamarija, M. T., Thorsdalen, B., & Østby, L. (2015). Innvandreres demografi og levekår i Groruddalen, Søndre Nordstrand, Gamle Oslo og Grünerløkka. Oslo: SSB.
- Wilson, W. J. (1987). *The truly disadvantaged : the inner city, the underclass, and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Woldoff, R. A. (2011). *White flight/black flight : the dynamics of racial change in an American neighborhood*. Ithaca: Cornell University Press.
- Øberg, S. P. (2015). 5 punkter som beskriver flyktningstrømmen til Norge. *Aftenposten*. Retrieved from <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/5-punkter-som-beskriver-flyktningstrommen-til-Norge-8250922.html>
- Østby, L. (2015, 29. oktober, 2015). Flyktninger i Norge. Retrieved 26. november, 2015, from <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/flyktninger-i-norge>

- Aalbers, M. B., & Deurloo, R. (2003). Concentrated and condemned? Residential patterns of immigrants from industrial and non-industrial countries in Amsterdam. *Housing, Theory and Society*, 20(4), 197-208. doi: 10.1080/14036090310018932
- Aase, A. og Dale, B. (1978) *Levekår i storby*. NOU: 5.
- Aastvedt, A., Råd, O.G., Løyland, K., Håkonsen, L. og Austin, P. (2006) *Storbyfaktorer i inntektssystemet: Storbyenes egenart og konsekvenser for kommunal tjenesteproduksjon*. Asplan VIAK



## Vedlegg A – Nærmere om opplegget for kunnskapsoversikten

Kunnskapsoversikten baserer seg på en systematisk litteraturgjennomgang bestående av en (1) forbedelsesfase, (2) gjennomføring av litteratursøk, (3) analyse av første søkerresultater, (4) utdypende litteratursøk, (5) gjennomgang og analyse av litteraturen, (6) syntetiserende analyse av resultatene fra litteraturstudien med utgangspunkt i hovedproblemstillingen, og (7) rapportskrivning.

Første ledd i kartleggingen av relevante studier bestod i systematiske litteratursøk i en rekke nordiske og internasjonale vitenskapelige litteraturdatabaser. Kunnskapsoppsummeringen avgrensner seg til vitenskapelige bidrag i anerkjente tidsskrift/forlag og relevante kunnskapsoppsummeringer i policydokumenter og offentlige utredninger. Søkene vil i hovedsak fokusere på norske studier. Men forskning fra de andre nordiske landene – som i mange henseende er sammenlignbare – er aktuell for å skaffe bredere grunnlag og mer grundig forståelse av storbyproblematikken. Det kan være spesielt aktuelt der forskning fra Norge er fragmentert, er av tvilsom kvalitet eller nærmest fraværende. I tillegg har vi også inkludert noen nyere engelskspråklige studier fra europeiske land, dersom de er av høy relevans for problemstillingen.

Det neste sentrale steget var seleksjonen av hvilke studier som ville bli gjenstand for en mer grundig vurdering. To personer fra prosjektgruppen gikk uavhengig av hverandre gjennom referansene fra litteratursøket og vurderte disse ut fra definerte kriterier for inklusjon/eksklusjon. Dette for å unngå seleksjonsskjevheter og styrke kvaliteten i utvelgelsesprosessen. Som resultat av denne analysefasen vurderte vi implikasjoner av de første søkene, videreutviklet forskningsspørsmålet, vurderte behov for nye søk og la en strategi for de neste utdypende og spesifikke søkene.

Etter at de mest aktuelle studiene ble valgt ut, leste vi publikasjonene i fulltekst og oppsummerte disse i forhold til bestemte variabler som følger problemstillingene. Dernest så vi den utvalgte litteraturen i sammenheng ut fra problemstillingen, og sammenfattet i en narrativ oppsummering av funnene. Den narrative gjennomgangen er ment å skulle gi en større mulighet til å diskutere nyansene mellom studiene og funnene i mer dybde.

**Tematisk avgrensning:** sosiale og økonomiske utfordringer som er særskilte for storbyene med vekt på trekk ved befolkningen og tjenestetilbudet

**Type litteratur:** artikler i vitenskapelige tidsskrift, forskningsrapporter og fagbøker

**Tidsavgrensning:** publisert siste 10 år – altså fra 2005 til 2015

**Geografisk avgrensning:** studier som omhandler norske – og nordiske byer

**Språk:** hovedvekt på norsk, men også engelsk, samt enkelte søk på svensk og dansk

**Treff:** om lag 1 500 publikasjoner ble vurdert ut fra tittel

reduert til 400 publikasjoner om norske og nordiske byer som vi har vurdert grundigere ut fra abstract/sammendrag (stort sett vitenskapelige artikler og forskningsrapporter)

totalt er rapporten basert på om lag 300 publikasjoner (inkludert øvrige bidrag som NOU'er, utredninger og øvrige dokumenter – særlig i fordypningen i den boligsosiale sektoren)

**Noen eksempler på søkeord og søkestrenger (ikke uttømmende):**

**Søk på norsk språk om studier fra 10 siste år (generelt om storbyutfordringer):**

**572 treff** – alle typer publikasjoner – om lag 160 av disse hadde en tittel som gjorde at vi valgte å lese sammendrag/abstract og vurdere dem nøyere

*(storby\* OR by\* OR urban\*) AND (utfordring\* OR sosial\* OR økonomi\*) NOT bygg\**

**Søk på engelsk språk om studier av nordiske byer fra 10 siste år (generelle storbyutfordringer):**

**826 treff** – hovedsakelig vitenskapelige artikler – omlag 200 av disse hadde en tittel som gjorde at vi valgte å lese abstract og vurdere dem nøyere

Søkestrenger (og ulike kombinasjoner av disse):

*(urban\* OR city\* OR citie\* OR town\*) AND (Norwegi\* OR Swed\* OR Denmar\* OR Danis\* OR Finlan\* OR Finnis\* OR Scandinav\* OR Nordic\*)*

*(urban\* OR city\* OR citie\* OR town\*) AND (challeng\* OR social\* OR econom\* OR fiscal\*) AND (Norw\* OR Oslo\* OR Bergen\* OR Trondheim\* OR Stavanger\* OR Kristiansand\*)*

I tillegg kommer mer spesifikke søk innenfor de ulike tematiske feltene.

## Vedlegg B – Dokumentasjon av fullstendige regresjonsresultater for analysene i kapittel 5 – storbyenes utgiftsnivå

### Barnehage

Tabell B 1 Regresjonstabell med bruttoutgifter i barnehage per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Storby	0,856*** (0,322)	0,161 (0,219)	0,396*** (0,111)	0,603*** (0,160)
Kommuner innb.<40000	-0,532** (0,221)	-0,131 (0,140)	0,329*** (0,0631)	-0,0871 (0,125)
Log(innbyggere)		-0,327*** (0,0809)		-0,279*** (0,0909)
Barn uten kontantstøtte		62,12*** (10,41)		-15,11 (21,02)
Innbyggere 0-5		94,62*** (6,123)		23,69*** (6,399)
Endring innb. 0-5				-0,0653 (0,819)
Høyere utdanning		8,450*** (1,465)		1,319 (0,954)
Frie inntekter		0,0272** (0,0122)		-0,00320 (0,0115)
Observasjoner	1,704	1,704	1,704	1,704
R <sup>2</sup>	0,024	0,616	0,003	0,034

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Tabell B 2 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i barnehage per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Oslo	1,161***	-0,254	0,418***	0,816**
Bergen	0,290	0,187	-0,0309	0,349**
Trondheim	1,147***	0,545***	0,629***	0,837***
Stavanger	1,553***	0,500***	0,534***	0,584***
Kristiansand	0,131	-0,211**	0,431***	0,456***
Observasjoner	1,704	1,704	1,704	1,704
R <sup>2</sup>	0,026	0,617	0,004	0,034

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Med unntak av variabelen «Storby» tilsvarer modellspesifikasjonene for øvrig samme modell som i foregående tabell. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

## Grunnskole

Tabell B 3 Regresjonstabell med bruttoutgifter i grunnskole per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Storby	-0,933** (0,429)	0,515 (0,417)	0,0261 (0,324)	-1,673 (1,055)
Kommuner innb.<40000	3,428*** (0,268)	0,156 (0,248)	0,755*** (0,274)	2,107** (1,058)
Log(innbyggere)		-0,240 (0,211)		1,595* (0,813)
Innbyggere 6-15		63,18*** (7,292)		37,83** (16,96)
Endring innb. 6-15				-9,332 (10,26)
Sone		0,0340 (0,0370)		0,114 (0,0758)
Nabo		0,226* (0,120)		-0,393 (0,296)
Basis		1,451 (983,5)		8,478** (3,752)
Innvandrere 6-15		133,6*** (35,60)		-29,39 (66,98)
6-15 åringer m/innv.foreldre		-115,3*** (24,97)		40,98 (53,10)
Frie inntekter		0,0991*** (0,0341)		0,0156 (0,0839)
Observasjoner	1,704	1,528	1,704	1,528
R <sup>2</sup>	0,071	0,644	0,009	0,128

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Tabell B 4 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i grunnskole per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Oslo	-1,927***	1,817***	0,892***	-2,572
Bergen	-1,299***	-0,161	0,458**	-1,639
Trondheim	-1,215***	0,297	-0,332*	-1,653
Stavanger	-0,747***	-0,247	-0,154	-1,322*
Kristiansand	0,522**	1,038***	-0,734***	-1,351***
Observasjoner	1,704	1,528	1,704	1,528
R <sup>2</sup>	0,072	0,644	0,009	0,128

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Med unntak av variabelen «Storby» tilsvarende modellspesifikasjonene for øvrig samme modell som i foregående tabell. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

## Kommunehelse

Tabell B 5 Regresjonstabell med bruttoutgifter i kommunehelse per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Storby	-3,35e-05 (0,0623)	0,365** (0,180)	-0,00268 (0,0103)	0,00744 (0,0190)
Kommuner innb.<40000	1,060*** (0,0767)	-0,409*** (0,138)	0,0271** (0,0121)	-0,00907 (0,0197)
Log(innbyggere)		-0,298*** (0,0975)		-0,0134 (0,0124)
Innbyggere 0-5		1,371 (6,159)		1,019 (1,365)
Innbyggere 6-15		-2,478 (5,262)		-0,369 (0,712)
Innbyggere 16-22		4,978 (4,729)		0,489 (0,789)
Endring innb. 0-5				-0,315 (0,206)
Endring innb. 6-15				0,397 (0,369)
Endring innb. 16-66				0,385 (0,386)
Endring innb. over 67				-0,0746 (0,333)
Sone		0,00811 (0,0116)		0,00130 (0,00372)
Nabo		0,113** (0,0467)		0,00360 (0,0125)
Basis		161,3 (455,0)		30,38 (91,88)
Dødelighet		52,64 (62,04)		5,662 (13,44)
Arbeidsledige 16-59 år		6,220 (10,82)		1,452 (3,001)
Frie inntekter		0,0373** (0,0154)		-0,000880 (0,00271)
Observasjoner	1,276	1,276	1,277	1,276
R <sup>2</sup>	0,591	0,752	0,016	0,031

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Tabell B 6 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i kommunehelse per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Oslo	0,0344	0,513	0,0199**	0,0373
Bergen	-0,0117	0,498***	0,00333	0,0227
Trondheim	0,146***	0,632***	-0,0177**	-0,0122
Stavanger	-0,113**	0,159	-0,0115	0,00325
Kristiansand	-0,0557	0,0701	-0,00745	-0,00741
Observasjoner	1,276	1,276	1,277	1,276
R <sup>2</sup>	0,592	0,752	0,016	0,031

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Med unntak av variabelen «Storby» tilsvarer modellspesifikasjonene for øvrig samme modell som i foregående tabell. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

## Pleie og omsorg

Tabell B 7 Regresjonstabell med bruttoutgifter i pleie og omsorg per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Storby	-0,207 (0,334)	0,0260 (0,395)	-0,0475 (0,129)	-0,179 (0,210)
Kommuner innb.<40000	2,252*** (0,269)	-0,541* (0,299)	-0,0531 (0,109)	0,110 (0,176)
Log(innbyggere)		-0,0771 (0,236)		0,0800 (0,0898)
Innbyggere 67-79		-37,23** (14,73)		5,568 (4,092)
Innbyggere 80-89		44,52* (24,19)		-2,880 (8,129)
Innbyggere over 90		114,5** (44,45)		-21,81 (14,25)
Endring innb. 16-66				3,169 (2,747)
Endring innb. over 67				-0,964 (1,667)
Sone		0,000420 (0,0290)		-0,00411 (0,00917)
Nabo		0,199** (0,0888)		-0,00344 (0,0401)
Basis		2,804 (1,714)		-364,8 (339,1)
PU over 16 år		200,1*** (68,27)		29,22 (27,52)
Vertskommune		761,4*** (54,36)		-28,08*** (8,931)

Dødelighet		143,8 (149,4)		31,35 (82,13)
Ikke-gifte over 67 år		62,30*** (21,92)		-4,255 (6,270)
Uføre 18-49 år		-33,82* (20,45)		-13,71 (9,887)
Frie inntekter		-0,0339 (0,0413)		0,0267 (0,0173)
Observasjoner	789	786	1,277	1,270
R <sup>2</sup>	0,870	0,913	0,057	0,075

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Tabell B 8 Storbyespesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i pleie og omsorg per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Oslo	-0,295	-0,0425	-0,403***	-0,851***
Bergen	0,747***	0,571	-0,0245	-0,162
Trondheim	-0,860***	-0,375	0,114	0,0748
Stavanger	-0,0609	0,464	0,0416	-0,0862
Kristiansand	-0,564**	-0,438**	0,0341	0,0179
Observasjoner	789	786	1,277	1,270
R <sup>2</sup>	0,870	0,913	0,057	0,076

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Med unntak av variabelen «Storby» tilsvarende modellspesifikasjonene for øvrig samme modell som i foregående tabell. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

## Barnevern

Tabell B 9 Regresjonstabell med bruttoutgifter i barnevern per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Storby	0,0927 (0,121)	0,252 (0,217)	-0,0145 (0,0155)	-0,0153 (0,0156)
Kommuner innb.<40000	0,0739 (0,122)	-0,000770 (0,158)	-0,0117 (0,0158)	-0,00929 (0,0161)
Log(innbyggere)		-0,298** (0,120)		-0,000121 (0,00124)
Innbyggere 0-5		-5,234 (6,501)		-0,235 (0,198)
Innbyggere 6-15		-14,65* (8,084)		0,157 (0,132)
Innbyggere 16-22		26,50** (13,28)		0,0337 (0,0792)
Endring innb. 0-5				0,0329*

				(0,0186)
Endring innb. 6-15				0,0264
				(0,0437)
Enslige forsørgere		30,10***		-0,668
		(10,39)		(0,675)
Lavinntekt		28,41***		0,254
		(9,674)		(0,161)
Frie inntekter		-0,0323***		-0,000421
		(0,0113)		(0,000262)
Observasjoner	1,704	1,695	1,704	1,695
R <sup>2</sup>	0,014	0,114	0,002	0,005

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Tabell B 10 Storbyespesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i barnevern per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Oslo	-0,166*	-0,357	-0,0174	-0,0211
Bergen	0,0437	0,357*	-0,0180	-0,0190
Trondheim	0,169*	0,346**	-0,0165	-0,0161
Stavanger	0,102	0,528***	-0,00622	-0,00777
Kristiansand	0,314***	0,259**	-0,0142	-0,0140
Observasjoner	1,704	1,695	1,704	1,695
R <sup>2</sup>	0,014	0,114	0,002	0,005

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Med unntak av variabelen «Storby» tilsvarende modellspesifikasjonene for øvrig samme modell som i foregående tabell. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

## Sosiale tjenester

Tabell B 11 Regresjonstabell med bruttoutgifter i sosialkontor per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Storby	0,761**	0,652	-0,00746	0,0178
	(0,372)	(0,406)	(0,00863)	(0,0241)
Kommuner innb.<40000	-0,721***	0,0285	-0,00972	-0,0127
	(0,167)	(0,180)	(0,00843)	(0,00997)
Log(innbyggere)		0,466		0,0278
		(0,480)		(0,0171)
Innbyggere 16-22		14,48**		-0,144
		(6,818)		(0,162)
Innbyggere 23-66		5,371		0,156
		(3,274)		(0,113)
Flyktninger		18,40***		0,711*
		(6,307)		(0,367)



Uføre 18-49 År		38,09*** (10,31)		0,855 (0,676)
Opphopning		16,275*** (4,286)		-264,4 (187,3)
Urbanitet		-0,295 (0,353)		-0,0252* (0,0152)
Frie inntekter		0,0210 (0,0174)		-1,31e-05 (0,000504)
Observasjoner	1,704	1,623	1,704	1,623
R <sup>2</sup>	0,034	0,201	0,002	0,013

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Tabell B 12 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i sosialkontor per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Oslo	2,147***	1,701*	-0,00120	0,0995
Bergen	0,574***	1,446**	-0,0206**	0,0439
Trondheim	0,668***	1,280**	-0,00589	0,0378
Stavanger	-0,136	0,342	-0,00315	0,0210
Kristiansand	0,552***	0,221	-0,00648	-0,00597
Observasjoner	1,704	1,623	1,704	1,623
R <sup>2</sup>	0,039	0,203	0,002	0,014

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Med unntak av variabelen «Storby» tilsvarer modellspesifikasjonene for øvrig samme modell som i foregående tabell. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

## Kultur

Tabell B 13 Regresjonstabell med bruttoutgifter i kultur per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Storby	0,281 (0,297)	-0,787 (0,857)	1,047 (0,781)	0,0804 (1,821)
Kommuner innb.<40000	0,325** (0,152)	-0,0875 (0,287)	0,434* (0,225)	0,113 (0,493)
Log(innbyggere)		-0,366 (0,846)		-2,428 (1,859)
Innbyggere 6-15		-3,770 (18,79)		28,93 (22,22)
Innbyggere 16-66		15,80 (16,61)		10,27 (16,26)
Innbyggere over 67		-6,856 (10,33)		18,93 (14,54)
Innvandrere 6-15				-37,06

				(31,96)
Endring innb. 0-5				1,179
				(2,109)
Endring innb. 6-15				-3,241
				(2,723)
Endring innb. 16-66				8,004
				(7,091)
Endring innb. over 67				-3,837
				(3,742)
Opphopning		-7,185		-188,1
		(7,719)		(9,053)
Urbanitet		0,153		1,620
		(0,632)		(1,397)
Høyere utdanning		10,14***		4,573*
		(2,835)		(2,619)
Lavinntekt		-12,11		-10,06
		(10,54)		(10,97)
Frie inntekter		0,0975***		-0,0601
		(0,0254)		(0,0386)
Observasjoner	1,704	1,704	1,704	1,676
R <sup>2</sup>	0,001	0,280	0,001	0,027

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Tabell B 14 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i kultur per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Oslo	-0,0784	-3,821**	0,115	-4,721
Bergen	-0,180	-2,010*	0,454**	-3,015
Trondheim	-0,362***	-2,170**	-0,251	-2,730*
Stavanger	1,068***	-0,664	0,542***	-0,584
Kristiansand	0,957***	0,549*	4,376***	3,633***
Observasjoner	1,704	1,704	1,704	1,676
R <sup>2</sup>	0,003	0,285	0,004	0,034

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Med unntak av variabelen «Storby» tilsvarer modellspekifikasjonene for øvrig samme modell som i foregående tabell. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

## Brann

Tabell B 15 Regresjonstabell med bruttoutgifter i brann per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Storby	-0,0825 (0,0863)	-0,0739 (0,0998)	0,0508 (0,0872)	0,0977 (0,109)
Kommuner innb.<40000	0,220*** (0,0626)	-0,119 (0,0833)	0,0497* (0,0261)	-0,0310 (0,0421)
Log(innbyggere)		-0,0715* (0,0366)		-0,0290 (0,0193)
Innbyggere 6-15		-2,451 (4,124)		-0,0726 (2,422)
Innbyggere 16-66		5,802* (3,243)		-0,517 (1,647)
Innbyggere over 67		3,875 (3,308)		-0,592 (1,834)
Endring innb. 6-15				-0,0218 (0,427)
Endring innb. 16-66				-0,275 (0,674)
Endring innb. over 67				-1,034 (0,701)
Lavinntekt		-0,625 (2,966)		-2,199 (2,157)
Uføre 18-49 år		-9,591** (3,919)		-4,731** (2,400)
Skilte og separerte 16-59 år		2,918 (2,512)		0,738 (1,874)
Arbeidsledige 16-59 år		-2,972 (6,596)		-4,798 (4,382)
Opphopning		-3,679 (3,280)		1,831 (2,467)
Ikke-gifte over 67 år		0,728 (3,386)		1,353 (1,682)
Frie inntekter		0,0122*** (0,00411)		-0,000352 (0,00230)
Observasjoner	1,704	1,688	1,704	1,688
R <sup>2</sup>	0,014	0,279	0,001	0,017

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Tabell B 16 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i brann per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Oslo	-0,318***	-0,317*	0,0138	0,0745
Bergen	-0,0790	-0,0867	-0,0682***	-0,00900
Trondheim	-0,0517	-0,0628	0,420***	0,487***
Stavanger	0,128**	0,0525	-0,0762***	-0,0463
Kristiansand	-0,0918	-0,0226	-0,0354	-0,0131
Observasjoner	1,704	1,688	1,704	1,688
R <sup>2</sup>	0,015	0,279	0,003	0,020

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Med unntak av variabelen «Storby» tilsvarer modellspesifikasjonene for øvrig samme modell som i foregående tabell. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

## Kirke

Tabell B 17 Regresjonstabell med bruttoutgifter i kirke per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Drift	(4) Drift
Storby	-0,00107 (0,0382)	0,153*** (0,0508)		
Oslo			-0,0489*** (0,0179)	0,105 (0,120)
Bergen			0,00341 (0,0179)	0,228*** (0,0516)
Trondheim			-0,0928*** (0,0179)	0,135*** (0,0521)
Stavanger			0,132*** (0,0179)	0,173*** (0,0514)
Kristiansand			0,00129 (0,0179)	0,119*** (0,0259)
Kommuner innb.<40000	0,328*** (0,0274)	-0,195*** (0,0395)	0,328*** (0,0274)	-0,194*** (0,0420)
Log(innbyggere)		-0,137*** (0,0216)		-0,137*** (0,0222)
Innbyggere 6-15		2,921 (2,540)		2,879 (2,574)
Innbyggere 16-66		2,245 (2,101)		2,221 (2,111)
Innbyggere over 67		0,297 (1,885)		0,273 (1,891)
Lavinntekt		0,538 (1,993)		0,454 (2,009)
Uføre 18-49 år		-4,430* (2,633)		-4,430* (2,639)

Skilte og separerte 16-59 år		0,842 (1,590)		0,767 (1,676)
Arbeidsledige 16-59 år		-5,988 (5,087)		-6,303 (5,281)
Opphopning		-166,7 (2,205)		32,17 (2,383)
PU over 16 år		-11,05 (8,286)		-11,06 (8,305)
Ikke-gifte over 67 år		2,826 (2,110)		2,820 (2,115)
Sone		0,00109 (0,00374)		0,00111 (0,00375)
Nabo		0,00169 (0,0158)		0,00164 (0,0159)
Frie inntekter		0,0190*** (0,00291)		0,0191*** (0,00296)
Observasjoner	1,704	1,688	1,704	1,688
R <sup>2</sup>	0,030	0,621	0,030	0,621

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

## Samferdsel

Tabell B 18 Regresjonstabell med bruttoutgifter i samferdsel per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Storby	0,648** (0,298)	0,441 (0,439)	-0,0128 (0,185)	-0,170 (0,279)
Kommuner innb.<40000	0,401*** (0,105)	-0,112 (0,172)	0,0201 (0,162)	-0,0978 (0,189)
Log(innbyggere)		-0,0519 (0,106)		0,0221 (0,0676)
Innbyggere 6-15		-2,697 (9,398)		7,388 (11,49)
Innbyggere 16-66		7,185 (7,135)		14,13* (7,936)
Innbyggere over 67		-0,658 (4,954)		9,070 (6,630)
Endring innb. 0-5				0,198 (1,044)
Endring innb. 6-15				2,161 (2,838)
Endring innb. 16-66				-0,668 (4,165)
Endring innb. over 67				0,243 (1,792)
Frie inntekter		0,0572***		0,0234**

		(0,0162)		(0,0107)
Observasjoner	1,704	1,704	1,704	1,704
R <sup>2</sup>	0,018	0,280	0,048	0,068

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

*Tabell B 19 Storbyespesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i samferdsel per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.*

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Drift	Drift	Investeringer	Investeringer
Oslo	0,118	-0,786	0,0652	-0,465
Bergen	0,251***	0,156	-0,0897	-0,217
Trondheim	1,027***	0,960***	-0,141	-0,256
Stavanger	0,126	-0,170	-0,293*	-0,428**
Kristiansand	1,719***	1,758***	0,394**	0,429***
Observasjoner	1,704	1,704	1,704	1,704
R <sup>2</sup>	0,022	0,287	0,048	0,068

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Med unntak av variabelen «Storby» tilsvarende modellspesifikasjonene for øvrig samme modell som i foregående tabell. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

## VAR

*Tabell B 20 Regresjonstabell med bruttoutgifter i VAR per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.*

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Drift	Drift	Investeringer	Investeringer
Storby	-0,492**	-0,123	-0,323*	-0,319
	(0,239)	(0,334)	(0,192)	(0,253)
Kommuner innb.<40000	0,763***	-0,302	-0,247	-0,283
	(0,156)	(0,246)	(0,154)	(0,234)
Log(innbyggere)		-0,295**		0,0196
		(0,122)		(0,121)
Endring innb. 16-66				6,348
				(4,419)
Endring innb. over 67				9,570
				(11,80)
Frie inntekter		0,0348**		0,0220
		(0,0164)		(0,0270)
Observasjoner	1,704	1,704	1,704	1,704
R <sup>2</sup>	0,016	0,161	0,002	0,008

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Tabell B 21 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i VAR per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Oslo	-0,542***	-0,0513	0,339***	0,177
Bergen	0,192	0,715***	-0,334***	-0,269
Trondheim	-0,649***	-0,167	-0,373***	-0,324
Stavanger	-0,307**	-0,0804	-0,758***	-0,744***
Kristiansand	-1,155***	-0,960***	-0,488***	-0,367*
Observasjoner	1,704	1,704	1,704	1,704
R <sup>2</sup>	0,017	0,162	0,002	0,008

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Med unntak av variabelen «Storby» tilsvarer modellspesifikasjonene for øvrig samme modell som i foregående tabell. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

## Næring

Tabell B 22 Regresjonstabell med bruttoutgifter i næring per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Storby	-0,389*** (0,140)	0,652 (0,603)	0,181 (0,167)	0,433** (0,199)
Kommuner innb.<40000	1,549*** (0,195)	-1,345*** (0,372)	0,130 (0,0896)	-0,315** (0,148)
Log(innbyggere)		-1,039*** (0,264)		-0,132 (0,0950)
Innbyggere 16-22		29,61 (22,14)		-2,364 (6,531)
Innbyggere 23-66		14,14 (20,93)		-4,290 (3,029)
Endring innb. 16-66				8,916* (5,104)
Endring innb. over 67				0,102 (2,174)
Frie inntekter		0,0641 (0,0392)		0,0101 (0,0117)
	(0,131)	(14,04)	(0,0979)	(2,328)
Observasjoner	1,704	1,704	1,704	1,704
R <sup>2</sup>	0,014	0,240	0,001	0,032

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Konstantledd og faste årseffekter er inkludert. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.

Tabell B 23 Storbyspesifikk regresjonstabell med bruttoutgifter i næring per innbygger som avhengig variabel, årene 2010-2013.

	(1) Drift	(2) Drift	(3) Investeringer	(4) Investeringer
Oslo	-0,151	1,584	0,146*	0,576*
Bergen	-0,615***	0,939**	-0,179**	0,0823
Trondheim	-0,446***	0,629	-0,182**	0,114
Stavanger	-0,277**	0,327	0,554***	0,755***
Kristiansand	-0,453***	-0,0421	0,564***	0,640***
Observasjoner	1,704	1,704	1,704	1,704
R <sup>2</sup>	0,014	0,241	0,002	0,033

Robuste standardfeil klustret på kommunenivå i parentes. Med unntak av variabelen «Storby» tilsvarer modellspesifikasjonene for øvrig samme modell som i foregående tabell. \*\*\*, \*\* og \* indikerer statistisk utsagnskraftig effekt på henholdsvis 1, 5 og 10 prosent nivå.



Hva særpreger storbykommunenes sosiale og økonomiske utfordringer? På oppdrag for KS sitt «Program for storbyrettet forskning» har Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Senter for økonomisk forskning (SØF) analysert norske storbyers særlige utfordringer i jakten på den såkalte «storbyfaktoren», med et spesielt fokus på boligsosial sektor. Studien omfatter en kunnskapsoversikt for perioden 2005-2015 som identifiserer en rekke storbyutfordringer blant annet knyttet til befolkningens vekst og sammensetning, og kunnskapshull knyttet til mangel på studier som kobler behovene i befolkningen med tjenestetilbudet.

Studiens analyser av storbyenes utgiftsnivå innenfor de fleste tjenestesektorer viser at driftsutgiftene i de fem storbyene har vært relativt høye innen sosiale tjenester, bolig og samferdsel. Når det gjelder investeringsutgifter skiller storbyene seg lite fra øvrige kommuner. Økonomiske analyser av boligsektoren viser høyt utgiftsnivå for storbyene med hensyn til kommunalt disponerte boliger og bistand til etablering og opprettholdelse av egen bolig. Boligsektoren inngår ikke i utgiftsutjevning i dagens inntektssystem, men deler av utgiften utjevnes trolig indirekte gjennom brukerbetalingen ved at stønad til boutgifter inngår i sosialhjelp. I tillegg bør dagens storbytilskudd ses i sammenheng med særlig høye utgiftsnivå i storbyene. Kriteriene som inngår i delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp forklarer deler av variasjonen i etterspørsel etter bolig tjenester og utgifter på tvers av kommunene.

Storbyene har særskilte utfordringer i den boligsosiale sektoren knyttet til sterk befolkningsvekst over tid, presset boligmarked med utfordringer både på eie- og leiemarkedet og høy andel vanskeligstilte. Casestudier basert på intervju med sentrale aktører og dokumentanalyse av den boligsosiale sektoren i storbyene bekrefter disse funnene og identifiserer i tillegg en rekke utfordringer for boligsosialpolitikk: (1) organisering og desentralisering av boligsosiale tjenester knyttet til at storbykommunene er store og komplekse, (2) virkemiddelbruk og ordninger som ikke er tilstrekkelig tilpasset storbyenes situasjon, (3) behov for bedre oppfølgingstjenester og flere, og bedre tilpassede, kommunalt disponerte boliger, samt (4) at boligsosiale perspektiv i for liten grad ivaretas i den generelle byutviklingen.

Arbeidsforskningsinstituttet er et  
tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

- ♦ Inkluderende arbeidsliv
- ♦ Utsatte grupper i arbeidslivet
- ♦ Konflikthåndtering og medvirkning
- ♦ Sykefravær og helse
- ♦ Innovasjon
- ♦ Organisasjonsutvikling
- ♦ Velferdsforskning
- ♦ Bedriftsutvikling
- ♦ Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside.  
Ved større opptrykk, ta kontakt med AFI.

**Arbeidsforskningsinstituttet**  
Høgskolen i Oslo og Akershus

Postboks 4 St. Olavs plass  
0130 Oslo  
Telefon 23 36 92 00  
[www.afi.no](http://www.afi.no)