

En egen boligpolitikk for eldre? En normativ analyse

A Housing Policy for the Elderly? – A Normative Approach

Viggo Nordvik

NOVA, OsloMet Storbyuniversitetet

vnord@oslomet.no

SAMMENDRAG

I studier av holdninger til velferdspolitikker kommer eldre ofte ut som en av de gruppene som et flertall mener bør tilgodeses; videre opplever de fleste av oss at våre boliger og boforhold er en av de viktigste pilarene som vi bygger våre hverdagsliv rundt. Samtidig opplever man en betydelig økning i andelen eldre både i Norge og i andre land. Denne artikkelen spør om en naturlig følge av dette er at en spesifikk boligpolitikk for eldre bør videreutvikles. Artikkelen er en teoretisk øvelse hvor tradisjonell økonomisk velferdsteori brukes til å systematisere argumenter rundt dette spørsmålet. De normative analysene og systematiseringen av argumenter som presenteres i artikkelen, kan også ses som en mer generell måte å diskutere boligpolitikkenes begrunnelser på. Dette generelle analyseapparatet demonstreres gjennom analysen av det spesifikke knyttet til en boligpolitikk for eldre, og det kan anvendes også på andre grupper og situasjoner.

Utgangspunktet er at myndighetene har et valg mellom en politikk som påvirker mulighetsområdet for eldres valg på blant annet boligmarkedet, og en politikk som aktivt prøver å påvirke de valgene som faktisk gjøres. Gjennom å sammenholde endringer som skjer sent i livsløpet og boligmarkedets evne til å møte endringer i behovene, drøftes ulike typer av politikkinngrep i eldres boligkonsum. Analysene antyder at kostnadseffektivitet i produksjon av omsorgstjenester og svekket handleevne/beslutningskompetanse kan være argumenter for en aktiv boligpolitikk for eldre. Artikkelen konkluderer videre med at det nok er elementer av paternalisme bak den politikktutformingen. Teoretiske analyser av den typen som er gjennomført her, kan informere debatten om utformingen av en boligpolitikk for eldre, og den kan peke i retning av punkter hvor man trenger mer empirisk kunnskap.

Nøkkelord

eldre og bolig, konsumentsoverensettelse, markedssvikt, paternalisme

ABSTRACT

It is well known that the elderly population is growing, both in number and as a share of the total population, in Norway and elsewhere. In studies of welfare attitudes, a majority of the population deems elderly as a deserving group. Moreover, most of us regard the housing and housing conditions around which we build our everyday lives as one of the crucial pillars of our well-being. This article asks whether it follows from these two observations that there is a need to develop a specific housing policy targeted towards the elderly. The traditional economic theory of welfare is used as a tool and as an organizing principle for the discussions. More generally, the means of systemizing normative arguments that is demonstrated in the article can also be used in discussions of the design of other parts of housing policy.

The benchmark used throughout the article is that of consumer sovereignty. In short, should policy-makers support the elderly in a way that increases the opportunity sets, or should policy stimulate specific choices and solutions regarding housing for the elderly? The conclusions point towards different kinds of market failure as arguments for a more interventionist policy in the field of housing for the elderly. External effects, informational deficiencies, and lack of agency are important types of market failure in this context.

Keywords

elderly and housing, consumer sovereignty, market failure, paternalism

I. INNLEDNING

Det er kjent at antall og andel eldre i befolkningen har økt og kommer til å øke enda mer de neste 50 årene. Det er også kjent at bosituasjonen er viktig for livskvalitet, og at våre funksjoner og behov kan endres når vi blir eldre. Denne artikkelen gir en systematisk drøfting av spørsmålet om hvorvidt dette er tilstrekkelig for å kunne si at vi bør (videre)utvikle en boligpolitikk spesielt rettet inn mot eldres situasjon. Mer spesifikt: Artikkelen gir en systematisk gjennomgang av normative argumenter for et offentlig engasjement i boliger for eldre.

De to viktigste årsakene til aldringen av befolkningen er mange år med redusert fertilitet og en ganske kraftig økning i forventet levealder. Økt levealder er klart en velferdsbedring i seg selv, men det skaper noen velferdspolitiske utfordringer. Det ventes økt behov for, eller etterspørsel etter, velferdspolitikkenes ordninger og tjenester. Dette igjen kan skape press på finansieringen og/eller kvalitet og omfang av selve velferdsstaten.

Boligpolitikken hviler på en velferdspolitisk begrunnelse; den skal bidra til at folk har det bra (Torgersen, 1987). Dette gjelder både den delen av boligpolitikken som har en ren sosialpolitisk begrunnelse, og den delen som er rettet mot boforholdene til den brede majoriteten. Studier av holdninger til velferdspolitikk og dens målgrupper viser at det er stor konsensus om at eldre er en av de gruppene som velferdspolitikken bør gi spesiell oppmerksomhet; i 17 av 23 europeiske land ble eldre plassert på førsteplass av grupper som man bør støtte, i de seks andre lå eldre nesten helt på topp (Van Oorschot, 2006). Andre studier

av velferdsholdninger identifiserer også bolig som et verdig objekt for støtte (Hills, 2001). En velferdspolitisk oppmerksomhet mot eldres boforhold synes altså å ha stor legitimitet i befolkningen.

Den normative diskusjonen tar utgangspunkt i økonomisk velferdsteori. Et sentralt resultat i den økonomiske velferdsteorien er at fritt bytte av varer og tjenester gir den høyeste behovstilfredsstillelsen om det ikke finnes noen informasjonsproblemer, eksterne effekter eller andre former for markedssvikt. Av dette følger det at om en av fordelingspolitiske grunner ønsker å støtte noen personer, gir ubundne inntektsoverføringer den høyeste behovstilfredsstillelsen. Gir man ikke-bundet pengehjelp, kan personen bruke dette til å skaffe seg en bolig – eller til noe helt annet. Bruker hun pengene til noe helt annet, betyr det at hun setter større pris på dette andre; det gir henne høyere behovstilfredsstillelse. Dette kalles ofte prinsippet om konsumentsoverenerhet. Folk vet best selv hva som er bra for dem, og er i stand til å handle ut fra dette (Barr, 1993; Currie & Gahvari, 2008; Stiglitz, 1986). Man kan kalle det konsumentsoverenerhet, eller man kan kalle det respekt for folks egne vurderinger av hva som er «bra for dem».

Tilnærmingen her kan sies å være litt snevert økonomisk, eller for å formulere det med John Quigley: «Economists, perhaps more than those from different cultures, presume that a government role in the markets for goods and services must be ‘justified’», (Quigley, 1999, p. 201). Artikkelen er et forsøk på å rendyrke et økonomisk blikk på spørsmålet om hensiktsmessigheten av og argumentene for en boligpolitikk rettet spesielt mot eldre. Jeg lener meg tungt mot hvordan relaterte spørsmål har blitt behandlet i den økonomiske litteraturen.

Noen av de argumentene som diskuteres, er klart relevante i utformingen av virkemidler innen boligpolitikken for eldre, mens andre nok har mindre empirisk relevans; de hører likevel hjemme i en systematisk drøfting. De hører hjemme i en slik systematisk drøfting først og fremst fordi ambisjonen min er å vise fram et analyseapparat som kan brukes til å drøfte også andre deler av bolig- og sosialpolitikken. Min vurdering er at de punktene som bør være viktigst for utformingen av boligpolitikken for eldre, er de som handler om eksterne effekter og informasjon/kunnskap i kombinasjon med svekket (eller svak) handlekraft. I enkelte boligmarkeder med nedgang i folketallet kan menyeffekter¹ også være av betydning.

2. ET ENKELT RAMMEVERK

En boligpolitikk for eldre kan blant annet bestå i tiltak for å påvirke sammensetningen av boligmassen, bostøtte, omsorgsboliger, tilskudd til kjøp eller tilrettelegging av boliger, kommunale boliger, råd og veiledning. De fleste tiltak av denne typen vil bryte med konsumentsoverenerheten, som er den normative målestokken jeg tar utgangspunkt i. Jeg skal altså innenfor rammen av økonomisk tenkning gi en systematisk gjennomgang av argumentene for å bryte prinsippet om konsumentsoverenerhet. Frasen økonomisk tenkning betyr her at man undersøker om det finnes situasjoner hvor man ved å bryte med prinsippet om kon-

1. Altså tiltak som påvirker boligtilbudets sammensetning – eller den menyen folk velger bolig fra.

sumentensuverenitet og støtte boligtiltak for eldre kan øke behovstilfredsstillelsen i samfunnet. Konsumentensuverenitet handler om å respektere folks egne vurderinger og preferanser. I dag er dette en tilnærming som deles av de fleste økonomer. En kan imidlertid merke seg at en del sentrale økonomer fra velferdsstatens barndom og ungdom (som Gunnar Myrdal og Ragnar Frisch) var mer opptatt av å oppdra massene til å gjøre gode valg enn å respektere individuelle preferanser (Sandmo, 1991).

Konsumentensuverenitet og økonomisk tenkning er ikke den eneste mulige normative målestokken å vurdere politiske inngrep eller sosialpolitikk. Alternative tilnærminger kan blant annet bygge på ekspertvurderinger eller på kulturrelativistiske tilnærminger (for eksempel det relative fattigdomsbegrepet) (Ytrehus, 2000). Artikkelen går ikke i særlig grad inn på slike alternative tilnærminger.

James Tobin har gitt en intuitivt god begrunnelse for hvorfor det er hensiktsmessig å vurdere politiske tiltak opp mot et konsumentensuverenitetskriterium. Begrunnelsen hans peker kanskje også mot en forklaring på at dette kriteriet ikke alltid får oppslutning:

While concerned laymen who observe people with shabby housing or too little to eat instinctively want to provide them with decent housing and adequate food, economists instinctively want to provide them with more cash income. Then they can buy the housing and food if they want to, and if they choose not to, the presumption is that they have a better use for the money, (Tobin, 1970, p. 264).

Currie og Gahvari (2008) har i en grundig gjennomgang av støtte til hushold i form av bestemte varer og tjenester kalt den omfattende bruken av slik støtte (blant annet i form av bolig) i stedet for direkte inntektsoverføringer for *an enduring puzzle*. Altså; legger man kun vekt på individenes egne vurderinger av hva som er det mest gunstige (altså konsumentensuverenitet), er inntektsoverføringer å foretrekke. I det følgende vil vi diskutere noen situasjoner hvor det er gode grunner til å ikke bare legge prinsippet om konsumentensuverenitet til grunn for formuleringer av boligpolitikk for eldre.

3. ELDERE – HVEM ELLER HVA ER DET

Drøftingene går ikke inn på noen bestemt aldersavgrensning av når man trer inn i gruppen eldre. I stedet tas det utgangspunkt i fem kjennetegn eller tilstander som inntreffer og forekommer oftere etter hvert som vi blir eldre. Disse kjennetegnene vil så etter hvert konfronteres med egenskaper ved godet bolig og boligmarkedet.

i) Inntektstap

Alderspensjonering innebærer en reduksjon av den løpende inntekten. Pensjonering er imidlertid en forutsigbar hendelse, og størrelsen på pensjonen er (i prinsippet) kjent. Alderspensjoneringen er altså ikke en nedgang i den samlede inntekten over livsløpet (permanentinntekten). Overgang til uføretrygd er ikke på samme måte en predikerbar overgang, og den vil være et fall i både løpende og permanent inntekt.

Bolig konsumeres på husholdsnivå, og boligsituasjonen er tilpasset til husholdets inntekter – ikke den individuelle inntekten. Skilsmisse eller dødsfall i familien vil påvirke familieinntekten på en mer uforutsigbar måte.

ii) Redusert fysisk kapasitet

De fleste opplever at den fysiske kapasiteten svekkes over tid. På et tidspunkt opplever mange at praktiske oppgaver som for eksempel hagearbeid, snømåking, vasking og større og mindre reparasjoner blir vanskeligere og mer slitsomt. Nedsatt førlighet kan stille krav til boligens utforming for at man skal kunne utføre dagliglivets oppgaver (Christophersen, 2002). Dette kan komme brått ved skade eller sykdom, men mer vanlig er det nok at det er en treg prosess som kommer krypende. Behov i tilknytning til lav fysisk kapasitet eller nedsatt førlighet er ikke noe som særskiller «eldre», men noe som kommer mer frekvent ettersom alderen stiger.

iii) Redusert mental kapasitet

Også den mentale (eller kognitive) kapasiteten kan reduseres med årene. Demens er den ekstreme varianten; denne kan komme gradvis og finnes i mange grader. Reduserte kognitive evner kan føre til / komme sammen med orienteringsvansker. Nå er det selvfølgelig ikke slik at alle rammes av demens, eller at den inntreffer på en standardisert måte ved en bestemt alder. Likevel er det et problem at redusert mental kapasitet kan føre til problemer med å finne eller implementere hensiktsmessige boligløsninger for noen eldre.

iv) Svekket handleevne

Hverdagserfaring og introspeksjon forteller oss at vi ikke alltid er i stand til å identifisere og gjennomføre handlinger som er «de beste for oss». Å basere vurderinger og design av virkemiddelutforming kun på prinsippet om konsumentsuverenitet kan derfor være utilstrekkelig (Eika, 2009; Eika & Kjølørød, 2013). Økt alder kan innebære en risiko for redusert handleevne/-kraft. Svekket handleevne når man blir eldre, kan henge sammen med svekkede fysiske og mentale/kognitive evner, men ikke nødvendigvis.

Handleevne er en egenskap som utspiller seg i en sosial sammenheng. Begrenset egen handleevne kan kompenseres ved tilstedeværelse av engasjerte relevante andre, så som ektefelle eller barn – altså agenter. Betydningen av handleevne henger altså nært sammen med tilstedeværelse av agenter. Videre er ikke handleevne (og handlekraft) noe som utvikler seg monotont nedover over tid. Den kan variere, og den kan være situasjonsbetinget.

Bor man lenge i en bolig, kan man bli knyttet til den. En eldre person som bor i en bolig som etter hvert blir uegnet ut fra objektive fysiske kriterier, kan likevel velge å la være å flytte fordi det ville ha påført henne emosjonelle flyttekostnader (Nordvik, 2001). Dette kan sett utenfra framstå som irrasjonelt og som et uttrykk for manglende handleevne.

v) Redusert sosialt nettverk

Organisering av hverdagslivet, sosial kontakt og sosiale nettverk er et omfattende forskningsfelt i seg selv (Hansen & Slagsvold, 2016). Pensjonering og redusert fysisk og kognitiv kapasitet kan svekke tilgang på nettverk, og dette kan ha betydning for behov for hjelp og støtte i boligen etter hvert som man eldes. Mekanismene kan være så trivielle som at rørlighet og mobilitet hos både en selv og dem en har omgittes med, reduseres, eller at flere medlemmer i tidligere nettverk går bort når man blir eldre.

Oftest tenker vi på punktene i listen over som hendelser eller tilstander som skjer for individer. I en bolig- og sosialpolitikkssammenheng er det imidlertid viktig og riktig å tenke på dem som hendelser på husholdsnivå. Et eksempel klargjør: En dement dame på 75 år med en engasjert hjemmeverende ektemann på 60 år får nok mindre oppmerksomhet fra myndighetene enn en i samme situasjon uten en ektemann. Kanskje hun også bør få mindre oppmerksomhet? Videre, disse fem tilstandene/overgangene er ikke uavhengig av hverandre; de kan opptre sammen, og noen av dem kan også føre til andre. I eldre år opplever også mange at ektefellen faller fra. Det er selvfølgelig en følelsesmessig belastning. Det kan også svekke husholdets evne til å utføre dagliglivets gjøremål. Kanskje har en over tid utviklet en spesialisert arbeidsdeling, slik at det blir vanskelig å gjennomføre oppgavene som ektefellen sto for.

Vi har omtalt fem forskjellige hendelser/tilstander som om de eksisterer eller inntreffer, på en nesten passiv eller eksogen måte. Et alternativt syn er at sosial sårbarhet, isolasjon og deprivasjon av eldre er resultatet av sosiale prosesser og nødvendige følger av «samfunnsformasjonen» og utformingen av politikk – nesten som sosiale konstruksjoner (Townsend, 1981).

4. MARKEDSSVIKT, ELDERE OG BOLIGPOLITIKK

Jeg fortsetter så argumentasjon ved å betrakte noen situasjoner og strukturer hvor det er kjent at uforstyrrede markeder overlatt til seg selv ikke nødvendigvis gir gunstige utfall. I slike situasjoner kan det være gode grunner til å avvike fra prinsippet om konsumentsoverenitet. Disse situasjoner og strukturer drøftes så i lys av kjennetegn ved det å bli eldre og ved boligmarkedet. Noen av disse drøftingene kan framstå som enkle, nesten trivielle. Poenget med artikkelen er imidlertid å vise hvordan en systematisering av disse enkle strukturene kan informere en drøfting av behov for og design av boligpolitikk.

4.1 Eksterne effekter

Noen av våre valg og transaksjoner har konsekvenser for andre. Andre rammes av eller nyter godt av handlingene uten at de er med og tar beslutningene – handlingen har såkalte eksterne effekter. I lærebøker i offentlig økonomi er slike eksterne effekter et av de viktigste eksemplene på markedssvikt og situasjoner hvor prinsippet om konsumentsoverenitet er et utilstrekkelig kriterium i analyse og design av inngrep i markedet (Johansen, 1965; Stiglitz, 1986). Vanlige eksempler er forurensing, trengselskostnader, allmenningens tragedie mv.

Offentlige inngrep i boligmarkedet motiveres ofte av en bestemt type eksterne effekter. Hva jeg gjør med min eiendom, er med på å skape og prege mine naboers nabolag – og vice

versa (Quigley, 1999; Smith, Rosen, & Fallis, 1988). Dette motiverer bruk av virkemidler av typen zoning, arealplanlegging og kanskje også byfornyingsaktiviteter. Det er vanskelig å se at eksterne effekter av denne typen skulle være argumenter for en boligpolitikk rettet spesielt mot eldre.

Selv om de nordiske landene har valgt litt ulike veier i boligpolitikken, vil vi påstå at politikken i alle landene kan føre sine røtter tilbake til den svenske boligpolitikken på 1930-tallet og diskusjonen rundt denne (Bengtsson, Annaniassen, Jensen, Ruonavaara, & Sveinsson, 2013; Sørvoll, 2013). Et av hovedargumentene for intervensjoner den gangen var behovet for å bekjempe spredning av smittbare sykdommer – spesielt tuberkulose (Myrdal & Åhrén, 1933). Tiltak for å bekjempe smittespredning er et nesten arketypisk eksempel på intervensjoner begrunnet i eksterne effekter.

De eksemplene som er berørt over, er kanskje typiske, men ikke veldig relevante som begrunnelser for en boligpolitikk for eldre². Det offentlige «leverer» en del omsorg-, helse- og pleietjenester – inkludert praktisk hjelp (hjemmehjelp). En del av disse produseres i hjemmet, i boligen. Effektivitet, kostnader og kvalitet på disse tjenestene vil kunne avhenge av egenskaper ved boligen. Egenskaper kan handle om fysisk utforming og tilgjengelighet, og det kan handle om geografisk lokalisering. Dette betyr igjen at en del av ulempene ved en suboptimal boligsituasjon bæres av de som leverer tjenester. En politikk som stimulerer tjenestemottakere til å velge andre (kanskje bedre) kvaliteter enn de ellers ville ha gjort, kan være hensiktsmessig i slike situasjoner.

Forholdet mellom kostnaden ved å gi helse- og omsorgstjenester i boligen og i ulike varianter av institusjoner varierer med behov, og det varierer med utforming og lokalisering av bolig. Det er imidlertid en oppsiktsvekkende mangel på systematisk empirisk kunnskap om forholdet mellom kostnader og kvalitet i institusjons- og hjemmebasert omsorg. I den offentlige debatten er det mange synspunkter på dette, men hard empiri er det mindre av.

I slike situasjoner kan det være rom for gjensidig fordelaktige partnerskap mellom det offentlige og den enkelte eldre. Offentlige tiltak for å endre boligsituasjonen kan gi en mer velfungerende hverdag for den enkelte, og det kan gi en mer effektiv tjenesteproduksjon. Det kan dreie seg om å bedre tilgjengeligheten i nåværende bolig, og det kan dreie seg om hjelp/oppmuntring til å skaffe seg en mer tilgjengelig og velfungerende bolig.

Virkemiddelbruk som griper inn i eldres boforhold og som er rettferdiggjort i eksterne effekter, kan ta mange ulike former. Det kan være tildeling av omsorgsboliger, utbedrings-tilskudd, råd og veiledning mv. Hovedsaken er at virkemidlene stimulerer til å velge utforminger av boligen som gjør det enklere og billigere å gi helse- og omsorgstjenester.

4.2 Informasjon og kunnskap

Å ta gode valg forutsetter at man har kunnskap om hva som er mulig. Videre må man ha kunnskap om konsekvensene av de mulige handlingene, i alle fall et sett av rasjonelt formede forventninger om konsekvenser og utfall. Dette er jo opplagt. Det er imidlertid ikke like opplagt at dette er relevant i en diskusjon om bolig(sosial) politikk for eldre. To spørsmål det er naturlig å stille seg i den sammenhengen, er:

2. De trekkes likevel fram her fordi de kan være sentrale for vurderinger av andre deler av boligpolitikken.

- i) Er det noe spesielt med eldre som gjør det rimelig å tro at de har begrenset kunnskap om muligheter og konsekvenser av handlinger?

Jeg tror ikke det.³

- ii) Er det noe spesielt med bolig som gjør det rimelig å tenke at (noen) individer mangler kunnskap om både valgmuligheter og konsekvenser av dem?

Svaret mitt på dette spørsmålet er ja, det kan godt være. Videre kan det være at nettopp dette gjør det meningsfullt å tre inn med boligpolitikkenes virkemidler. En optimalt utformet boligenhet inneholder systemer for oppvarming, isolering, elektrisk anlegg, brannsikring og mange andre kvaliteter de aller fleste av oss ikke har kunnskap eller informasjon om (Quigley, 1999). Offentlig inngrep for å møte dette kan være standarder og bindende funksjonskrav. Slike krav er i Norge samlet i TEK (tekniske forskrifter). Andre eksempler er ekstra låneutmåling og tilskudd til nybygg som tilfredsstiller noen standarder som er enda strengere enn TEK, slik som Husbanken praktiserte det tidligere.

Både aldring, redusert førlighet og evnen til å håndtere dette er, på individnivå, svært heterogene prosesser med betydelige individuelle variasjoner. Følgelig er kunnskapen om hvilke kvaliteter og tilpasninger som vil optimere hverdagslivet i en bestemt bolig nå og i en usikker framtid, også svært variert (Abramsson & Andersson, 2016; Burgess & Morrison, 2016).

Behov som følge av aldersvekkelse og boligtekniske løsninger er så varierte at det vil være ineffektivt for hver enkelt av oss å skaffe oss kunnskap om bolig- og tilpasningsløsninger for alle de miserable tilstandene som kan inntreffe etter hvert som alderen setter sine spor på oss. Om vi gjorde det, ville det i ettertid vise seg at det meste av denne kunnskapen var bortkastet. Samtidig; når en sårbar eller miserabel tilstand inntreffer, vil tilgang til kunnskap om hvordan boligen kan tilpasses, være svært viktig for livskvaliteten. Nettopp her ser vi en viktig rolle for en offentlig driftet rådgivnings- og hjelpetjeneste som for eksempel den man har under utvikling i Storbritannia (Burgess & Morrison, 2016). I en norsk kontekst ivaretas mye av denne funksjonen av Hjelpemiddelsentralene, spesielt for de som også har behov for omsorgstjenester.

Betrakt for eksempel installering av heis i den hensikten å gjøre en bolig mer tilgjengelig. I mange tilfeller ser lekmenn ikke en gang at det er mulig å installere heis i lavblokker og i eldre bygårder. Gjennom støtte til utredninger og ikke minst ved å lage gode eksempler kan man stimulere flere til å finne løsninger på «heisproblemet» (Holm, Nørve, & Karvel, 2012).

Heterogeniteten i aldringen og endringer i førlighet og andre svekkelser er så stor at det kanskje ikke gir mening å verken tilpasse bolig for alle eventualiteter eller å skaffe seg kunnskap på forhånd. Kanskje er den boligen som vi trenger om noen år, ikke en tilpasset versjon av den boligen vi bor i nå, men en annen bolig vi flytter til. Selv når en flytter, kjenner en ikke behovene noen år fram i tid. Ut fra dette ser vi to viktige funksjoner i et offentlig engasjement: først produksjon og framskaffing av kunnskap om noen «generelle» kvaliteter

3. Senere i avsnittet om handlekraft og agenter vil dette svaret nyanseres litt.

ved boligbehovene som inntreffer for mange når vi eldes. Hovedtrekkene i dette fanges av termen Universell utforming og inkorporeringen av den i de tekniske forskriftene til plan- og bygningsloven; deretter å sørge for lett tilgang til kunnskap i det øyeblikket spesielle (og spesialiserte) behov inntreffer. Dette siste igjen kan handle om velferdsteknologi, og det kan handle om utforming og tilpasning av nybygde og eksisterende boliger.

4.3 Målretting og selvseleksjon

I ulike deler av sosialpolitikken kan man si at man ønsker å støtte dem som på en eller annen måte ikke greier seg selv. Et problem som kan oppstå, er at støtteordningene kan skape incitamenter til å signalisere at man ikke greier seg selv, for å få støtte. Dette er for eksempel et potensielt problem med bostøtte og inntektsavhengig barnehagebetaling. Ordningenes inntektsavhengighet gir en økning i den implisitte marginale skattesatsen, og dermed svekket incitament til arbeid. Selv om kontantstøtte er den mest effektive politikken om man kan observere hvem som ikke «greier seg selv», kan det være at en støttepakke som inkluderer in-kind-støtte, er mer effektiv hvis den kan utformes på en slik måte at den kun foretrekkes av dem som virkelig har et behov (Blackorby & Donaldson, 1988; Currie & Gahvari, 2008).

Mer presist kan man si at en effektiv selvseleksjonsmekanisme er en pakke som øker nytten for målgruppen, men ikke for andre. Et eksempel som ofte brukes i litteraturen, er de amerikanske food-stamps. De aller fleste ville ha brukt mer penger på mat enn det de får for sine food-stamps, men samtidig er det et ubehag (et stigma) ved å bruke slike matmerker når man går på butikken og handler. Ved første blick ser dette dermed ut som en uhen-siktsmessig politikk. Det kan imidlertid være at stigmaet forbundet med matmerkene er så stort at bare de som virkelig trenger det, bruker dem. I et slikt tilfelle vil det å gi matmerker i stedet for penger være en selvseleksjonsmekanisme som bedrer effektiviteten i målrettingen. I en norsk kontekst er nok hjemmesykepleie et bedre eksempel.

De formelle analysene av selvseleksjon som en måte å målrette sosialpolitikken virkemiddel på kom først på 1980-tallet. Selve ideen er nok veldig mye eldre. Dette illustreres veldig godt av et sitat fra en kommisær for fattigloven i Storbritannia som deltok i planleggingen av fattighus sent på 1800-tallet. «Our object is to... establish therein a discipline so severe and repulsive as to make them a terror to the poor and prevent them from entering», (Townsend, 1981, p. 8).

Når det gjelder den konkrete utformingen av virkemidler rettet inn mot eldres boforhold, er det ikke mye relevant lærdom å trekke ut av selvseleksjonslitteraturen. I andre deler av boligpolitikken kan det være mer relevant, eksempelvis kan det gjelde noen typer av kommunale boliger.

4.4 Handlekraft og agenter

Er det slik at svak eller redusert handlekraft kan være et argument for et sett av virkemidler som eksempelvis tildeling av egnet bolig eller tilpasning av bolig? Avhenger svaret på dette spørsmålet av om målgruppen har agenter av typen ektefelle/samboer, barn eller andre engasjerte agenter?

Handlekraft er evnen til å handle når det trengs, (manglende) beslutningskompetanse er et relatert begrep som er brukt for å fange noe av det samme (Thurow, 1974). Hverdags-erfaring forteller oss at denne evnen varierer mellom personer. Enda viktigere i vår sammenheng er det at i noen situasjoner hvor man trenger handlekraft for å gjøre nødvendige (eller i alle fall ønskelige) tilpasninger i boligforholdene, kan denne evnen være mangelfull. Demens er et opplagt eksempel, generell alderdomssvekkelse eller inntreff av sykdom er andre tilfeller. Et viktig aspekt her er at dette er svake posisjoner hvor oppmerksomhet fra sikkerhetsnettet kan ha stor betydning (Eika, 2009). Problemene med redusert handlekraft vil ikke være like presserende for folk som har sterke agenter.

Betydningen av handlekraft og(/eller) tilstedeværelsen av agenter er selvfølgelig størst i de mest sårbare fasene av livsløpet. Studier fra Storbritannia (Townsend, 1981) viste for eksempel at kvaliteten på bolig- og omsorgstjenester eldre fikk tilgang til, var dårligere for dem som ikke hadde slektninger/pårørende som kunne snakke deres sak. Townsends studie er fra Storbritannia tidlig på 80-tallet. Vi mener det er grunn til å tro at den fanger generelle mekanismer som er aktuelle i forståelsen av bolig- og omsorgstjenester også i Norge i dag (Eika, 2009; Eika & Kjølørød, 2013).

Omsorgsboligene kan betraktes som en pakke av bolig- og helse- og omsorgstjenester som tilbys sammen til en målgruppe, hvor mange – men absolutt ikke alle – mangler noe av den driven og den handlekraften som skal til for å sette dette sammen selv. Handlekraft kan i denne sammenhengen også handle om evne til å innhente kunnskap og informasjon når det behøves. Gjennom nærhet til personalet i tilknytning til omsorgsboliger kan en også redusere noe av forskjellene mellom folk med og uten engasjerte agenter. Det kan i denne sammenhengen også nevnes at initiativ til å søke om omsorgsbolig noen ganger kommer fra ansatte i de hjemmebaserte tjenestene.

Et hjem som har vært hensiktsmessig, som man har blitt vant til og kanskje til og med glad i gjennom 20–40 år, kan bli uegnet og mindre tilgjengelig hvis for eksempel førlighet svekkes ved aldring. Det er likevel ikke sikkert at å flytte til en egnet bolig alltid er den beste løsningen. Mange ganger kan tilgjengelighet og hensiktsmessighet avhjelpes ved tilpasninger av selve boligen eller installasjon av ulike former for hjelpemidler (velferdsteknologi). I avsnittet om Informasjon og kunnskap argumenterte jeg for at det kan være ineffektivt å skaffe seg kunnskap om hvordan en kan møte et bredt sett av problemer som kanskje og kanskje ikke inntreffer. Et problem er at når man trenger denne kunnskapen til å skaffe seg kunnskap og å transformere kunnskapen til praktiske løsninger, er kanskje handlekraften på sitt svakest. Her er det klart en rolle for et offentlig (kommunalt?) organ i det å sørge for at slik kunnskap gjøres tilgjengelig. Et slikt organ kunne også ha en rolle i å initiere implementeringen av slike løsninger (Burgess & Morrison, 2016). Kanskje et slikt offentlig organ også kan stå for utføring eller være byggherre.

Eventuelle begrensninger i handlekraft (eller beslutningskompetanse) og konsekvensene av det bør spille en viktig rolle i vurderinger knyttet til utvikling og justeringer av boligpolitiske virkemidler rettet mot Eldres situasjon. Et av de viktigste poengene her er at om man utvikler et virkemiddelsett som en slags passiv meny, kan det være at man får mindre måloppnåelse enn med en mer aktiv tilnærming. Løsninger bør aktivt tilbys målgruppene. Helse- og omsorgsdepartementets oppfordring til kommunene om å aktivt kontakte folk når de når en viss alder, kan videreutvikles, og det er hensiktsmessig å styrke et boligfokus i en slik kontakt.

4.5 Meny og likevektseffekter

Offentlige inngrep i et boligmarked hvor også private aktører er aktive på både tilbuds- og etterspørselssiden, fører til endringer i atferden til de private aktørene. Situasjonen etter et offentlig tiltak er ikke et enkelt aggregat av situasjonen uten inngrep og inngrepet (Bergh, 2005; Nordvik, 2008). Boligrelevante eksempler på dette er nybygging av kommunale leieboliger som kan trenge ut annen nybygging, mediert via priseffekter. Effekten på lang sikt avhenger av det private boligtilbudets prisfølsomhet (Nordvik, 2006; Sinai & Waldfoegel, 2005). En lignende mekanisme er ofte påpekt når det gjelder bostøtten. Om mange leietakere i et spesielt markedssegment får bostøtte, kan dette presse opp husleiene (Kangas-harju, 2010; Susin, 2002). Dette er det jeg kaller for likevektseffekter.

Økt tilbud av egnede (eller til og med klausulerte) boliger for eldre i et lokalt marked kan virke som en stimulans til å revurdere boligsituasjonen. De fleste hushold foretrekker å forbli i sin bolig selv om den ikke passer perfekt, for på den måten å unngå både monetære og emosjonelle flyttekostnader (Muth, 1974; Nordvik, 2001). Det er ikke usannsynlig at flyttekostnadene (spesielt de emosjonelle) øker både med alder og hvor lenge man har bodd i en bolig. Det kan da være at tilbudsøkninger i form av nybygg er nettopp den stimulanse som trengs for å revurdere situasjonen og realisere en mer egnet og tilgjengelig boligsituasjon.

Menyeffekter – tynne markeder

I et velfungerende marked med full informasjon vil prisene avsløre etterspørernes preferanser. Om eldre boligetterspøreres villighet til å betale for kvaliteter som god tilgjengelighet og lettstelheter overstiger kostnaden ved å produsere dette, kan man tenke at det ikke er noen grunn til å ikke tro at dette tilbudet kommer på markedet. På tross av dette er det noen som mener at markedet ikke greier å framskaffe de boligene betalingssterke eldre er villige til å betale for.

Dette tilsynelatende paradokset kan nok forstås bedre gjennom å tenke nærmere over en del aspekter knyttet til hva et velfungerende boligmarked med full informasjon er. Bolig er et sammensatt gode med svært mange dimensjoner. Det finnes ikke et marked for hver av disse dimensjonene. Boliger selges og leies ut som pakker av egenskaper, og det er ikke slik at alle egenskaper varierer kontinuerlig slik at den perfekte boligen alltid kan finnes på markedet. Dermed fungerer ikke markedet slik at man kan observere marginale priser på alle egenskaper så som tilgjengelighet og lettstelheter (Maclennan & Tu, 1996). Det kan derfor være samfunnsmessig gunstig å stimulere tilbudet av tilgjengelige boliger – dels for øke menyen av slike boliger, dels fordi dette kan være med på å synliggjøre den betalingsviljen som finnes for disse kvalitetene (Sørvoll, Sandlie, Nordvik, & Gulbrandsen, 2016). Slike stimulanse kan komme i form av offentlig-private partnerskap, gjennom planlegging eller gjennom informasjon og samtale med relevante utbyggere og tomteeiere.

Kort sagt: Det jeg her kaller meny-effekter, er tiltak for å påvirke den menyen av boliger som er tilgjengelig på markedet, det vil si det samlede tilbudet av boliger med spesielle egenskaper.

Argumentene over er nok mer relevante i svake og stagnerende lokale boligmarkeder enn det de er i pressområder. To faktorer bidrar til dette.

- i) Pressområdene er for det meste større byer, hvor menyen av boliger er større, og der det finnes tilgjengelige lettstelte boliger på markedet, eksempelvis i blokker og bygårder med heis. Faktisk har man sett en økning i tilbudet av seniorboliger i privat regi i de store byene – i Osloregionen for eksempel rundt Ski stasjon og i Nydalen.
- ii) I stagnerende boligmarkeder med lave priser i utkantene domineres boligmassen av (ofte selvbygde) eneboliger, hvor tilgjengeligheten ikke alltid er god. Prisene kan være for lave til å gjøre bygging av nye boliger lønnsomt. I disse tynne markedene kan det være vanskelig å trekke informasjon om betalingsvillighet for små, tilgjengelige og lettstelte boliger ut fra faktiske transaksjoner – fordi de ikke finnes.

I tilknytning til punkt ii) kan en merke seg at i Sverige rapporterer man om problemer i flere lokalsamfunn hvor man har nok boliger fordi det er befolkningsnedgang, samtidig har man for få boliger tilpasset den aldrende befolkningen (Abramsson & Andersson, 2016). En viktig lærdom å trekke ut av dette er at en boligpolitikk for eldre bør vie oppmerksomhet til situasjonen på de lokale boligmarkedene. Politikken og virkemiddelbruken kan ikke standardiseres på nasjonalt nivå.

Utvidelse av massen av omsorgsboliger er jo en mulig (del)løsning. Et samarbeid mellom kommuner og private utbyggere, enten gjennom reguleringsplaner eller i direkte partnerskap, kan bidra til å fylle hull i tilbudet i tynne boligmarkeder. Greier man på denne måten å stimulere til nye boliger med tilgjengelighetskvaliteter, kan man oppnå en form for selvforsterkende effekter. Utbyggere ser at det er etterspørsel etter slike boliger, og en del (ganske unge) eldre ser at de som flytter inn i mer tilpassede boliger, faktisk opplever bedret livskvalitet. Det finnes ikke tilstrekkelig empiri til å påstå at man vil få slike selvforsterkende effekter. Det er en mulighet, og en mulighet det er grunn til å tro på (Sørvoll et al., 2016).

4.6 Incitament og nest best-løsninger

Et elegant og for alle praktiske formål irrelevant resultat man lærer på økonomistudiet, er at ethvert Pareto-optimum⁴ kan oppnås hvis man kostnadsfritt kan overføre inntekter/ressurser mellom individer. Velferdsoptimum blir dermed det av alle Pareto-optimum som gir den fordelingen en foretrekker. Jeg kaller det et irrelevant resultat fordi det faktisk ikke er slik at man kan overføre kostnadsfritt; både skattlegging av inntekt for å finansiere overføring og tilpasninger til systemet for å fordele overføringer vil skape disincentiver og kunne redusere for eksempel arbeidstilbudet. På den annen side, selv om ideen om velferdsoptimum ikke gir direkte og enkle handlingsregler for politikkkutforming, vil tankegangen bak være et verdifullt referansepunkt i politikkkutforming.

I litteraturen om Den nye sosialinvesteringsstaten (Morel, Palier, & Palme, 2012) finnes det boligrelevante analyser av hvordan støtte til for eksempel bolig kan stimulere arbeidstilbudet. For familier eller individer som har en ustabil livssituasjon og dårlige boforhold med mye flytting, kan det hende at disse forsterker hverandre. Hvis det er slik, kan inter-

4. Et Pareto-optimum er en situasjon hvor man ikke kan bedre situasjonen for noen uten å forverre den for andre: med andre ord en situasjon hvor alle potensielle byttegevinster er realiserte.

vensjoner som stabiliserer bosituasjonen, skape en ro og stabilitet som spiller over til andre livsarenaer. Tiltak som kan argumenteres for på denne måten, kan være kommunal bolig, bostøtte og ikke minst støtte til eieretablering som for eksempel startlån. Den hypotetiske mekanismen er at en god og trygg boligsituasjon kan være et fundament som deltakelse på andre arenaer kan bygges på. Det finnes en del empirisk litteratur som støtter en slik hypotese (Harkness & Newman, 2006; Newman, Holupka, & Harkness, 2009; Nordvik & Sørvoll, 2014). I en generell diskusjon av boligpolitikk er denne såkalte nye sosial investeringsstilnærmingen viktig. Når det gjelder boligpolitikk rettet spesielt inn mot eldre, er den kanskje mindre relevant.

4.7 Fordelingsproblemer internt i husholdet

Enkle lærebokvarianter av økonomisk velferdsteori behandler individer og beslutningstakere som å være en og samme ting. De fleste individer bor imidlertid sammen med andre i hushold/familier – de er «individer i relasjoner» (Hagestad, 1988; Nelson, 1994). Følgelig kan en si at den enkle læreboksvarianten av økonomisk velferdsteori stopper ved dørstokken til familiers boliger (Bojer, 2005). Å la fordelingspolitiske vurderinger stoppe ved dørstokken til familier vil være gyldig i to tilfeller: når man enten har full tillit til at familiers beslutningstakere fordeler ressurser mellom medlemmene på en måte som faller sammen med samfunnsmessige preferanser, eller hvis man av prinsipp godtar de valgene som gjøres av familiers beslutningstakere, uansett hva disse beslutningene måtte være. Mange vil nok finne begge disse to betingelsene litt tvilsomme.

Om en produsent av velferdstjenester vurderer sannsynligheten for at støtte i en ubundet form ikke vil gagne spesielle medlemmer av en familie, kan det være at det er hensiktsmessig at en gir støtte i en form som gagnar nettopp dem en ønsker å tilgodese, selv om dette bryter med prinsippet om konsumentsuverenitet – på husholdsnivå. Igjen, generelt sett oppfatter jeg husholdsinterne fordelingsproblemer som sentrale, men når det gjelder boligpolitikk for eldre spesifikt, er det kanskje mindre relevant.

5. PATERNALISME I ULIKE TAPNINGER

Jeg har fram til nå vurdert argumenter for intervensjoner i boligkonsumet for eldre som bryter med en strikt og naiv fortolkning av prinsippet om konsumentsuverenitet. I særdeleshet kan man si at argumenter for en aktiv boligpolitikk som ikke er forankret i en direkte paternalisme, undersøkes – altså en manglende respekt for valg og preferanser hos eldre. Likevel, jeg ser absolutt ikke bort fra at paternalisme spiller en rolle for utforming og dosering av også boligpolitikken for eldre. I dag er det nok riktig å si at det fleste økonomiske velferdsanalyser nærer en skepsis til paternalistisk argumentasjon. I velferdsstatens barn- og ungdom var ikke dette alltid tilfellet (Sandmo, 1991). Man kan eksempelvis nevne Ragnar Frischs tanker om å utarbeide og spre optimale kostholdsplaner. Fra andre debattanter merker vi oss Alva Myrdals forslag om å nasjonalisere møbelindustrien for å begrense de lavere klassers muligheter til å gjøre dumme valg når de kjøper møbler.

5.1 Paternalisme: Merit goods

Man hører av og til argumenter om at man bør støtte opp under boligkonsumet – til eldre og til andre – fordi det er et merit good⁵ (Stiglitz, 1986). Man bør sette større pris på et merit good enn det man faktisk gjør, og politikken bør hjelpe folk til dette. Det er klart at dette er et sterkt utsagn. Kanskje man bør legge til en argumentasjon om hvorfor et gode (som bolig eller opera, for den saks skyld) er et såkalt merit good, hvis man ønsker å stimulere dette. Et problem da er at så fort en bidrar med argumenter for hvorfor for eksempel bolig er et merit good, blir selve begrepet helt unødvendig.

Enhver pater eller annen forelder vil være enig i at paternalisme noen ganger er både legitimt og nødvendig. Posisjonen i mine analyser er at legitimiteten til en paternalistisk virkemiddelbruk aldri kan tas for gitt; den må kunne støttes opp og eksplisitt rettferdiggjøres av gode argumenter. Rettferdiggjørelsen kan for eksempel være relatert til begrepet beslutningskompetanse. Et praktisk eksempel hentet fra den boligpolitiske hverdagen er illustrerende: Utbetaling av bostøtte til tunge rusmisbrukere som gjentatte ganger har stått i den situasjonen at bostøtten er brukt opp til andre ting når husleien skal betales direkte til utleier, kan oppfattes som legitim paternalisme, i alle fall om mottakeren uttrykker ønske om hjelp til å beholde boligen.

Begrepene spesifikk egalitarisme og lokal rettferdighet (Elster, 1992; Tobin, 1970) gir oss en annen innfallsvinkel til å diskutere paternalistiske argumenter for inngrep i de valgene individer gjør. I en spesifikk egalitarisme og lokal rettferdighet tilnærming er det noen bestemte varer og tjenester som skal legges til grunn for rettferdighetsbetraktningene. Paternalismen ligger dels i utvelgelsen av hvilke typer av varer og tjenester som skal løftes ut fra ulikhetens sfære, for eksempel bolig. Det er i denne sammenhengen verdt å minne om en frase som lenge gikk igjen i Boligmeldinger: Vi skal legge til rette for en fordeling av bolig som er jevnere enn inntektsfordelingen.

Økonomisk velferdsteori og fordelingsanalyser diskuterer sjelden lokale rettferdighetsbegrep. I sin bredt anlagte bok om Distributional justice skriver den norske økonomen Hilde Bojer etter å ha gjort noen allmenne betraktninger om distinksjonen mellom lokal og global rettferdighet: «The theories of justice presented in this book are all global in nature», (Bojer, 2005, p. 8). Min tilnæringsmåte følger i stor grad hennes.

Legitimitet: En variant av paternalisme

Et ikke uvanlig argument å se er at politikere og policymakere er bundet av hva skattebetalerne oppfatter som legitimt: «Voters are more prepared to support redistribution to the poor if it is in kind than if it is in cash», (Hills, 2001, p. 1888). Støtte til verdig konsum, som for eksempel bolig, kan da være en politikk som både er mulig og nest best. Slike resonneringer finner man hos flere analytikere (Gibb, 1995, 2016; Quigley, 1999).

Det er opplagt mulig at legitimitetsargumenter er en del av årsaken til at vi rent faktisk har et sett av boligrelaterte virkemidler rettet mot eldre, altså at politikktutformere helst

5. Vi bruker dette engelskspråklige begrepet fordi vi ikke har sett noen adekvat norsk oversettelse av det. Et merit good er et gode (vare/tjeneste) som man mener er så verdifullt at man mener at folk bør ha det, uavhengig av hva folk selv mener.

hadde ønsket å konsentrere seg om å treffe dem man vil prioritere, og overlater til mottakerne å prioritere mellom ulike goder og tjenester, men at skattebetalere/velgere legger skranker på deres valg. Jeg synes dette er en litt trist beskrivelse av politikkprosessen; en mer positiv beskrivelse er å tenke at politikere og deres velgere er på linje med hverandre.

6. OPPSUMMERENDE KOMMENTARER

Jeg har forsøkt å ta utgangspunkt i et sett av hendelser eller tilstander som opptrer hyppigere i eldre år enn tidligere, og deretter undersøkt om disse sammen med den måten markeder for bolig fungerer på, kan gi noen argumenter for å gå direkte inn og støtte boligkonsumet – enten at man støtter nivået på boligkonsumet, eller ved at man påvirker utformingen av boligmassen – ofte for å bedre tilgjengeligheten. Gjennom disse drøftingene har jeg gått langt i å antyde et positivt svar på et spørsmål om det kan være en del av en god velferdspolitikke å ha en boligspesifikk form for støtte til eldre.

En liten nyansering er imidlertid på sin plass. Jeg har ikke eksplisitt tatt opp støtte til bolig for eldre spesifikt. Det jeg har gjort, er å diskutere argumenter for å gi boligspesifikk støtte i noen tilstander og overganger som opptrer oftere blant eldre enn blant andre. Dette bør ha betydning for innretningen av politikken. En boligpolitikk for eldre bør ikke operere med aldersgrenser, men heller med funksjonskrav.

Artikkelens fokus er hvorvidt støtte til eldre eller andre bør gis i form av konkret hjelp med bolig, eller om man kan oppnå bedre utfall ved å gi en form for støtte som utvider handlingsrommet for den enkelte. Dette er et viktig spørsmål, og jeg argumenterer for at en gjennomtenkning av det er nyttig som en del av prosessen fram mot formulering av en politikk. I den konkrete politikktutformingen er det mange andre dimensjoner og avveininger som må gjøres. For eksempel: I hvilken grad er det fellesskapets oppgave å avhjelpe skranker for folk som har økonomiske ressurser til å gjøre det selv. Dette kan handle om hvorvidt en gitt helsesituasjon skal utløse støtte, eller om en slik skal være avhengig av inntekt. Dette er viktige og vanskelige spørsmål.

Mitt svar på spørsmålet om hvorfor man faktisk gir støtte i form av direkte tildeling av bolig eller støtte i eller til bolig, ligner veldig på Currie og Gahvari (2008, s. 377): «[P]ateralism and externalities remain a strong candidate explanation.». En kan merke seg at drøftingene og analysene til Currie og Gahvari (2008) også betrakter andre former for direkte (in-kind) støtte. Selv om min konklusjon ligner veldig på konklusjonen i det nevnte arbeidet, vil jeg understreke argumentene om mangel på handlekraft og/eller engasjerte agenter (for eksempel i form av slektninger eller andre pårørende), og det samme gjelder for både meny- og likevektseffekter.

Enda viktigere enn å besvare det relativt trivielle spørsmålet om hvorvidt det gir mening ut fra et økonomisk utgangspunkt å ha en boligpolitikk rettet inn mot situasjoner som eldre står overfor, er det at den typen gjennomgang av argumenter som jeg har gjort her, lager en ramme som man kan drøfte den konkrete utformingen av en slik politikk innenfor. Videre håper jeg at denne typen resonneringer og systematiseringer av argumenter også kan være nyttige for vurderinger av andre elementer i den boligsosiale politikken og i den mer generelle boligpolitikken.

En gjennomgang av teoretiske og prinsipielle argumenter av den typen som er gjort her, leder oss også i retning av de hullene som finnes i den empiriske kunnskapen som er nødvendig for å kunne si om de teoretiske argumentene faktisk er empirisk relevante. Dette er spørsmål som krever ny og mer empirisk kunnskap. Det handler om å vurdere faktiske og hypotetisk kontrafaktiske (og dermed også ikke-observerbare) tilstander opp mot hverandre. Det er vanskelig, men det er svært viktig både for offentlige budsjetter og for livskvalitet for utsatte grupper.

Gjennom den rendyrkede økonomiske tilnærmingen håper jeg at denne artikkelen har gitt et bidrag til debatten om boligpolitikk, tilgjengelighet og eldre. Selv om jeg mener dette gir viktige innspill til debatten, tenker jeg ikke at denne typen argumenter er, eller bør være, siste ord i debatten.

OM ARTIKKELEN

Tidsskriftets redaktører og konsulenter har bidratt med kommentarer som har løftet artikkelen. De skal ha en stor takk for det.

REFERANSER

- Abramsson, M., & Andersson, E. (2016). Changing Preferences with Ageing–Housing Choices and Housing Plans of Older People. *Housing, theory and society*, 33(2), 217–241. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036096.2015.1104385>.
- Barr, N. A. (1993). *The economics of the welfare state*: Stanford University Press.
- Bengtsson, B., Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H., & Sveinsson, J. R. (2013). *Varför så olika?: Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö: Égalité.
- Bergh, A. (2005). On the counterfactual problem of welfare state research: how can we measure redistribution? *European Sociological Review*, 21(4), 345–357. DOI: <https://doi.org/10.1093/esr/jci024>.
- Blackorby, C., & Donaldson, D. (1988). Cash versus kind, self-selection, and efficient transfers. *The American Economic Review*, 691–700.
- Bojer, H. (2005). *Distributional justice: Theory and measurement*: Routledge.
- Burgess, G., & Morrison, N. (2016). Improving housing outcomes: the value of advice and support for vulnerable older people. *Journal of Housing and the Built Environment*, 31(2), 197–211. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10901-015-9452-7>.
- Christophersen, J. (2002). *Universal design: 17 ways of thinking and teaching*: Husbanken.
- Currie, J., & Gahvari, F. (2008). Transfers in cash and in-kind: theory meets the data. *Journal of Economic Literature*, 46(2), 333–383. DOI: <http://dx.doi.org/10.1257/jel.46.2.333>.
- Eika, K. H. (2009). The challenge of obtaining quality care: limited consumer sovereignty in human services. *Feminist Economics*, 15(1), 113–137. DOI: <https://doi.org/10.1080/13545700802446658>.
- Eika, K. H., & Kjølørød, L. (2013). The difference in principle between the poorly informed and the powerless: a call for contestable authority. *Nordic Social Work Research*, 3(1), 78–93. DOI: <https://doi.org/10.1080/2156857X.2013.776992>.

- Elster, J. (1992). *Local justice : how institutions allocate scarce goods and necessary burdens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibb, K. (1995). A housing allowance for the UK? Preconditions for an income-related housing subsidy. *Housing Studies*, 10(4), 517–532. DOI: <https://doi.org/10.1080/02673039508720835>.
- Gibb, K. (2016). Housing benefit: slow on the take-up? *Contemporary Social Science*, 11(1), 40–51. DOI: <https://doi.org/10.1080/21582041.2016.1156733>.
- Hagestad, G. O. (1988). Demographic change and the life course: Some emerging trends in the family realm. *Family Relations*, 405–410.
- Hansen, T., & Slagsvold, B. (2016). Late-life loneliness in 11 European countries: Results from the generations and gender survey. *Social Indicators Research*, 129(1), 445–464. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11205-015-1111-6>.
- Harkness, J. M., & Newman, S. J. (2006). Recipients of housing assistance under welfare reform: Trends in employment and welfare participation. *Housing Policy Debate*, 17(1), 81–108. DOI: <https://doi.org/10.1080/10511482.2006.9521562>.
- Hills, J. (2001). Inclusion or exclusion? The role of housing subsidies and benefits. *Urban Studies*, 38(11), 1887–1902. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980120080835>.
- Holm, A., Nørve, S., & Karvel, E. (2012). *Heis og levekår*. Oslo: NIBR report 2012:19.
- Johansen, L. (1965). *Offentlig Økonomikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kangasharju, A. (2010). Housing Allowance and the Rent of Low-income Households. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), 595–617. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9442.2010.01615.x>.
- Maclennan, D., & Tu, Y. (1996). Economic perspectives on the structure of local housing systems. *Housing Studies*, 11(3), 387–406. DOI: <https://doi.org/10.1080/02673039608720864>.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*: Policy Press.
- Muth, R. F. (1974). Moving costs and housing expenditure. *Journal of Urban Economics*, 1(1), 108–125.
- Myrdal, G., & Åhrén, U. (1933). *Undersökning rörande behovet av en utvidgning av bostadsstatistiken jämte vissa därmed förbundna bostadspolitiska frågor*.
- Nelson, J. A. (1994). I, Thou, and Them: capabilities, altruism, and norms in the economics of marriage. *The American Economic Review*, 126–131.
- Newman, S., Holupka, C. S., & Harkness, J. (2009). The long-term effects of housing assistance on work and welfare. *Journal of Policy Analysis and Management*, 81–101. DOI: <https://doi.org/10.1002/pam.20403>.
- Nordvik, V. (2001). Moving costs and the dynamics of housing demand. *Urban Studies*, 38(3), 519–533. DOI: <https://doi.org/10.1080/00420980120027483>.
- Nordvik, V. (2006). Selective housing policy in local housing markets and the supply of housing. *Journal of Housing Economics*, 15(4), 279–292. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2006.10.002>.
- Nordvik, V. (2008). Virkemidler i den boligsosiale politikken. *Plan*, 40(04), 28–30.
- Nordvik, V., & Sørvoll, J. (2014). Interpreting Housing Allowance: The Norwegian Case. *Housing, theory and society*, 31(3), 353–367. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036096.2014.907199>.
- Quigley, J. M. (1999). Why Should the Government Play a Role in Housing?: A View from North America. *Housing, theory and society*, 16(4), 201–203. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036099950149929>.

- Sandmo, A. (1991). Economists and the welfare state. *European Economic Review*, 35(2-3), 213–239. DOI: [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(91\)90126-4](https://doi.org/10.1016/0014-2921(91)90126-4)
- Sinai, T., & Waldfoegel, J. (2005). Do low-income housing subsidies increase the occupied housing stock? *Journal of public Economics*, 89(11), 2137–2164. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.06.015>
- Smith, L. B., Rosen, K. T., & Fallis, G. (1988). Recent developments in economic models of housing markets. *Journal of Economic Literature*, 29–64.
- Stiglitz, J. E. (1986). *Economics of the Public Sector*: W W Norton&Company.
- Susin, S. (2002). Rent vouchers and the price of low-income housing. *Journal of Public Economics*, 83(1), 109–152. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00081-0](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00081-0).
- Sørvoll, J. (2013). *The Politics of Cooperative Housing in Norway and Sweden*: University of Oslo.
- Sørvoll, J., Sandlie, H. C., Nordvik, V., & Gulbrandsen, L. (2016). *Eldres boligsituasjon, Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*. Oslo: NOVA report: 11/16.
- Thurow, L. C. (1974). Cash versus in-kind transfers. *The American Economic Review*, 64(2), 190–195.
- Tobin, J. (1970). On limiting the domain of inequality. *The Journal of Law & Economics*, 13(2), 263–277.
- Torgersen, U. (1987). Housing: the wobbly pillar under the welfare state. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 4(sup1), 116–126.
- Townsend, P. (1981). The structured dependency of the elderly: a creation of social policy in the twentieth century. *Ageing and society*, 1(01), 5–28. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0144686X81000020>.
- Van Oorschot, W. (2006). Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 16(1), 23–42. DOI: <https://doi.org/10.1177/0958928706059829>.
- Ytrehus, S. (2000). Interpretation of housing needs? A critical discussion. *Housing, theory and society*, 17(4), 166–174. DOI: <https://doi.org/10.1080/140360900300108591>.