

OSLOMET

VELFERDSFORSKNINGSINSTITUTTET NOVA

Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv

En sammenligning av boligmarkeder og boligpolitikk i sju europeiske land

KRISTIN AARLAND & JARDAR SØRVOLL

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv

**En sammenligning av boligmarkeder og
boligpolitikk i sju europeiske land**

KRISTIN AARLAND OG JARDAR SØRVOLL

Velferdsforskningsinstituttet NOVA er et institutt på Senter for velferds- og arbeidslivsforskning på OsloMet – storbyuniversitetet.

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferdssamfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA

OsloMet – storbyuniversitetet 2021

ISBN (trykt utgave)

ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-785-2

ISSN 0890-6435 (trykt)

ISSN 1893-9511 (online)

Desktop: Hussein Monfared

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:

NOVA, OsloMet

Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo

Telefon: 67 23 50 00

Nettadresse: www.oslomet.no

Forord

Denne rapporten om norsk boligpolitikk i et internasjonalt perspektiv er skrevet høsten 2019 og vinteren 2020 på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Rapporten er skrevet som en del av kunnskapsgrunnlaget for regjeringens kommende stortingsmelding om boligsosial politikk.

Kristian Aarland (NOVA, OsloMet – Storbyuniversitetet) har vært prosjektleder og skrevet rapporten sammen med Jardar Sørvoll, begge ved NOVA, OsloMet – storbyuniversitetet. Aarland har skrevet del 1 og Sørvoll del 2 av rapporten. Prosjektmedlemmene vil gjerne takke KMD for et spennende oppdrag og vår kontaktperson i KMD Dag Rune Arntsen for et godt samarbeid.

I løpet av prosjektet har vi innhentet ekspertuttalelser fra Sverige, Danmark, Tyskland, Storbritannia og Østerrike. Vi vil gjerne takke følgende personer for deres viktige bidrag: Bo Bengtsson, Uppsala Universitet; Richard Lang, Johannes Kepler University Linz; Rikke Skovgaard Nielsen, Aalborg Universitet; Sebastian Kohl, Max Planck Institute for the Study of Societies, Køln; Ida Høvdde Holmagan, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vi ønsker også å takke våre kolleger Lena Magnussen Turner og Hans Christian Sandlie for kvalitetssikring og konstruktive kommentarer. Alle resterende feil er forfatterens ansvar.

Oslo, den 02.02.2020

Kristin Aarland
prosjektleder

Addendum:

Av ulike årsaker ble offentliggjøringen og utgivelsen av denne publikasjonen utsatt. Vi gjør derfor oppmerksom på at enkelte lands ordninger kan ha blitt endret i perioden fra vi gjennomgikk dem og frem til publikasjonen av denne rapporten.

Oslo, den 30.06.2021

Kristin Aarland
prosjektleder

Innhold

Innledning	9
DEL 1: Hovedtrekk ved boligmarkedene og de boligsosiale ordningene i syv europeiske land	16
1 Boforhold og boligmarked: noen hovedtrekk	17
1.1 Disposisjonsform	17
1.2 Bosetningsmønster	19
1.3 Boligstandard	22
1.3.1 Trangboddhet	22
1.3.2 Boligstørrelse	24
1.3.3 Fuktp problemer	25
1.3.4 Lysforhold i boligen	26
1.3.5 Overlapp av ulike typer lav bostandard	27
1.3.6 Generell tilfredshet med boligen	28
1.3.7 Bostabilitet	29
1.4 Utviklingen på boligmarkedet	31
1.4.1 Boligprisutvikling	31
1.4.2 Husholdningenes gjeld	32
1.4.3 Boligbygging	33
1.5 Bolig til en overkommelig pris (affordability)	35
1.5.1 Boligpris/disponibel inntekt	35
1.5.2 Boutgiftsbelastning	36
1.6 Sosiale leieboliger	41
1.7 Bostøtte	43
2. Ordninger og politikk for å fremme boligeie	46
2.1 Tilskudd til boligkjøp	48
2.2 Subsidierte boligspareordninger	49
2.3 Subsidierte låneordninger	51
2.4 Offentlige lånegarantier	53
2.5 Hjelp til overbelånte husstander	54
2.6 Bostøtte for boligeiere	55
2.7 Andre ordninger	57
2.8 Leie-til-eie-ordninger	58
3 Boligkredittreguleringer	61
4 Skattemessig behandling av bolig	68
5 Referanser	72
6 Vedlegg	74

DEL 2: Boligpolitikk og boligsosiale virkemidler i Europa	77
1 Innledning: Boligsosiale perspektiver fra sju europeiske land.....	78
1.1 To viktige definisjoner: «boligsosiale virkemidler» og «vanskeligstilte på boligmarkedet»	80
2 Norge.....	83
2.1 Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken	83
2.2 Boligsosiale virkemidler.....	85
2.3 Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken.....	88
2.4 Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken	89
2.5 Bostedsløshet: definisjoner og strategier.....	91
3 Sverige	93
3.1 Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken.....	95
3.2 Boligsosiale virkemidler.....	97
3.3 Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken.....	105
3.4 Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken	107
3.5 Bostedsløshet: definisjoner og strategier.....	108
3.6 En kort oppsummering: Sverige, et boligsosialt forbilde?	110
4 Danmark.....	112
4.1 Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken.....	112
4.2 Boligsosiale virkemidler.....	114
4.3 Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken.....	120
4.4 Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken	120
4.5 Bostedsløshet: definisjoner og strategier.....	122
4.6 En kort oppsummering: Danmark, et boligsosialt forbilde?	124
5 Østerrike	125
5.1 Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken.....	125
5.2 Boligsosiale virkemidler.....	126
5.3 Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken.....	134
5.4 Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken	134
5.5 Bostedsløshet: definisjoner og strategier.....	135
5.6 Østerrike, et boligsosialt forbilde?	136
6 Tyskland.....	138
6.1 Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken.....	139
6.2 Boligsosiale virkemidler.....	140
6.3 Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken.....	145
6.4 Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken	146
6.5 Bostedsløshet: definisjoner og strategier.....	147
6.6 Tyskland, et boligsosialt forbilde?.....	148

7	Nederland	150
7.1	Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken	151
7.2	Boligsosiale virkemidler	152
7.3	Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken	157
7.4	Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken	158
7.5	Bostedsløshet: definisjoner og strategier	159
7.6	Nederland, et boligsosialt forbilde?	160
8	England (Storbritannia)	162
8.1	Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken	164
8.2	Boligsosiale virkemidler	165
8.3	Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken	172
8.4	Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken	173
8.5	Bostedsløshet: definisjoner og strategier	174
8.6	England, et boligsosialt forbilde?	175
9	Oppsummering: Særegne trekk ved norsk boligpolitikk i lys av landprofilene	177
9.1	Komparativ gjennomgang av landprofilene: Hva er særegent ved Norge?	180
10	Avslutning: Hva forklarer forskjellene mellom Norge og andre land?	192
11	Summary	193
12	Referanser	199

Innledning

Denne rapporten om norsk boligpolitikk i internasjonalt perspektiv er skrevet på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hovedproblemstillingen i prosjektet er hva som særkjenner boligpolitikken og boligmarkedet i Norge sammenlignet med andre europeiske land vi hører mye om i det boligpolitiske ordskiftet. Rapporten presenterer og drøfter derfor boligpolitikken og boligmarkedet i seks sammenligningsland – Sverige, Danmark, Østerrike, Tyskland, Nederland og England¹ – med vekt på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte, balansen mellom eie og leie og andre sentrale trekk ved boligsektoren.

Følgende hovedproblemstillinger og temaer undersøkes og diskuteres i rapporten:

- Hvordan er boligstandard og bostedskostnaden for lavinntektsgrupper sammenlignet med andre europeiske land?
- Hvor spesiell er den høye norske selveierandelen i et europeisk perspektiv? Hvordan er fordelingen av leieboliger og eierboliger i de andre landene?
- I hvilken grad forsøker sammenligningslandene å fremme selveie med politiske virkemidler? Omfatter eventuelle ambisjoner om å øke andelen boligeiere også lavinntektsgrupper/vanskeligstilte på boligmarkedet?
- Hvem er i målgruppen for den statlige boligpolitikken? Og hvordan er ansvarsfordelingen mellom ulike styringsnivåer (stat, kommune, regioner etc.) i boligpolitikken?
- Hva kjennetegner personer som blir definert som bostedsløse?
- Hva er terskelen for å bli definert som vanskeligstilt på boligmarkedet? Eller sagt på en annen måte: Hva er terskelen for å bli definert som en husholdning med boligproblemer og/eller etableringsutfordringer på boligmarkedet?
- Hvordan vektlegges lovverk/reguleringer i de ulike landenes boligpolitikk sammenlignet med selektive og/eller generelle økonomiske støtteordninger?
- I hvilken grad har myndighetene i andre land mulighet til å ta boligsosiale hensyn med støtte i planlovgivningen – sammenlignet med Norge?
- I hvilken grad betraktes boligpolitikken som en del av en bredere velferdspolitikk?

Rapportens empiriske grunnlag er boforholds- og boligmarkedsstatistikk (OECD Affordable Housing Database; Eurostat), forskningsartikler, rapporter, bøker,

¹ I dette notatet brukes betegnelsene United Kingdom (England, Skottland, Wales og Nord-Irland, samt enkelte øyer i de omkringliggende havområdene), Storbritannia (England, Skottland og Wales) og England om hverandre i vår omtale av boligpolitikk og boforhold i England. Disse er naturligvis ikke synonymer, men ulike kilder bruker ulike geografiske enheter og betegnelser, og vi er dermed prisgitt disse.

nyhetsartikler, ekspertuttalelser fra sentrale boligforskere og politikkdokumenter. I rapportens omfattende bruk av referanser, og fotnoter, samt i den fylldige litteraturlisten vil leseren finne grundig dokumentasjon og belegg for slutninger.

Rapportener delt i to deler. Den første delen er en gjennomgang av sentrale aspekter ved boligmarkedene og boligpolitikken i Norge og sammenligningslandene Sverige, Danmark, Østerrike, Tyskland, Nederland og England. Denne delen er primært basert på en analyse av tilgjengelig statistikk. Den andre delen av rapporten er en presentasjon og drøfting av boligpolitikken i Norge og sammenligningslandene med vekt på hva som er særegent ved det norske eksempelet. Denne delen av rapporten er basert på mange ulike typer kilder som OECDs database om *Affordable Housing*, forskningsartikler som omhandler sammenligningslandene og politikkdokumenter. Denne delen trekker også på ekspertuttalelsene vi har innhentet fra Sverige, Danmark, Østerrike, Tyskland, Nederland og Storbritannia.

Del 1: Hovedtrekk ved boligmarkedet og de boligsosiale ordningene

I del 1 presenterer vi komparativ statistikk om vesentlige forhold på boligmarkedet i våre syv land som disposisjonsform (leie-eie), boligstandard, bosetningsmønstre, boligprisutvikling, husholdningenes gjelds- og boutgiftsbelastning. I tillegg presenterer vi omfanget av sentrale boligpolitiske virkemidler som bostøtte og sosiale utleieboliger. Vi går også grundig og systematisk gjennom ulike politiske virkemidler rettet mot å fremme boligeie samt boligkredittreguleringer i sammenligningslandene.

I Norge er det mer vanlig å eie bolig enn i de andre landene vi sammenligner med i denne rapporten. Dette gjelder for alle inntektsnivåene, med unntak av nederste inntektskvintil, der det er mer vanlig å eie i UK enn det er i Norge. I tillegg bor langt over halvparten av husstandene i enebolig i Norge, mens kun én av fem bor i leilighet. I de andre landene er det mye mer vanlig å bo i småhus eller i leilighet. I Skandinavia generelt er det mer vanlig at unge (15–29 år) ikke bor sammen med foreldrene sine, mens et særtrekk ved Norge er at så mange av de unge bor alene.

Når det gjelder boligstandard, er den fysiske standarden generelt god i Norge, og det er svært få i Norge som uttrykker at de ikke er tilfredse med boligen sin. Vi ser likevel at trangboddhet er et problem i Norge på linje med mange av de andre landene, spesielt blant leietakere med lav inntekt. Leiesektoren i Norge har også en høyere andel flyttere enn de andre landene, spesielt blant leietakere som betaler redusert leie (se fotnote 8 for definisjon).

Selv om både boligprisene og husholdningenes gjeld har steget mye i Norge siden 2000, har den også det i mange av de andre landene. I Norge er andelen boutgifter av husholdningenes totale utgifter lavere enn i de fleste andre landene. Når vi ser på boutgiftsbelastning etter disposisjonsform og inntektsnivå, er det imidlertid mange på leiemarkedet i Norge som har høy boutgiftsbelastning, spesielt blant husholdninger med lave inntekter. Andelen som oppgir at de opplever boutgiftene som tyngende eller svært tyngende, er imidlertid lavere i de skandinaviske enn i

de andre landene. Dette gjelder både totalt sett og for husholdninger med lav inntekt.

Den sosiale utleiesektoren er mye mindre i Norge enn i de fleste andre landene i denne sammenligningen. Bostøtteordningen er også mye mer rettet mot lavinntektshusholdninger i Norge enn i andre land, og andelen som mottar bostøtte i lavinntektsgruppen, er også lavere i Norge.

Det er stor variasjon i virkemidlene for å fremme boligeie. I de andre landene retter disse ordningene seg mer mot middelklassefamilier og grupper som enten unge førstegangsetablerere eller barnefamilier, mens det kun i Norge er fokus på mer marginale grupper.

Kredittreguleringen er imidlertid strengere i Norge enn i de andre landene utenom Tyskland og Østerrike. Dette står i kontrast til målet om å gjøre boligeie tilgjengelig for flest mulig. Startlånet, som er unntatt fra Finansdepartementets regulering, er dermed en slags bro mellom de to tilsynelatende uforenlige målene om bred tilgang til boligeie og makroøkonomisk stabilitet.

Den skattemessige behandlingen av primærbolig varierer også mye mellom landene. Norge ligger et sted mellom de andre landene langs de fleste dimensjonene. Unntaket er eiendomsskatt, som alle de andre landene har i en eller annen form, men som i Norge er delegert til kommunenivå.

Del 2: Boligpolitikk og boligsosiale virkemidler i Europa

I del 2 presenterer vi hovedtrekk i boligpolitikken i syv land – sammenligningslandene, pluss Norge – og drøfter hva som *egentlig* er særegent ved den norske boligmodellen. Vi er spesielt opptatt av følgende tema som går igjen i alle syv boligsosiale landprofiler:

- Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordelingen mellom styringsnivåer i boligpolitikken
- Boligsosiale og boligpolitiske virkemidler (med spesielt fokus på den sosiale utleiesektoren)
- Regionale variasjoner på boligmarkedet og i boligpolitikken
- Boligsosiale hensyn i plan-, tomte- og reguleringspolitikken
- Balansen mellom leie- og eie i boligpolitikken
- Bostedsløshet: definisjoner og strategier
- De andre landene som mulige boligsosiale forbilder (Hva kan vi *eventuelt* lære?)
- I oppsummeringen og avslutningen av del 2 diskuterer vi også kort temaene «bolig som del av en bredere velferdspolitik» og utfordringer knyttet til segregasjon og opphopning av levekårsutfordringer

Hovedkonklusjon: Norge som boligpolitisk annerledesland

I del 2 konkluderer vi med at norsk boligpolitikks sterke markeds- og eierorienteringen er det som skiller oss mest fra de seks sammenligningslandene. Også i andre land er det mange politikere og regjeringer som har vært opptatt av å fremme frie boligmarkeder, selektive virkemidler og selveie – men ingen av de andre landene har lyktes like godt med å realisere slike ambisjoner. Kort fortalt er Norge på mange måter et boligpolitisk annerledesland. Det kommer blant annet til uttrykk gjennom boligmarkeder uten prisreguleringer og ambisjonen om å utvide «selveierdemokratiet» også til vanskeligstilte gjennom startlånsordningen. I samtlige av sammenligningslandene eksisterer det virkemidler som skal fremme boligeie, men disse er rettet mot husholdninger i høyere lag av inntektsfordelingen. Alle sammenligningslandene har i motsetning til Norge fortsatt større eller mindre grad av husleieregulering på leiemarkedet – Danmark har til og med fortsatt prisregulering i borettslagssektoren (*private andelsboliger*) (Se del 2, tabell 2.3 for en skjematisk oppsummering av boligpolitikken i Norge og de seks sammenligningslandene).

Nedenfor går vi kort gjennom de viktigste funnene og konklusjonene i del 2. Lesere anmodes om å lese rapportens hovedtekst for å få med seg nødvendige forbehold og nyanser som det ikke er hensiktsmessig å gjengi i dette sammendraget.

Målsettinger og målgrupper: Sammenligningslandenes boligpolitiske målsettinger er mindre rendyrkede når det gjelder målrettingen av offentlige virkemidler mot vanskeligstilte og/eller lavinntektsgrupper. De er også mindre tydelige når det gjelder eiervennlige målformuleringer. Selv i relativt eiervennlige land som England og Nederland vil man slite med å finne offisielle formuleringer som at: «Flest mulig skal ha mulighet til å eie sin egen bolig» (Granavold-erklæringen, 2019: 60).

I de andre seks landene er lavinntektsgrupper, vanskeligstilte og bostedsløse også omfattet av boligpolitisk oppmerksomhet. Til forskjell fra situasjonen i Norge risikerer de imidlertid å havne i skyggen av andre grupper i boligpolitiske politikkdokumenter – ikke minst grupper med middels inntekter som sliter med å etablere seg på boligmarkedet i byene. I land som Danmark, Østerrike, Tyskland, Nederland og England står affordable housing – det vil si boliger myntet på mellominntektsgrupper eller såkalte *key workers* (sykepleiere, politimenn, lærere osv.) – høyere på den nasjonale og lokale boligpolitiske agendaen enn i Norge. Fokuset på mellominntektsgrupper i andre land reflekterer et annet syn på hva som regnes som etableringsutfordringer og boligproblemer som krever offentlige inngrep, enn det dominerende perspektivet i de siste årenes norske stortingsmeldinger. Synet som formidles her, er samlet sett at bolig er et personlig ansvar for de fleste husholdningene, og at normalhusholdningen dermed forventes å skaffe seg et sted å bo uten offentlig hjelp på «velfungerende boligmarkeder» (St. meld. 23 2003–2004; Meld. St. 17 2012–2013).

Ansvarsforhold mellom myndighetsnivå. Norge skiller seg ikke mye fra de andre seks landene når det gjelder ansvarsfordelingen mellom ulike statlige

styringsnivå i boligpolitikken. I alle land – bortsett fra Østerrike og Tyskland – trekker staten opp boligpolitikken juridiske og økonomiske hovedlinjer, mens kommunene har ansvaret for den lokale gjennomføringen av boligpolitikken. Kommunen er planmyndighet og har ansvaret for å planlegge og regulere tomter for boligformål. Lokale myndigheter har også ansvaret for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, og eier og/eller samarbeider med foreninger og/eller selskaper som leier ut boliger utelukkende eller delvis til vanskeligstilte grupper. Staten utformer de viktigste boligpolitiske virkemidlene og finansierer kommunenes boligsosiale aktivitet.

I Storbritannia er det meste av ansvaret i boligpolitikken delegert til selvstyremyndighetene i Skottland, Wales og Nord-Irland. Kommunene i Østerrike og Tyskland har lignende rolle i boligpolitikken som i de andre landene, men her har også regionnivået mye ansvar. I Østerrike har de ni regionmyndighetene ansvar eller delansvar for en rekke boligpolitiske virkemidler, inkludert bostøtte, og er kanskje det viktigste styringsnivået i boligpolitikken. Tyske regionmyndigheter spiller en lignende rolle som i Østerrike, men her administrerer sentralregjeringen bostøtten.

Boligsosiale virkemidler: Boligvirkemidlene i Norge er mer behovsprøvde, markedsorienterte og målrettet mot vanskeligstilte enn i de andre seks landene. Noen av de viktigste virkemidlene har også et beskjedent omfang i Norge sammenlignet med mange andre europeiske land; det gjelder både bostøtte og sosiale utleieboliger. Planlovgivningen i Norge og Sverige utmerker seg som et svakere boligsosialt redskap enn i de andre landene. Verken i Sverige eller Norge er det mulig for kommunene å fastsette at det skal være en andel rimelige eier- eller leieboliger på privat grunn med støtte i planlovgivningen.

Bostøtte, startlån og kommunale boliger er eksempler på sentrale virkemidler som alle er svært behovsprøvde og rettet mot vanskeligstilte husholdninger i Norge. Også i de fleste av de andre landene er bostøtten rettet mot lavinntektsgrupper. På dette området er Danmark og (spesielt) Storbritannia de store unntakene: i disse landene mottar også en god del av husholdningene i det midterste laget av inntektsfordelingen bostøtte. Det som er mest unikt for Norge i denne sammenhengen, er graden av behovsprøving i den sosiale utleiesektoren. I Norge er dette – spesielt i de største byene – et virkemiddel rettet mot de mest vanskeligstilte gruppene.

Den sosiale utleiesektoren: I rapporten brukes den sosiale utleiesektoren som en fellesbetegnelse for leieboliger produsert og driftet av det offentlige og/eller private foreninger og selskaper med et sosialt (behovsprøvd) og/eller allmennyttig formål. I alle de syv landene er en slik sektor ett av de viktigste boligpolitiske virkemidlene. Den sosiale sektoren fungerer imidlertid svært forskjellig fra land til land. Den norske sosiale utleiesektoren (kommunale boliger) skiller seg sterkt ut med kombinasjonen av begrenset størrelse, sterk grad av behovsprøving, korte (tidsbestemte) husleiekontrakter, markedslignende husleie og (ofte) forretningsmessige administrasjon. Det er kombinasjonen av alle disse hovedtrekkene som

er uvanlig og skiller Norge fra andre land på det boligsosiale feltet. I sammenligningslandene – bortsett fra Tyskland – er den sosiale utleiesektoren mye større enn i Norge og kjennetegnet av til dels helt andre prinsipper for behovsprøving, husleiekontrakter, husleiefastsettelse og administrasjon. Tabell 1 oppsummerer forenklede hovedtrekk ved de sosiale utleiesektorene i Norge og sammenligningslandene basert på landanalysene i del 2:

Tabell 1 Profilen på den sosiale utleiesektoren i syv europeiske land

	Norge	Sverige	Danmark	Østerrike	Tyskland	Nederland	England
Størrelse	Liten	Stor	Stor	Stor	Liten	Stor	Stor
Behovsprøv.	Sterk	Nei	Nei	Svak	Sterk	Ja	Ja
Husleie-kontrakter	Korte;-tidsbestemte	Tids-ubestemte	Tids-ubestemte	Tids-ubestemte	Tids-ubestemte	Tids-ubestemte	Tids-ubestemte
Husleie	Markedsbasert - (gjengs leie)	Regulert/forhandlet	Kostnads-dekkende	Kostnads-dekkende	Regulert	Regulert	Regulert
Adm.	Forretnings-messig	Forretnings-messig	Begrenset profitt	Begrenset profitt	Begrenset profitt	Begrenset profitt	Begrenset profitt

Balanse mellom leie og eie: Med utgangspunkt i en samlet vurdering av husleielovgivningen, politiske målsettinger, skattesystemet og boligpolitiske virkemidler konkluderer vi med at sammenligningslandene er mindre eiervennlige enn Norge. Når det er sagt, finnes det mye eiervennlige politikk i land som Danmark, Sverige, Nederland og England, men denne politikken er orientert mot husholdninger i midtre eller høyere lag av inntektsfordelingen.

Bostedsløshet: definisjoner og strategier: I alle landene drives det et aktivt arbeid rettet mot å forebygge og bekjempe bostedsløshet på kommunalt nivå. Den nasjonale forankringen av strategier og tiltak varierer imidlertid en del fra land til land. I Tyskland har det for eksempel aldri eksistert noen nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Den norske definisjonen av bostedsløshet er relativt bred i likhet med definisjonene som brukes i Sverige og Danmark. Norge har også en bred definisjon sammenlignet med definisjonen i relativt velutviklede velferdsstater som Nederland, England, Østerrike og Tyskland (som i realiteten mangler en definisjon).

I et sammenlignende perspektiv fremstår de norske strategiene for å forebygge og bekjempe bostedsløshet som forholdsvis vellykket. Norge har en mer konsekvent boligorientert strategi enn mange av de andre landene. Sammen med Finland er vi også det eneste landet som har dokumentert en nedgang i antallet bostedsløse de siste årene. I andre deler av Europa – med Tyskland og England som kanskje de beste eksemplene – er bostedsløshet et stort og økende problem. Det må legges til at det er vanskelig å sammenligne andelen bostedsløse på tvers av land fordi definisjoner varierer og beregninger gjennomføres på ulike måter. Videre bør det også understrekes sterkt at utfordringene knyttet til bostedsløshet i Norge – både i absolutte og relative termer – er mye mindre enn i land som Tyskland og England.

Regionale variasjoner. Det finnes store regionale variasjoner i boligpolitikken i alle de syv landene. I del 2 nevner vi flere eksempler på utfordringer og utviklings-trekk som er særegne for rurale områder. Landsbygda i Norge, Sverige og Danmark har for eksempel lignende utfordringer knytta til ombygging og nybygging som følge av begrenset privat risikovilje, uhensiktsmessig utforming av den eksisterende boligmassen og finansieringsutfordringer grunnet lave panteverdier.

De boligpolitiske virkemidlenes profil og omfang varierer også en del fra landsdel til landsdel og fra kommune til kommune. I Tyskland og Østerrike er for eksempel noen regionmyndigheter mer eiervennlige enn andre – det gjelder kanskje spesielt regioner som styres av konservative regjeringer og har større rurale områder hvor eneboliger dominerer. Østerrike har for eksempel en relativt sterk selvbygger-tradisjon som understøttes av offentlige myndigheter.

I rapporten har vi også hatt et sterkt fokus på boligsosiale utfordringer som er typisk for storbyer. Landprofilene illustrerer at innenfor/utenfor-problematikken preger alle attraktive urbane boligmarkeder i større eller mindre grad. Det gjelder også norske storbyer som Oslo. I den norske hovedstaden har insiderne – dvs. de som har hatt tilknytning til byen over tid og akkumulert egenkapital, foreldre- eller besteforeldreboligkapital og/eller sosiale nettverk av stor verdi på utleiemarkedet – en mye sterkere posisjon på boligmarkedet enn outsiders som mangler nettverk og ikke har høstet verdien av nesten tretti år med boligprisstigning. På noen måter er imidlertid innenfor/utenfor-utfordringene annerledes i danske, svenske, østerrikske, nederlandske, engelske og (til dels) tyske byer. Her bidrar tilstedeværelsen av store hel- eller halvoffentlige utleiesektorer med ventelister og store attraktivitetsforskjeller knyttet til husleie og beliggenhet til å gjøre det svært vanskelig for outsiders å få innpass i rimelige og mer sentrale insider-leieboliger.

DEL 1: Hovedtrekk ved boligmarkedene og de boligsosiale ordningene i syv europeiske land

I del 1 beskriver og sammenligner vi ulike hovedtrekk ved boligmarkedene i de syv respektive landene. Del 1 er delt inn i fire underkapitler som tar for seg henholdsvis hvordan folk bor (i bred forstand) og noen trekk ved boligmarkedet, i hvilken grad og hvordan boligeie fremmes, boligkreditreguleringer og skattlegging av bolig.

1 Boforhold og boligmarked: noen hovedtrekk

1.1 Disposisjonsform

Norge er kjent for sin eierlinje og høye andel boligeiere. Ved siste folke- og boligtelling i 2011 var andelen husholdninger som bodde i eid bolig 77,2 prosent, der 14,4 prosent bodde i bolig eid gjennom borettslag eller aksjeselskap. Dette var en liten økning fra den foregående folke- og boligtellingen i 2001, der de tilsvarende tallene var henholdsvis 76,7 og 14,1 prosent. Etter opprettelsen av SSB sin registerbaserte boforholdsstatistikk i 2016, publiseres disse tallene nå årlig. Ifølge de sist tilgjengelige tallene, eide 76,8 prosent av de norske husholdningene sin bolig i 2018², altså en svak nedgang siden 2011 som skyldtes en nedgang i andelen som eier bolig gjennom borettslag eller boligaksjeselskap.

Andelen som eier sin bolig, er høyere i Norge enn i mange andre land. Både i våre nære naboland Sverige og Danmark, i England og i det kontinentale Europa er det mer vanlig å bo til leie enn det er i Norge, også over hele livsløpet. I både Tyskland og Sveits er det for eksempel en større andel av husholdningene som leier enn som eier, og også i Østerrike er det nesten like vanlig å leie som å eie³. I både Sør-Europa og Øst-Europa er imidlertid eierandelen enda høyere enn de er i Norge; i mange tidligere østblokkland over 90 prosent som følge av at eiendommer ble overført til privat eie for symbolske summer etter kommunismens fall.

I tabell 1.1. sammenligner vi disposisjonsform for et knippe europeiske land basert på EU-SILC i 2018⁴. Inndelingen er noe annerledes enn det tradisjonelle eie/leie ettersom andel eiere er delt inn i husholdninger som eier henholdsvis med og uten boliglån, og i tillegg er det en annen/ukjent-kategori. For Norge er andelen eiere anslått til 73 prosent, hvilket er åtte prosentpoeng over andelen i UK, som ligger nest høyest. Deretter følger Sverige og Nederland med en eierandel på 58 prosent, Danmark med 53 prosent, Østerrike med 48 prosent og til sist Tyskland med 44 prosent.

² <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/boforhold>

³ Se for eksempel Aftenpostens reportasje fra Sveits fra 2016: <https://www.aftenposten.no/verden/i/a9QAE/mens-nordmenn-er-besatt-av-aa-kjoepe-egen-bolig-er-det-helt-vanlig-aa-leie-i-resten-av-det-rike-europa>

⁴ Ettersom EU-SILC er en utvalgsundersøkelse, vil tallene kunne avvike noe fra tall basert på offentlige registre. EU-SILC har rundt 6 000 respondenter i Norge.

Tabell 1.1 Disposisjonsform for Norge og andre europeiske land, 2018

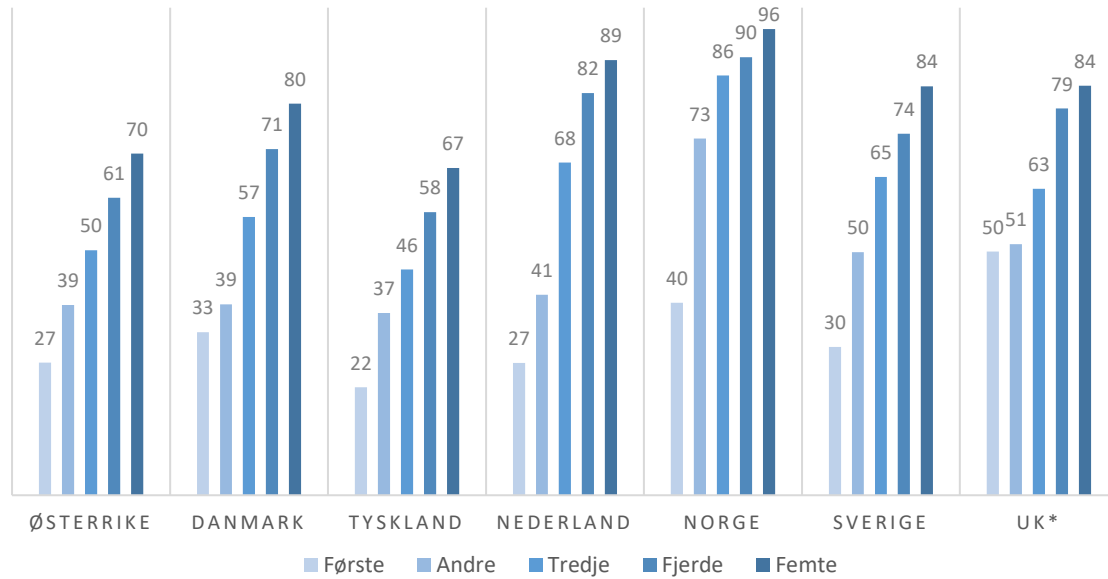
Fordeling av eiere					
	Eie	Eier uten boliglån	Eier med boliglån	Leie	Annet/ukjent
Østerrike	47,9 %	60 %	40 %	43,2 %	8,9 %
Danmark	53,0 %	29 %	71 %	46,9 %	0,1 %
Tyskland	44,1 %	58 %	42 %	53,6 %	2,3 %
Nederland	57,7 %	16 %	84 %	41,0 %	1,3 %
Norge	72,7 %	32 %	68 %	24,2 %	3,1 %
Sverige	57,7 %	26 %	74 %	39,8 %	2,5 %
UK*	64,6 %	52 %	48 %	34,3 %	1,0 %

Kilde: OECD Housing Affordability Database, tabell HM1.3.A1. Tallene er beregnet av OECD på bakgrunn av nasjonale EU-SILC-undersøkelser. * Tallet fra UK er fra 2017.

I både Tyskland, Østerrike og UK er det imidlertid mye mer vanlig blant boligeiere å ikke ha gjeld på boligen sin enn det er i Norge. I Østerrike og Tyskland eier rundt 60 prosent av boligeierne sin bolig uten gjeld, og i UK er det omtrent halvparten. I Norge eier nesten én av tre boligeiere sin bolig uten gjeld, mens andelen er noe lavere i våre naboland Danmark (29 prosent) og Sverige (26 prosent). I Nederland er det kun 16 prosent av boligeierne som eier bolig uten boliglån. Dette har sannsynligvis sammenheng med at det i lang tid vært vanlig å både ha svært høy belåningsgrad og avdragsfrihet i Nederland, og innskrenkninger på dette har kommet først i de siste årene. I kapittel 3 om boligkredittreguleringer i de ulike landene vil vi komme tilbake til dette i mer detalj.

I alle land er det mer vanlig å eie sin egen bolig, desto høyere husholdningens inntekt er. I figur 1.1. viser vi andelen husstander som er boligeiere etter inntektskvintil. Vi ser at dette generelle mønsteret stemmer for alle de syv landene i utvalget vårt. Imidlertid er det noe ulikt hvor store forskjeller det er i andelen boligeiere mellom de fem inntektskvintilene, og hvor raskt eierandelen øker når man beveger seg oppover i inntektsfordelingen. I den laveste inntektskvintilen varierer eierandelen mellom 22 prosent i Tyskland og hele 50 prosent i UK. Norge ligger nest høyest med 40 prosent boligeiere blant husholdningene med de 20 prosent laveste inntektene. Antakelig er det mange pensjonister i denne gruppen. Det karakteristiske med Norge er imidlertid for det første at eierandelen gjør et stort hopp og nesten dobler seg fra første til andre inntektskvintil, fra 40 til 73 prosent. I andre land er forskjellen mellom første og andre inntektskvintil mye mindre – i UK er eierandelen omtrent den samme, og i Danmark er det også liten forskjell. For det andre er eierandelen svært høy i Norge allerede i tredje inntektskvintil – faktisk er andelen eiere høyere i tredje inntektskvintil i Norge enn i den øverste inntektskvintilen i alle de andre landene utenom Nederland. Forskjellen i andelen boligeiere mellom den midterste og den øverste inntektskvintilen er veldig liten i Norge – bare ti prosentpoeng, sammenlignet med rundt 20 prosentpoeng forskjell i de andre landene.

Figur 1.1 Andel husstander i eid bolig etter inntektskvintil 2018

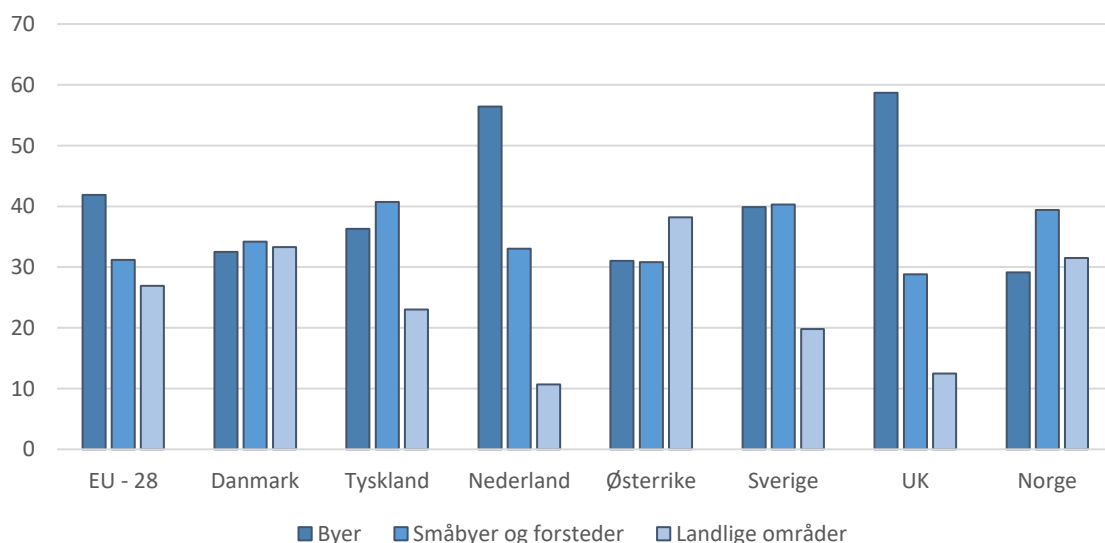


Kilde: OECD Housing Affordability Database, tabell HM1.3.A1. Tallene er beregnet av OECD på bakgrunn av nasjonale EU-SILC-undersøkelser. *Tallet fra UK er fra 2017.

1.2 Bosetningsmønster

I Norge bor befolkningen mer spredt enn i mange andre europeiske land. I figur 1.2. viser vi bosetningsmønsteret i Norge sammenlignet med de andre seks landene i utvalget vårt, samt gjennomsnittet for hele EU-28-regionen. Mens andelen som bor i de mest urbaniserte områdene er lavest med 29 prosent i Norge, er fordelingen av befolkningen på de tre gradene av urbanisering nokså jevn i både Norge, Danmark og Østerrike. I Sverige og i Tyskland er det omtrent like mange som bor i enten byer eller i småbyer eller tettsteder, men en noe lavere andel som bor i rurale områder (ca 20 prosent). I Nederland og UK ser befolkningsmønsteret imidlertid ganske annerledes ut ved at godt over halvparten bor i byer og bare litt over ti prosent bor på landsbygden.

Figur 1.2 Andel av befolkningen etter urbaniseringsgrad 2018

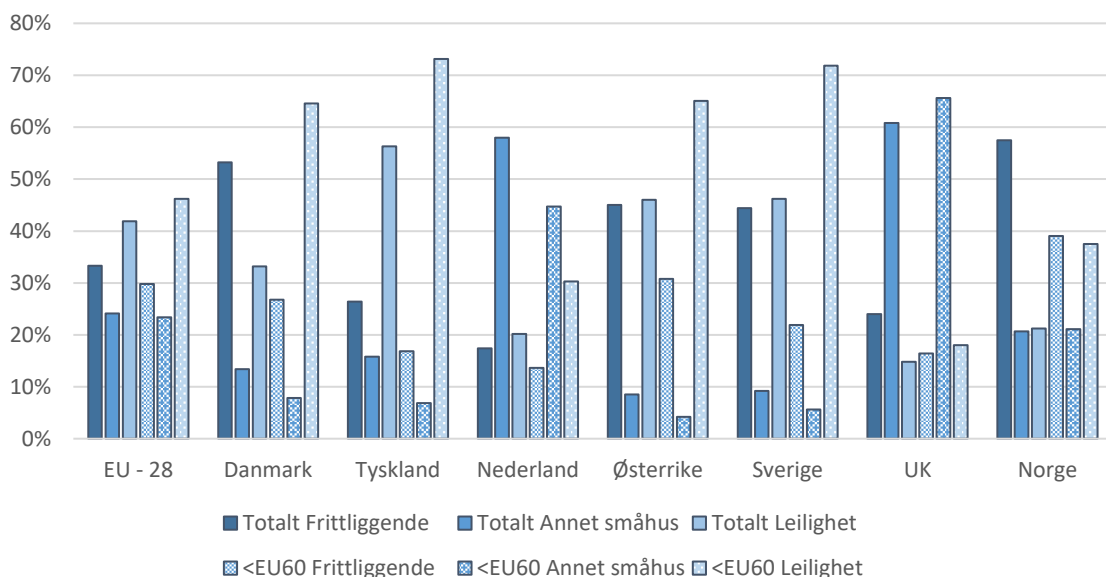


Kilde: Eurostat Income and Living Conditions (EU-SILC).

Det er også en del variasjon mellom de syv landene med hensyn til hvilken type bolig folk bor i som vist i figur 1.3. I Norge er det en overvekt av frittliggende eneboliger, og 58 prosent av befolkningen bor i denne typen bolig. I Danmark bor også over halvparten av befolkningen i frittliggende enebolig, men i de andre landene er ikke denne boligtypen mest vanlig. Norge og Danmark skiller seg også ved at en tredel bor i leilighet i Danmark og bare 13 prosent bor i andre småhus, mens i Norge bor i overkant av 20 prosent av befolkningen i begge disse to boligtypene. I de andre landene er litt ulikt hvilken type bolig som dominerer. I både Nederland og UK er andre småhus den mest vanlige boligtypen med om lag 60 prosent. I Sverige og Østerrike er det omtrent like mange som bor i frittliggende enebolig som i leilighet (45 prosent) mens Tyskland er det eneste landet hvor over halvparten av befolkningen bor i leilighet.

Lavinntektshusholdninger fordeler seg litt annerledes på boligtyper enn hele befolkningen, men også her er det stor forskjell mellom landene (skraverte kolonner). Norge er det eneste landet hvor frittliggende enebolig er mest vanlig også blant husholdninger med lav inntekt, men nesten like mange bor i leilighet i Norge (39 vs 38 prosent). I de fleste landene bor imidlertid langt de fleste lavinntektshusholdninger i leilighet, fra 65 prosent i både Danmark og Østerrike til over 70 prosent i Sverige og Tyskland. I Nederland og UK bor derimot flertallet av lavinntektshusholdninger i andre småhus akkurat som resten av befolkningen, men i Nederland er det samtidig en høyere andel som bor i leilighet enn det som er vanlig for hele befolkningen sett under ett.

Figur 1.3 Fordeling av boligmassen etter type bolig 2018

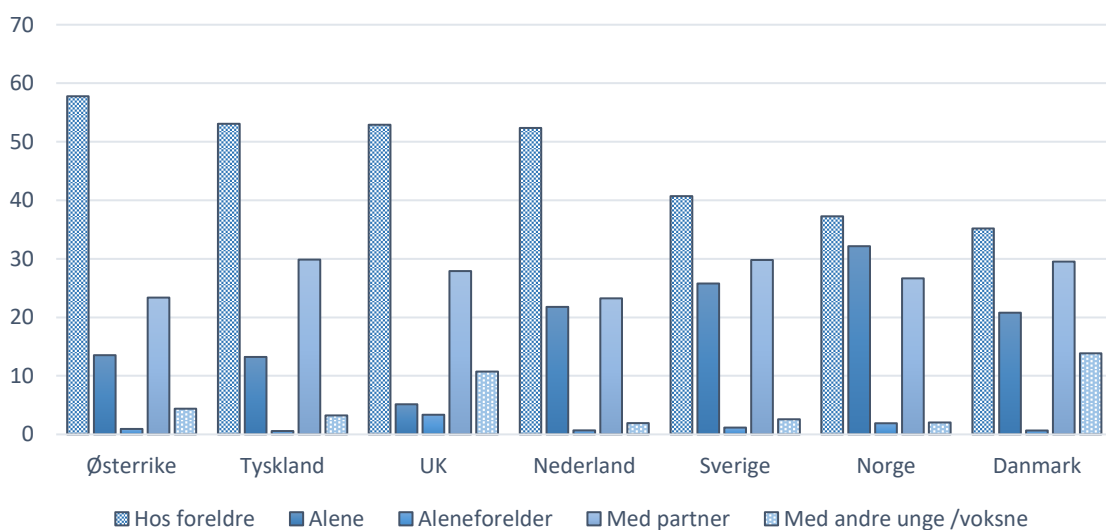


Kilde: Eurostat Income and Living Conditions (EU-SILC).

Vi tar med to figurer til som sier noe om befolkningenes boforhold i de ulike landene. I figur 1.4. viser vi hvordan de unge bor, dvs. hvem de bor sammen med. Denne er en viktig indikator på hvor vanskelig det er for unge å etablere seg på boligmarkedet. I figur 1.5. viser vi andelen aleneboende etter aldersgruppe.

Det er generelt mer vanlig at unge i aldersgruppen 15-29 bor hos sine foreldre i det kontinentale Europa og i UK enn det er i de skandinaviske landene. Over halvparten av de unge bor hjemme i både Østerrike, Tyskland, UK og Nederland. I Sverige bor i overkant av 40 prosent hjemme, mens andelen er noe lavere i Norge og Danmark. Det er imidlertid også store forskjeller i boformene blant de unge som har flyttet hjemmefra og etablert seg på egenhånd. Mens andelen som bor med partner ikke varierer så mye (mellom 23 og 30 prosent), er det mye større skiller i andelen som bor alene og andelen som bor sammen med andre unge eller voksne (antakelig i bofellesskap). Aleneboende er mest vanlig i Norge, der nesten en tredel av de unge bor alene. I Sverige er andelen aleneboende 26 prosent, mens den er i overkant av 20 prosent i både Nederland og Danmark, rundt 13 prosent i Østerrike og Tyskland og bare fem prosent i UK. Dette reflekterer sannsynligvis store forskjeller i det økonomiske mulighetsrommet blant unge, dvs. forholdet mellom bokostnader og inntekt. Både i Danmark og i UK ser vi dessuten at andelen som bor i bofellesskap er mye høyere enn i de andre landene, henholdsvis 14 og 11 prosent, hvilket understøtter denne forklaringen. Det eksisterer sikkert også noen kulturelle forskjeller i hvor sterkt utflytting fra foreldrehjemmet er knyttet til egen paretablering.

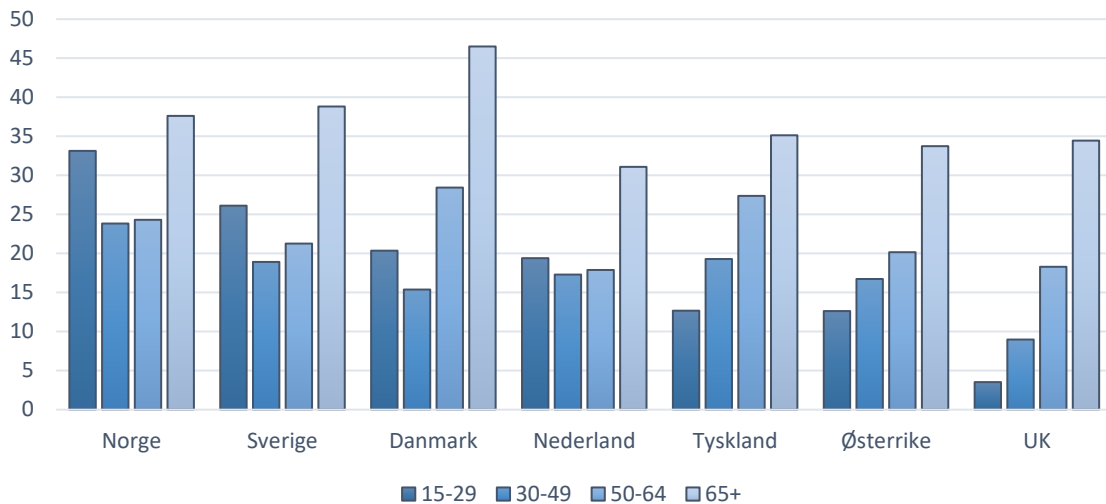
Figur 1.4 Boform blant unge 15–29 år



Kilde: OECDs Affordable Housing Database, tabell HM1.4.2. (basert på EU-SILC 2018 og 2017 for UK).

I figur 1.5. ser vi nærmere på hvor vanlig det er å bo alene for ulike aldersgrupper. Som vi allerede så i figur 1.4., er det mest vanlig for den yngste aldersgruppen 15-29 å bo alene i Norge. Også i neste aldersgruppe 30-49 år er andelen aleneboende høyest i Norge med 24 prosent, mens de andre landene med unntak av UK ligger mellom 15 og 20 prosent. I UK er det imidlertid få som bor alene også i denne aldersgruppen, kun ni prosent. I alle land er aleneboende mest vanlig i den eldste aldersgruppen 65+. I det kontinentale Europa og UK bor vel en tredel i den eldste aldersgruppen alene, mens det ligger noe høyere i de skandinaviske landene.

Figur 1.5 Andel aleneboende etter aldersgruppe



Kilde: OECDs Affordable Housing Database, tabell HM1.4.1. (basert på EU-SILC 2018 og 2017 for UK)

1.3 Boligstandard

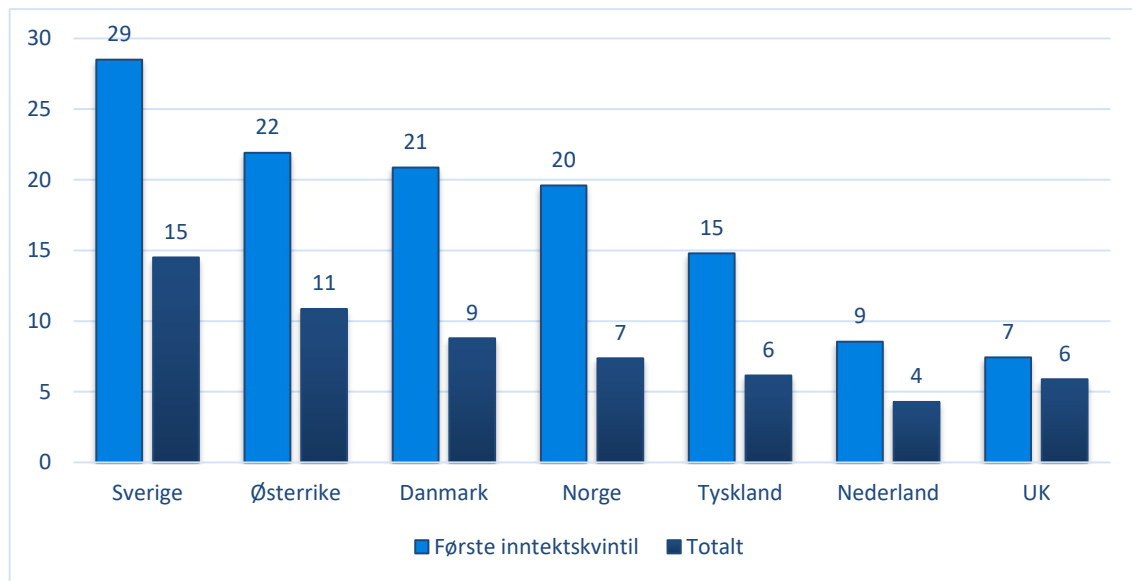
Det finnes mange ulike måter å måle boligstandard på. Man kan for eksempel ta utgangspunkt i materiell standard og undersøke hvilke typer utrustning det finnes i boligen, så som innlagt vann, kjøkkenfasiliteter, bad, innendørs toalett og varmekilder. I landene vi har inkludert i denne sammenligningen, er mangelen på denne typen installasjoner imidlertid minimal i våre dager, og vi utelater derfor denne typen statistikk. I noen østeuropeiske land som Bulgaria, Romania, Polen og de Baltiske statene er dette derimot et stort problem.

1.3.1 Trangboddhet

Trangboddhet er kanskje den mest brukte indikatoren på boligstandard. For å harmonisere mellom land, benyttes EUs definisjon på trangboddhet i denne sammenligningen. Etter denne er en husstand regnet definert som trangbodd hvis den disponerer færre rom enn ett rom per voksne enslige/voksne par og minst ett rom per to barn i husstanden, pluss ett (felles) rom for husstanden⁵. Trangboddhet sier ingen ting om boligstandard i seg selv, kun hvor mye plass (rom) hver person i gjennomsnitt har. Målet sier heller ikke noe om størrelsen på rommene annet enn hva som er definert som oppholdsrom etter nasjonale normer. Bad, kjøkken og gang regnes for eksempel ikke med, og i Norge regnes rom under seks kvm heller ikke med.

⁵ Se vedlegget for nærmere definisjon av trangboddhet og antall rom.

Figur 1.6 Andel husholdninger som er trangbodde 2018 eller sist tilgjengelige. EUs definisjon. Første inntektskvintil og totalt

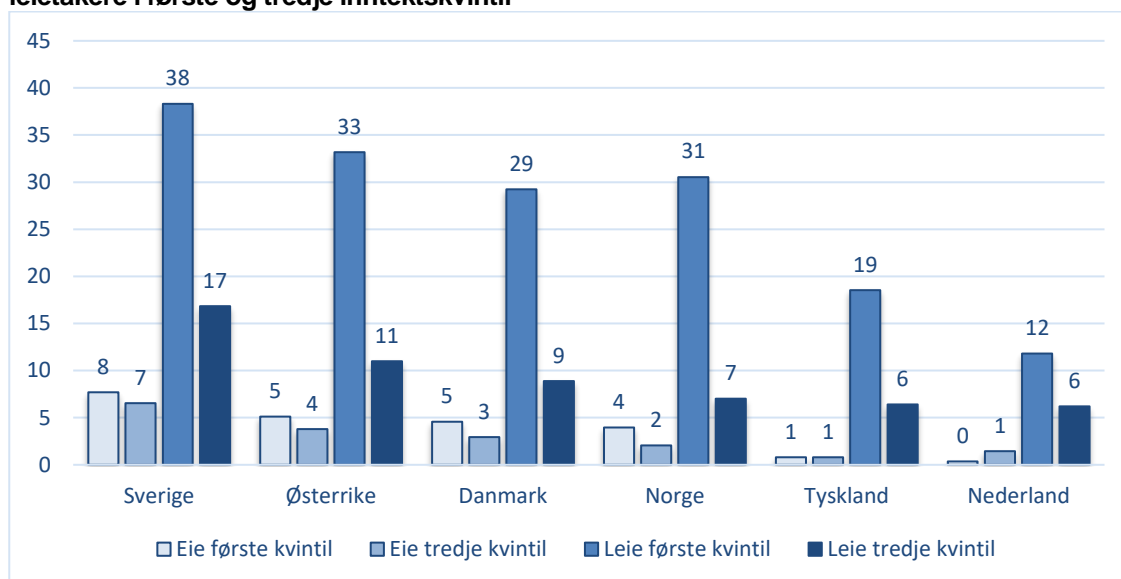


Kilde: OECD Affordable Housing Database, Tabell HC2.1.3. Tallene er beregnet av OECD på bakgrunn av nasjonale EU-SILC-undersøkelser fra 2018, EU-SILC fra 2016 for UK og den tyske sosioøkonomiske panelstudien (GSOEP) fra 2014 for Tyskland.

Figur 1.6. viser andelen husholdninger som er definert som trangbodde for hele befolkningen og i første inntektskvintil. Det er (overraskende) stor forskjell mellom landene: totalt sett er andelen trangbodde husstander nesten fire ganger så høy i Sverige (15 prosent) som i Nederland (fire prosent). Norge ligger nesten midt mellom disse to ytterpunktene med syv prosent trangboddhet i befolkningen. I tillegg ser vi at det som forventet er mer vanlig å være trangbodd blant husholdninger med lavere inntekter i alle land. Forskjellene i andelen trangbodde mellom første inntektskvintil og befolkningen som helhet, varierer imidlertid mye mellom landene. I UK er trangboddhet et relativt lite problem, og spesielt er det få husstander i første inntektskvintil som er trangbodde (syv prosent). I Nederland er det også bare ni prosent av husholdningene i første inntektskvintil som er trangbodde. Til sammenligning er det 20 prosent i Norge, og hele 29 prosent i Sverige, som har den høyeste andelen.

Hvis vi i stedet viser trangboddhet etter disposisjonsform, ser vi i figur 1.7. at det også er store forskjeller mellom boligeiere og leieboere, der boligeiere ikke overraskende har mye lavere forekomst av trangboddhet enn leieboere. Det er heller ikke så stor forskjell mellom boligeiere i henholdsvis første og tredje kvintil – det er få som bor trangt uansett. Igjen er det imidlertid Sverige som ligger høyest med syv-åtte prosent trangbodde husstander blant eierne sammenlignet med null eller én prosent i Nederland og Tyskland og litt over det i Norge. I leiesektoren er imidlertid trangboddhet et mye større problem. Også her er det høyest i Sverige og lavest i Nederland.

Figur 1.7 Andel husholdninger som er trangbodde 2018 eller sist tilgjengelige. Boligeiere og leietakere i første og tredje inntektskvintil



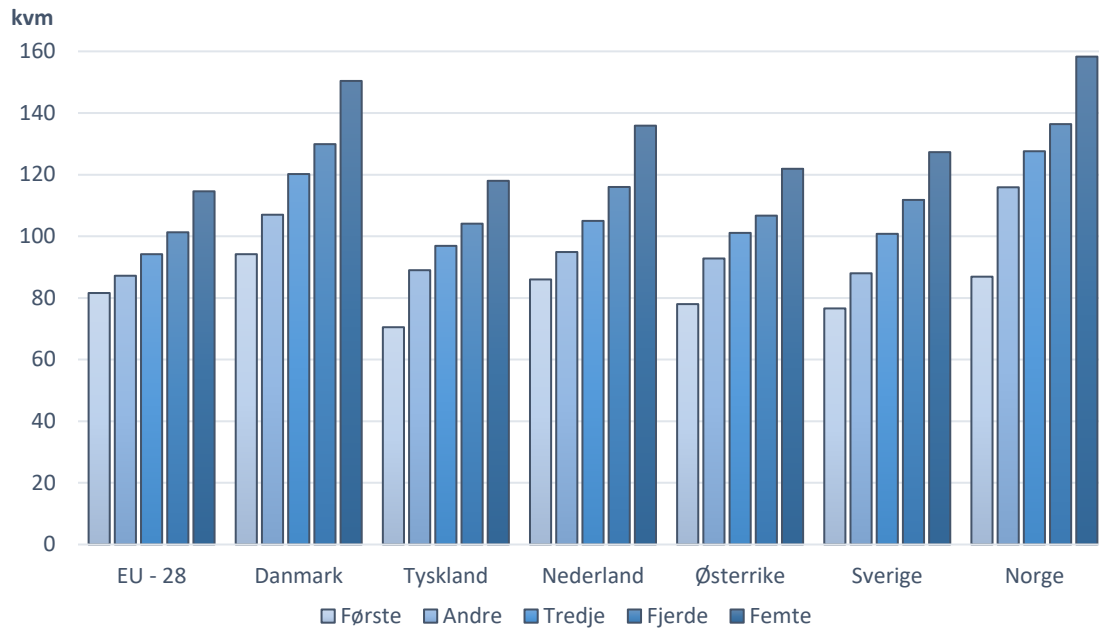
Kilde: OECD Affordable Housing Database, Tabell HC2.1.4. Tallene er beregnet av OECD på bakgrunn av nasjonale EU-SILC-undersøkelser fra 2018 og den tyske sosioøkonomiske panelstudien (GSOEP) fra 2014 for Tyskland.

I første inntektskvintil er det rundt 30 prosent eller mer som bor trangt både i Østerrike og de tre skandinaviske landene. For leietakere i tredje inntektskvintil er det mindre forskjell mellom landene med trangboddhetsrater mellom seks og 17 prosent. Forskjellen i trangboddhet etter inntekt i leiesektoren er imidlertid større i Norge enn i de andre landene i sammenligningen vår, med over fire ganger så høy andel i første inntektskvintil som i tredje.

1.3.2 Boligstørrelse

Trangboddhetsindikatorerne kan suppleres med mål på hvor romslig befolkningen i gjennomsnitt bor for å gi et mer komplett bilde av boligenes størrelse. Gjennomsnittlig boligstørrelse var 123 kvadratmeter i Norge i 2012, hvilket var høyere enn i alle de andre landene vi studerer og også langt høyere enn i EU – 28 (96 kvm). Figur 1.8. viser i detalj at Norge dessuten har størst gjennomsnittlig bolig i alle inntektskvintiler bortsett fra den første. Figur 1.12. viser også at boligstørrelse øker med inntektsnivå i alle land. Hvor bratt inntektsgradienten er, varierer imidlertid noe. Spesielt fra fjerde til femte inntektskvintil ser vi at gjennomsnittlig boligstørrelse øker med 20 kvm eller mer i både Danmark, Nederland og Norge. I Norge øker også boligstørrelsen med 29 kvm fra første til andre inntektskvintil.

Figur 1.8 Gjennomsnittlig boligstørrelse (kvm) etter inntektskvintil 2012



Kilde: Eurostat Income and Living Conditions (EU-SILC).

1.3.3 Fuktproblemer

Fuktighet i boligen er et mer fremtredende problem i Norge enn andre indikatorer på boligstandard. Problemer med fukt og vannskader som medfører muggskader er ofte knyttet til baderom på grunn av manglende eller dårlig membran i dusjen eller dårlig ventilasjon, kjellere som er omgjort til oppholdsrom uten tilstrekkelig sikring mot vanninntrenging, eller uisolerte loft. I en rapport fra Folkehelseinstituttet fra 2016 der om lag 10 000 tilstandsrapporter laget av fagfolk ble gjennomgått, ble det anslått at så mye som 31 prosent av norske boliger hadde fukt- eller muggskader (Becher m.fl., 2016). De fleste av dem hadde imidlertid en anmerking på tilstandsgrad 2-nivå (TG-2), og kun fire prosent hadde en anmerking på det mye mer alvorlige TG-3-nivå, som tilsier total funksjonssvikt⁶.

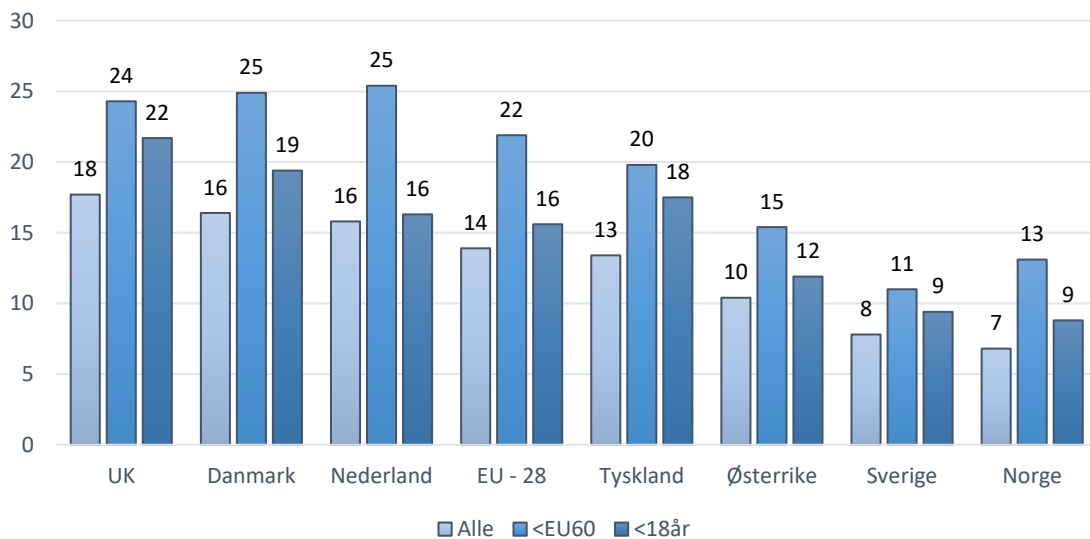
Det finnes det imidlertid ikke tall på som kan sammenlignes på tvers av land, til tross for at undersøkelser viser at problemene finnes i lignende omfang også i de andre nordiske landene (ibid). I EU-SILC stilles det imidlertid generelle spørsmål om fukt, råte eller lekkasjer i boligen, dog ikke knyttet til baderommet. Mer spesifikt spørres det om de har lekkasje fra taket, om det er fukt i vegger, gulv eller grunnmuren, eller om det er råte i vinduskarmer eller i gulvet. Vi må også ha i mente at svarene representerer beboernes oppfatning og ikke er en fagmessig tilstandsvurdering.

I figur 1.9. viser vi forekomsten av problemer med lekkasje fra tak, fukt eller råte i vegger, vinduskarmer, gulv eller grunnmur for de syv landene i utvalget vårt, samt gjennomsnittet for de 28 landene i EU. For hele befolkningen er problemet med

⁶ Se vedlegg for del 1 for en nærmere definisjon av tilstandsgrader.

fukt størst i UK med 18 prosent, mens Danmark og Nederland følger hakk i hæl med 16 prosent. Hvis vi ser på andel barn under 18 år som bor i en bolig med fuktproblemer, er det også UK som ligger høyest med 22 prosent, etterfulgt av Danmark og Tyskland med henholdsvis 19 og 18 prosent. I motsatt ende av skalaen ligger Sverige og Norge, men henholdsvis åtte og elleve prosent i boliger med fuktproblemer for alle og syv og 13 prosent for barn under 18 år. For alle land er det imidlertid lavinntektsgrupper, her definert som husholdnings ekvivalensinntekt under 60 prosent av den nasjonale medianinntekten, som er mest utsatt for fuktproblemer. Rangeringen er imidlertid litt annerledes. I både Danmark, Nederland og UK er omtrent én av fire i denne gruppen utsatt for fuktproblemer i boligen. I Norge gjelder det bare om lag én av åtte i lavinntektsgruppen, og i Sverige enda litt færre.

Figur 1.9 Andel av befolkningen som bor i en bolig med lekkasje i tak, fukt i vegger, gulv eller grunnmur eller råte i vinduskarmen eller gulv i 2018



Kilde: Eurostat Income and Living Conditions (EU-SILC).

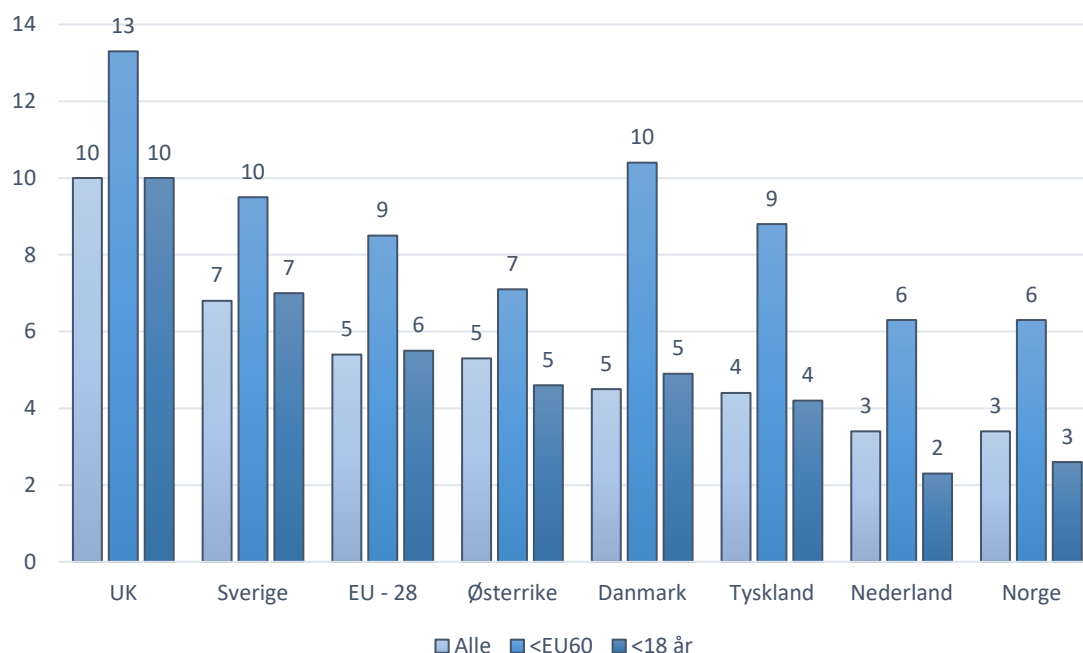
1.3.4 Lysforhold i boligen

EU-SILC inneholder også et spørsmål om lysforhold i boligen, nærmere bestemt om respondenten synes at boligen sin er for mørk. Svarfordelingen for 2018 er vist i figur 1.10. for henholdsvis hele befolkningen, barn under 18 år og for personer som bor i lavinntektshusholdninger (under 60 prosent av den nasjonale medianinntekten) i de syv landene i utvalget vårt, samt gjennomsnittet for de 28 landene i EU.

I alle EU-landene i gjennomsnitt er det fem prosent av befolkningen som mener at boligen de bor i, er for mørk. I Norge er det noe lavere med tre prosent, mens de i UK, som har høyest andel, er hele ti prosent. Vi ser imidlertid at barn ikke er noe særlig mer utsatt for mørke boliger enn resten av befolkningen, men personer i lavinntektshushold er som forventet mer plaget av dårlige lysforhold i boligen sin. I Norge svarer litt over seks prosent av befolkningen i lavinntektshusholdninger at

boligen deres er for mørk, mens i både Sverige og Danmark ligger denne andelen på rundt ti prosent.

Figur 1.10 Andel av befolkningen som mener at boligen deres er for mørk i 2018



Kilde: Eurostat Income and Living Conditions (EU-SILC).

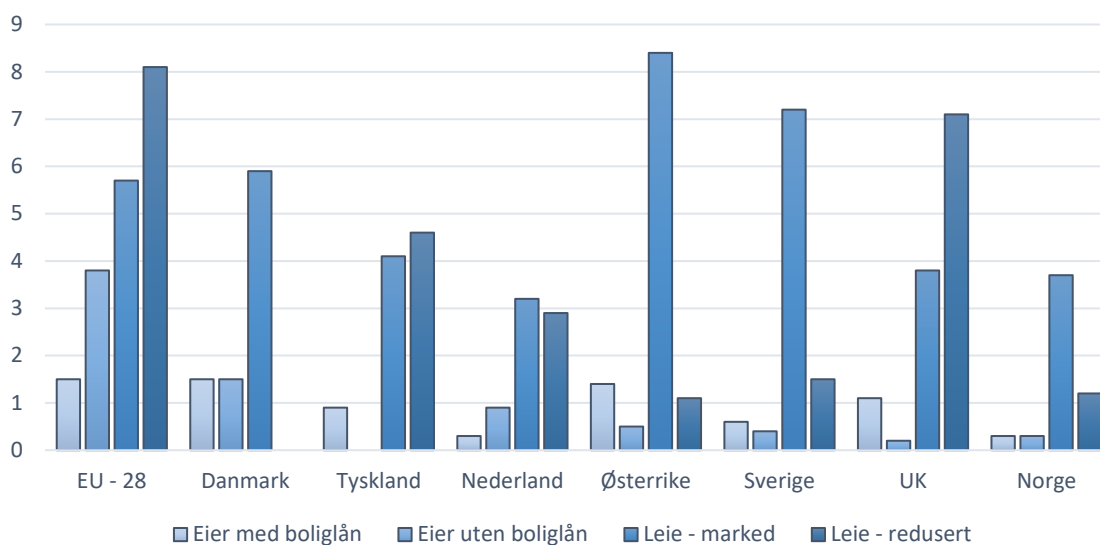
1.3.5 Overlapp av ulike typer lav bostandard

Eurostat lager også en indikator på boligstandard som kombinerer trangboddhet med enten forekomst av fuktproblemer i boliger eller at boligen er for mørk⁷. Denne samleindikatoren fanger opp overlapp i ulike mål på lav boligstandard og betegner alvorlig boligdeprivasjon (severe housing deprivation). Den kan presenteres etter disposisjonsform, men ikke etter husholdningenes inntektsnivå som de foregående målene på boligstandard. Disposisjonsform skiller på den ene siden mellom boligeiere som eier sin bolig henholdsvis med og uten boliglån, og på den andre siden mellom leietakere som betaler henholdsvis markedsleie og redusert leie⁸.

⁷ Spørsmålet om boligen har innendørs bad eller toalett er også inkludert, men denne indikatoren er omtrent null for de syv landene vi studerer.

⁸ «Redusert leie» er leietakere som svarer nei på spørsmålet om de betaler vanlig markedsleie. Deretter blir respondentene bedt om å spesifisere hvorfor de betaler redusert leie, der svaralternativene er (1) leier av det offentlige eller får støtte fra det offentlige til å betale husleien; (2) leier fra arbeidsgiver; (3) leier fra venner eller familie; og (4) av andre grunner (Støren og Todorovic (2019), side 71–72).

Figur 1.11 Andel av befolkningen som rapporterer alvorlig boligdeprivasjon 2018



Kilde: Eurostat Income and Living Conditions (EU-SILC).

Figur 1.11. viser fordelingen i våre syv land, samt gjennomsnittet for EU-28. Vi ser at det først og fremst er i leiesektoren at vi finner husholdninger med såkalt alvorlig boligdeprivasjon, men forskjellen mellom leie- og eiersektoren er spesielt stor i Østerrike, Sverige og UK. I sammenligningen mellom markedsleie og subsidiert leie ser vi at andelen husholdninger med alvorlig boligdeprivasjon noen ganger er høyest i den subsidierte leiesektoren (UK), andre ganger i markedsleiesektoren (Østerrike, Sverige og Norge), og andre ganger igjen omtrent likt fordelt mellom de to sektorene (Tyskland og Nederland)⁹. Det kan tyde på at det er lands-spesifikke forhold for leiesektoren som regulering, organisering, størrelse og finansiering som påvirker boforhold i de ulike delene av leiemarkedet heller enn todelingen markedsleie – subsidiert leie.

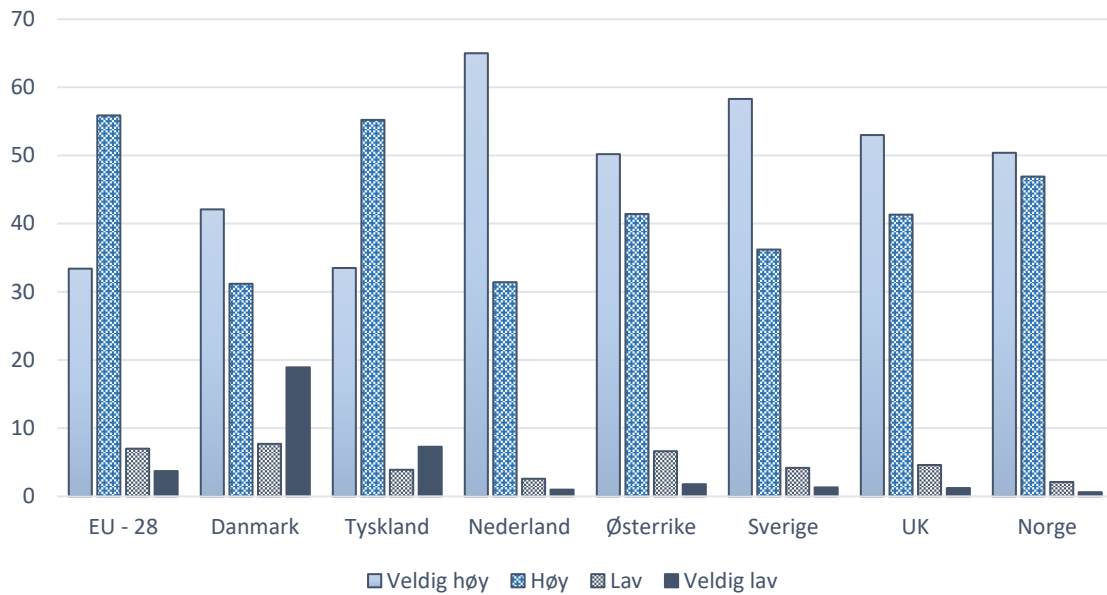
1.3.6 Generell tilfredshet med boligen

I tillegg tar vi med noen litt eldre tall som viser andre aspekter ved boligstandard. Disse er hentet fra EU-SILC i 2012 da en mer omfattende boligmodul var inkludert. Felles for dem er at de beskriver mer generelle trekk ved boliger og i mye mindre grad er problemfokuserende enn de foregående indikatorene på boligstandard.

Den kanskje mest overordnede vurderingen av boligstandard og boforhold, er beboernes generelle tilfredshet med boligen. I figur 1.12. viser vi andelen av befolkningen som uttrykker henholdsvis veldig høy, høy, lav og veldig lav tilfredshet med boligen sin. Ikke overraskende, gitt det forholdsvis beskjedne omfanget av alvorlige problemer med boligen vist i de foregående figurene, svarer det overveiende flertallet i alle landene våre og i EU-28 sett under ett at de har veldig høy eller høy tilfredshet med boligen. Noen interessante forskjeller finnes imidlertid.

⁹ Merk at det for Danmark ikke var inkludert tall for leiesektoren med reduserte leiepriser.

Figur 1.12 Andel av befolkningen etter tilfredshet med boligen 2012



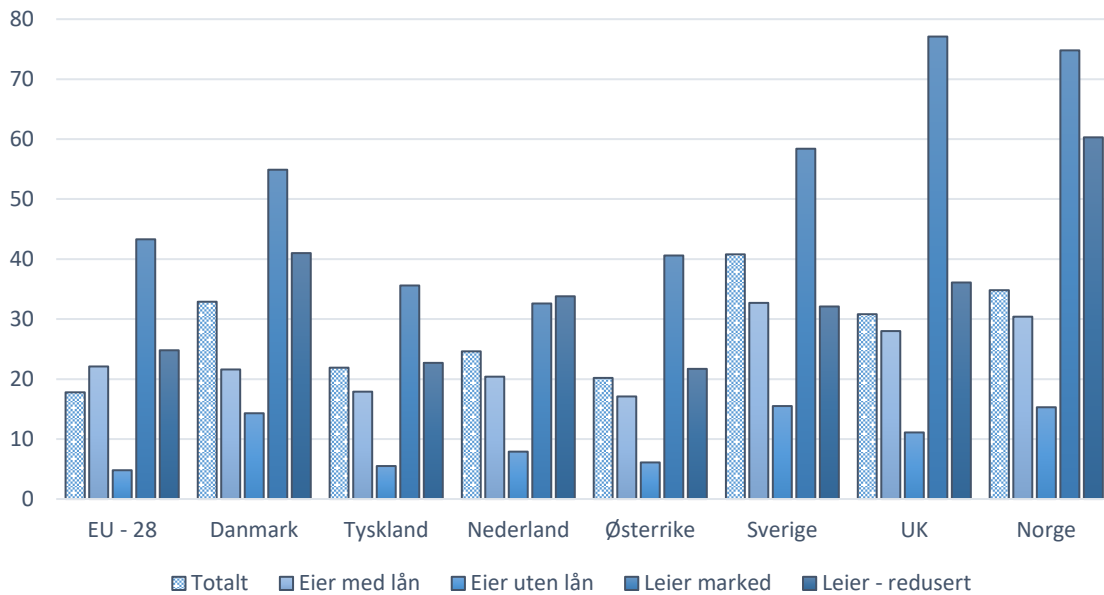
Kilde: Eurostat Income and Living Conditions (EU-SILC).

For det første er det flere som svarer veldig høy enn høy tilfredshet med boligen i alle land i utvalget vårt bortsett fra i Tyskland. I Nederland svarer hele 65 prosent av respondentene at de har veldig høy tilfredshet med boligen – dobbelt så mange som andelen som svarer høy tilfredshet. I Sverige er det også stor overvekt av respondenter som svarer veldig høy tilfredshet, mens det er jevnere fordelt mellom veldig høy og høy tilfredshet med boligen i de andre landene. I Tyskland er det kun 34 prosent som uttrykker veldig høy tilfredshet med boligen, mens 55 prosent sier de har høy tilfredshet. I den andre enden av skalaen er det kun i Danmark og Tyskland at det er en viss andel av befolkningen som ikke er tilfreds med boligen. Spesielt i Danmark er det hele 19 prosent som svarer at de har veldig lav tilfredshet med boligen, men åtte prosent sier at de har lav tilfredshet. I Tyskland er de tilsvarende andelene syv og fire prosent, henholdsvis.

1.3.7 Bostabilitet

Til slutt viser vi i figur 1.13. andelen av befolkningen som har flyttet i løpet av de siste fem årene, for befolkningen som helhet (skraverte stolper) og etter disposisjonsform. Selv om dette ikke er en direkte indikator for boligstandard er den likevel et samleuttrykk for mange iboende boligmarkedskarakteristika. Når det er sagt, er det ikke nødvendigvis slik at jo lavere flytterate, desto bedre, ei eller motsatt. Flytting kan skyldes både forbedret livssituasjon ved at man flytter pga. jobbtilbud, utdanning eller familiedannelse, eller flytting kan skyldes forverret livssituasjon som gjør at man må nedskalere og finne et rimeligere sted å bo. Svært høy flytteeaktivitet i segmenter av boligmarkedet kan likevel tyde på at det kan være vanskelig å finne en god og varig bolig der, selv for dem som ønsker å bli boende.

Figur 1.13 Andel av befolkningen som har flyttet i løpet av de siste fem årene 2012



Kilde: Eurostat Income and Living Conditions (EU-SILC).

De totale flytteratene varierer mellom rundt 20 prosent for Østerrike, Tyskland og Nederland, til i overkant av 30 prosent i UK, Norge og Danmark, og til 41 prosent i Sverige, som ligger høyest. Den generelle flyttehyppigheten er altså dobbelt så høy i Sverige som i Østerrike. Sett etter disposisjonsform er det felles for alle de syv landene at boligeiere flytter mindre enn leietakere, og eiere med boliglån flytter mye mer enn boligeiere uten boliglån. Dette er begge kjente trekk ved boligmarkedet og kan til dels forklares med livsfaser. Eiere i UK, Norge og Sverige flytter imidlertid mye mer enn boligeiere i de resterende landene. Det som virkelig skiller landene, er imidlertid forskjellen i mobilitet mellom eier- og leiesegmentet, og mellom markedsbasert og husleieredusert¹⁰ leiesektor. I både UK og Norge har tre av fire leietakere på det private leiemarkedet flyttet i løpet av en femårsperiode, mens det i både Tyskland og Nederland bare er rundt én av tre. I Sverige og Danmark har godt over halvparten av de private leietakerne flyttet i løpet av de siste fem årene. Norge utmerker seg også med svært høy mobilitet blant dem som leier og betaler redusert husleie. Omtrent 60 prosent har flyttet i løpet av de siste fem årene. Dette er vel 50 prosent høyere enn i Danmark, nesten dobbelt så høyt som det er i Sverige og nesten tre ganger så høyt som det er i Østerrike. Dette er sannsynligvis et uttrykk for at den kommunale leiesektoren blir ansett for å dekke et midlertidig behov i Norge der folk skal bo for en periode før de flytter videre til en mer varig bolig. Gitt at flyttehyppigheten er enda høyere på det private leiemarkedet vil imidlertid ikke en videre boligkarriere der nødvendigvis bidra til å økt bostabilitet.

¹⁰ Se fotnote 8 for en nærmere definisjon av redusert husleie.

1.4 Utviklingen på boligmarkedet

I denne delen tar vi for oss noen aggregerte størrelser som beskriver utviklingen på boligmarkedet over tid i de syv landene vi studerer. Alle landene har gått gjennom en periode med sterk boligprisvekst, enten på 2000-tallet forut for finanskrisen, eller etter det. Det varierer imidlertid når boligprisene begynte å øke, hvor raskt de økte og i hvor stor grad boligmarkedet ble påvirket av den globale finanskrisen. Boligprisvekst kombinert med liberalisering av kredittmarkedet og nye låneprodukter som muliggjør lave månedlige betalinger har i mange land ført til en sterk vekst i privat boliggjeld, noe som har skapt stor bekymring for finansiell ustabilitet hos de respektive myndighetene. De siste årene har derfor vært preget innstramminger i tilgangen til boliglån for å forsøke å stagge utlånsveksten og forhindre både mislighold og en stor nedgang i privat konsum hvis det skulle komme en periode med lavkonjunktur. Vi inkluderer også tall for boligbygging som indikerer hvor raskt boligmarkedet responderer på positive prissignaler. Spesielt i Sverige har det vært spekulert i hvorfor boligbyggingen ikke tok seg opp til tross for svært høy boligprisvekst over flere år.

1.4.1 Boligprisutvikling

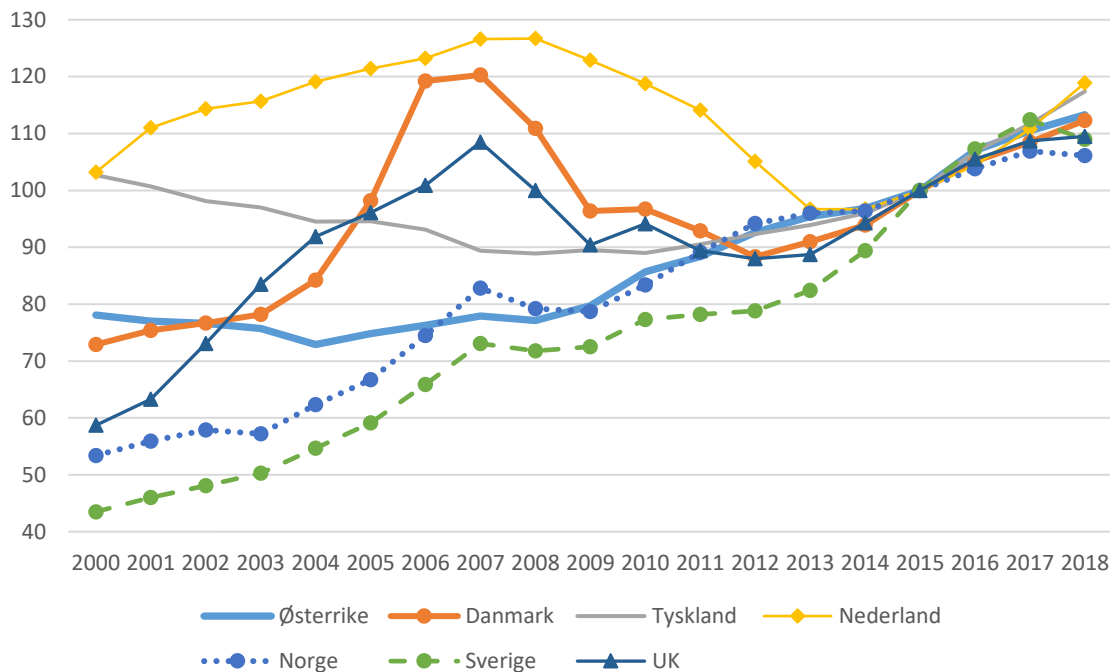
Utviklingen i realboligprisindeksen for de syv landene i undersøkelsen vår er vist i figur 1.14. for perioden 2000-18. Indeksen er normalisert med prisnivået for 2015 og viser derfor realboligprisen for hvert år sammenlignet med 2015 for hvert av landene. Siden boligprisnivået var svært ulikt i de syv landene, betyr dette at det ikke gir noen mening å sammenligne boligprisindeksen for et gitt år på tvers av landene – lik indeks for to ulike land betyr ikke at boligprisnivået var det samme i disse to landene. Det betyr nærmere bestemt at boligprisnivået *relativt til boligprisnivået i 2015*, var det samme i de to landene, dvs. at boligprisene endret seg i samme takt mellom 2015 og det gitte året. Videre er indeksen deflatert for å ta bort effekten av den generelle prisstigningen for hvert land.

For hele perioden 2000-18 er det Sverige som har hatt den sterkeste realveksten i boligpriser med 150 prosent stigning. I Norge doblet realboligprisen seg i samme periode. I Østerrike, som er det tredje landet som hadde tilnærmet uavbrutt boligprisvekst i denne perioden, økte realboligprisene med 45 prosent. For de resterende fire landene var utviklingen helt annerledes. Tyskland opplevde et kontinuerlig fall i realboligprisindeksen gjennom hele 2000-tallet. Fra 2000 til bunnpunktet i 2008 sank realboligprisene med 13 prosent. Fra 2008 og frem til 2018 steg boligprisene kontinuerlig med til sammen 32 prosent. Det betyr at for hele perioden sett under ett steg boligprisene i Tyskland bare med 14 prosent i reelle termer. De siste tre landene Danmark, Nederland og UK gikk alle gjennom en periode med sterk boligprisvekst tidlig på 2000-tallet som ble avløst av boligprisfall etter finanskrisen, og deretter boligprisvekst igjen fra 2012/13. Både Danmark og UK hadde veldig rask boligprisøkning: fra 2003 til 2006 steg realboligprisene med 52 prosent i Danmark, mens i UK steg de også sterkt med 84 prosent, men over en noe lengre periode fra 2000 til 2007. Boligprisfallet i

kjølvannet av finanskrisen var like hurtig; fra toppåret 2007 til 2009 falt realboligprisene med henholdsvis 20 og 17 prosent i Danmark og UK. Boligprisene fortsatte å falle helt frem til 2012 i begge land. Nederland gikk også gjennom den samme syklusen med boligprisvekst frem til 2008 etterfulgt av prisfall frem til 2013. Her skjedde boligprisendringene imidlertid litt saktere, både på vei opp og på vei ned igjen. Da boligprisveksten snudde i 2013 var imidlertid realboligprisen i Nederland lavere enn den hadde vært i år 2000.

Siden 2013 har boligprisene fortsatt å øke i alle syv landene, men i både Sverige og Norge falt prisene noe fra 2017 til 2018. Fra 2013 til 2018 har realboligprisene steget minst i Norge av de syv landene vi undersøker med vel 11 prosent. I de fleste av de andre landene steg realboligprisene med rundt 20 prosent og med hele 32 prosent i Sverige, til tross for prisnedgang fra 2017 til 2018.

Figur 1.14 Utviklingen i realboligprisindeksen 2000–2018 (2015=100)



Kilde: OECD (2020), Housing prices (indicator). doi: 10.1787/63008438-en (Accessed on 17 January 2020)

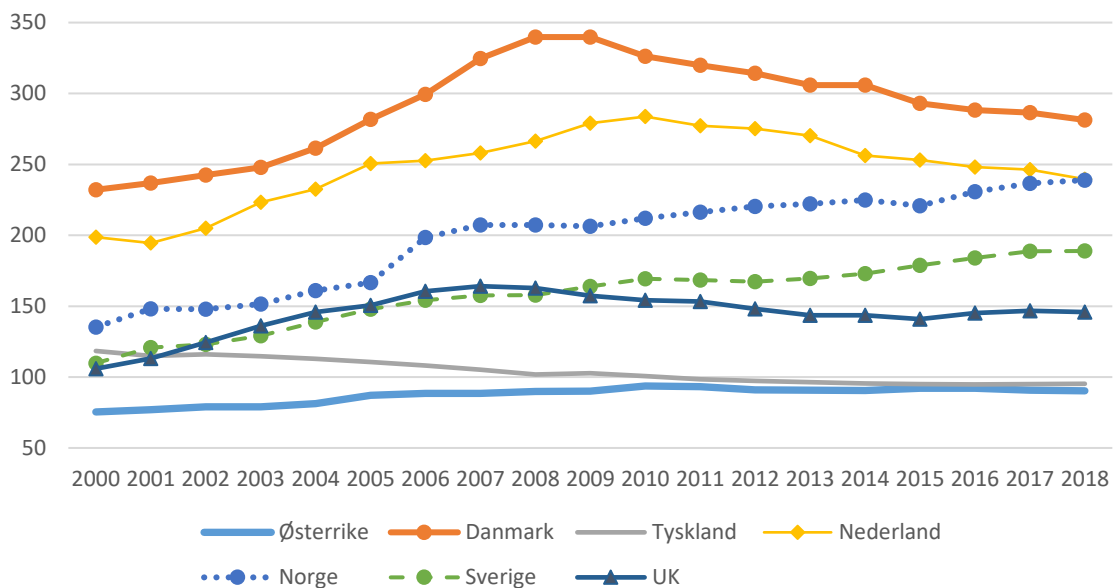
1.4.2 Husholdningenes gjeld

Parallelt med økningen i boligprisene fra 2000-tallet og utover steg også husholdningenes gjeld i mange land. Mens det over lang tid har blitt uttrykt stor bekymring over de norske husholdningenes gjeldsopptak¹¹, hadde både danske og nederlandske husholdninger betydelig mer gjeld enn de norske i denne perioden som vist i figur 1.15. I 2018 hadde imidlertid Norge tatt igjen Nederland og bare Danmark hadde høyere husholdningsgjeld relativt til netto disponibel inntekt med 289 mot 239 i både Norge og Nederland. Endringene i denne indikatoren var i de fleste tilfeller imidlertid mindre dramatisk enn endringene i

¹¹ Både IMF og Norges Bank skriver dette hvert år i sine rapporter.

boligprisene. Vi ser at likevel at de samme mønstrene som vi så i figur 1.14., også er til stede i figur 1.15. Husholdningenes gjeldsgrad har økt jevnt fra 2000 til 2018 i både Sverige, Norge og Østerrike, som var de tre landene som hadde nærmeste uavbrutt boligprisvekst i samme periode. Mens veksten var på henholdsvis 76 og 72 prosent i Norge og Sverige, var den kun på 19 prosent i Østerrike. Der realboligprisene steg mest, steg også husholdningenes gjeld mest, og vice versa. I Tyskland falt husholdningenes gjeld som andel av netto disponibel gjeld med 20 prosent i perioden til tross for at realboligprisene økte med 14 prosent i samme periode. For de tre landene som opplevde kraftig boligprisøkning etterfulgt av boligprisfall på 2000-tallet, ser vi at husholdningenes gjeld også stiger frem til finanskrisen for deretter å falle.

Figur 1.15 Husholdningenes gjeld som andel av netto disponibel inntekt, 2000–2018



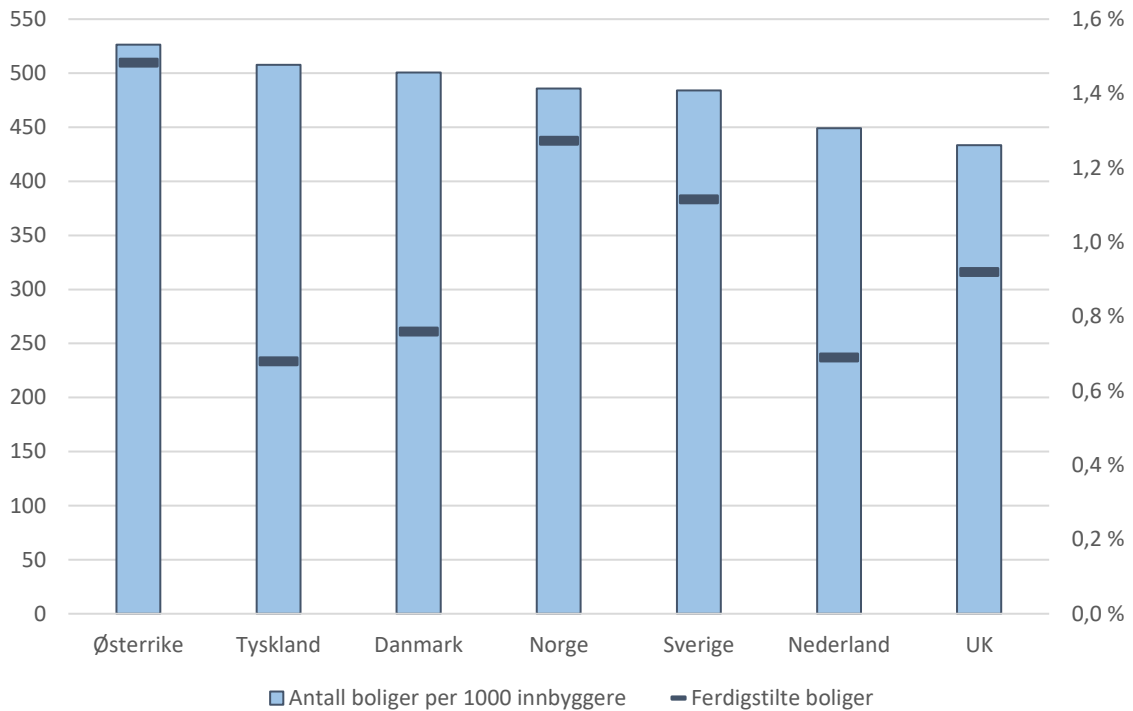
Kilde: OECD (2019), Household debt (indicator). doi: 10.1787/f03b6469-en (Accessed on 15 December 2019)

1.4.3 Boligbygging

Til sist tar vi en kikk på tall for boligdekning (antall boliger per 1000 innbyggere) og for ferdigstilte boliger som andel av boligmassen som er vist sammen i figur 1.16. Søylene viser antall boliger per 1000 innbyggere (venstre akse), og de horisontale strekene viser nybyggingsratene (høyre akse).

Både boligdekning og nybyggingstakt er høyest i Østerrike, med 526 boliger per 1000 innbyggere og 1,5 prosent nye boliger i 2018. Til sammenligning har Norge 486 boliger per 1000 innbyggere, som er vel åtte prosent lavere enn i Østerrike. Andelen ferdigstilte boliger var nest høyest i Norge med 1,3 prosent. Lavest er boligdekningen i Nederland og UK med henholdsvis 15 og 18 prosent færre boliger per capita enn i Østerrike. Nybyggingstakten er også lavest i Nederland med bare 0,7 prosent nybygging. Økningen i boligprisene i Nederland de siste årene, jfr figur 1.14. bør stimulere til økt boligbygging.

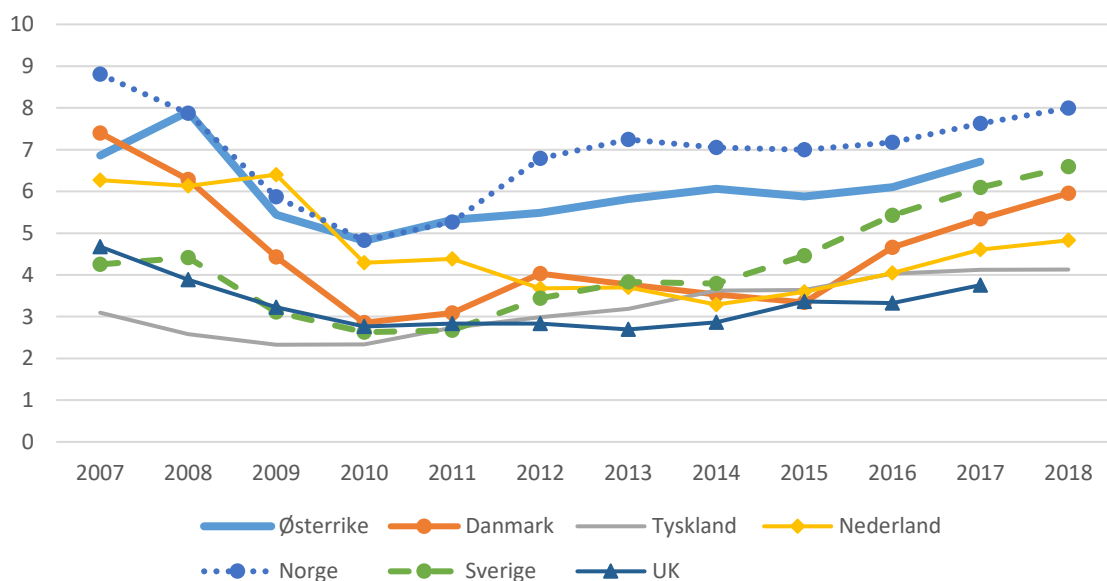
Figur 1.16 Boligdekning og nybygging som andel av boligmassen 2018 (2017 for Tyskland)



Kilde: OECD Affordable Housing Database, tabell HM1.1.

Vi kan trekke linjene enda litt lenger tilbake i tid for å se hvordan nybyggingen har variert over de siste årene i de syv landene i utvalget vår. Figur 1.17 viser antall nybygde boliger per 1000 personer over 18 år fra 2007 og frem til 2018. Målt på denne måten har Norge høyest nybyggingstakt og har hatt det nesten gjennom hele perioden. Fra 8,8 nybygde boliger per 1000 personer i toppåret 2007 falt antallet med 45 prosent til 4,8 i 2010 før det begynte å ta seg opp igjen. I 2018 ble det i Norge bygget vel åtte boliger per 1000 personer over 18 år.

Figur 1.17 Antall ferdigstilte boliger per 1000 personer over 18 år 2007–18



Kilde: Bearbejdede tall fra European Mortgage Foundation Hypostat 2019.

Selv om boligbyggingen falt i alle landene i årene etter finanskrisen, var kontraksjonen i boligbyggingen spesielt kraftig i Danmark som gikk fra 7,4 nybygde boliger per 1000 personer over 18 år i 2007 til 2,8 i 2010, en reduksjon på over 60 prosent. I Østerrike, der boligmarkedet ikke ble særlig rammet av finanskrisen og den påfølgende resesjonen, falt boligbyggingen bare i to år fra 2007 til 2009 før den langsomt begynte å ta seg opp igjen. I både Danmark og Nederland, som ble hardest rammet av finanskrisen, tok det mange år før den nedadgående trenden snudde og boligbyggingen begynte å ta seg opp igjen. I Danmark og også Sverige har byggetakten økt mest de siste årene. Antall nybygde boliger per 1000 personer over 18 år ligger likevel henholdsvis 25 og 18 prosent under det norske nivået.

1.5 Bolig til en overkommelig pris (affordability)

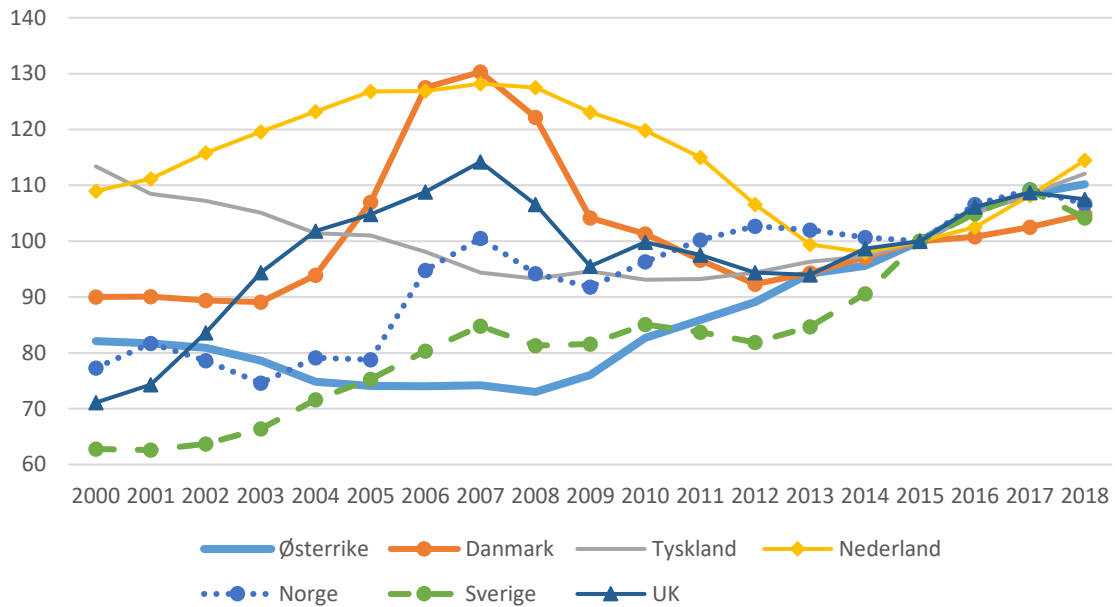
Hvor mange er det som strever med å betale for boligen sin i de ulike landene i utvalget vår? Hvordan er høye boutgifter fordelt etter inntektsnivå og etter disposisjonsform? Hvordan har dette endret seg over tid? Dette er noen av spørsmålene vi vil besvare i dette avsnittet.

Vi starter med en veldig generell og mye brukt indikator for forholdet mellom inntekt og boutgift, nemlig boligpris delt på disponibel inntekt per person. Litt forenklet angir denne indikatoren hvor mange gjennomsnittlige årsinntekter man må betale for å kjøpe en gjennomsnittlig bolig. Tallene er indeksert med 2015 som base for alle land, det vil si at vi ser hvordan forholdstallet mellom boligpris og disponibel inntekt har endret seg over tid *sammenlignet med hvordan dette forholdstallet var i samme land i 2015*. Alle land har indeksverdi 100 i 2015. Det betyr imidlertid ikke at forholdet mellom boligpris og disponibel inntekt var det samme i 2015 alle de syv landene i utvalget vårt. Indeksen er ikke egnet til å sammenligne ulike land på et gitt tidspunkt, kun til å sammenligne ett land med seg selv over tid.

1.5.1 Boligpris/disponibel inntekt

I figur 1.18. viser vi utviklingen i boligpris/disponibel inntekt fra 2000 til 2018 for våre syv land. Vi sammenligner altså over tid innad i hvert land der høyere indeks betyr i gjennomsnitt mindre mulighet for å kjøpe en bolig til en overkommelig pris, mens lavere indeks betyr bedre mulighet for å kjøpe bolig. Ikke overraskende ligner denne figuren på figur 1.14. som viste realboligprisindeksen for samme periode, i det minste for tre av landene (Nederland, Danmark og UK). De hadde alle kraftig boligprisvekst tidlig på 2000-tallet, som ble etterfulgt av et (nesten) like kraftig boligprisfall etter finanskrisen, og deretter kom et nytt omslag i boligmarkedet fra 2012/13. Forholdstallet mellom boligpris og disponibel inntekt følger også denne utviklingene slik at muligheten for å skaffe seg en bolig til en rimelig pris ble dårligere fra 2000 og frem til finanskrisen, deretter bedre, og etter 2012/13 har mulighetsrommet igjen blitt mindre. Her må man imidlertid huske på at denne indeksen kun måler forholdet mellom gjennomsnittlig boligpris og disponibel inntekt og ikke sier noe om muligheten for å få lån, renteforhold, skjerpede krav til inntekt eller andre relevante faktorer. Den sier heller ikke noe hvordan muligheten til å komme seg inn på boligmarkedet er distribuert i inntektsfordelingen eller blant ulike demografiske grupper.

Figur 1.18 Nominell boligpris delt på nominell disponibel inntekt per person 2000–18. Indeksert (2015=100)



Kilde: Source: OECD (2020), Housing prices (indicator). doi: 10.1787/63008438-en (Accessed on 17 January 2020)

Det er verdt å legge merke til at utviklingen i den norske indeksen ikke helt følger utviklingen i boligprisindeksen fra figur 1.14. Mens boligprisene steg nesten uavbrutt i hele perioden 2000-18, ser vi at boligpris-til-inntekt-indeksen i Norge var ganske stabil på begynnelsen av 2000-tallet, gjorde et stort hopp fra 2005 til 2007, falt noe i kjølvannet av finanskrisen og har deretter økt i små rykk og napp fra 2009 til 2018. Indeksen var for eksempel den samme i 2015 som den var i 2007. Dette tyder på at utviklingen i den gjennomsnittlige disponible inntekten i hvert fall i perioder har holdt tritt med utviklingen i boligpriser til tross for at sistnevnte til tider har vært svært høy i Norge. Til sammenligning ser vi at det i Sverige har det nesten uavbrutt har vært en gradvis forverring i «affordability» siden 2000 og helt frem til 2017, og relativt til indeksverdien i 2015 har endringen totalt sett vært mer negativ enn i Norge. Merk imidlertid at dette ikke sier noe om nivået på «affordability», men kun om utviklingen over tid.

1.5.2 Boutgiftsbelastning

Fra dette veldig overflatiske (men mye brukte) målet på mulighetsrommet på boligmarkedet, skal vi kikke på boutgiftsbelastning for hvert land som helhet og for ulike grupper på boligmarkedet, dvs. hvor stor andel av husholdningenes konsum og inntekt som blir brukt på boligutgifter, og hvor stor andel som man regner for å ha høy boutgiftsbelastning. Vi starter imidlertid med en indikator som egentlig både fanger opp både økonomisk situasjon og boligstandard, så vel som markedspriser på brensel og eventuelle støtteordninger, nemlig andel som har problemer med å holde boligen tilstrekkelig varm. Tabell 1.2. viser andelene husholdninger i de respektive landene for henholdsvis første og tredje inntektskvintil.

Tabell 1.2 Andel husholdninger som har problemer med å holde boligen tilstrekkelig varm 2017. Første og tredje inntektskvintil (disponibel inntekt)

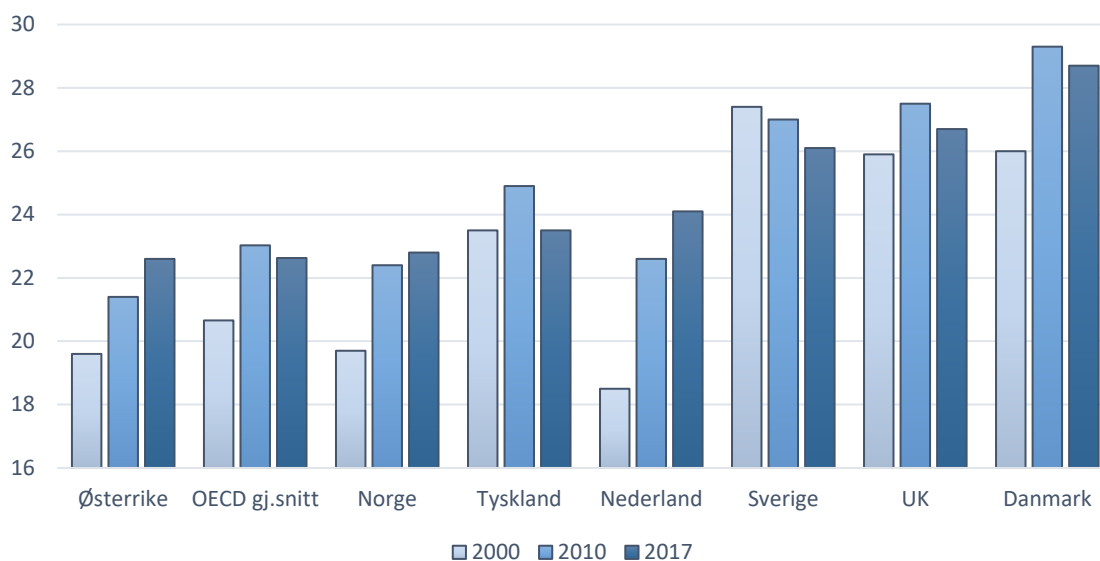
	Første inntektskvintil	Tredje inntektskvintil
UK	12%	5%
Tyskland	10%	2%
Nederland	9%	1%
Østerrike	8%	1%
Danmark	6%	2%
Sverige	5%	2%
Norge	2%	0%

Kilde: OECD Affordable Housing Database, tabell HC1.3.

Tabell 1.2. viser for det første at problemer med å holde boligen tilstrekkelig varm først og fremst er et problem blant husholdninger med lave inntekter. Med unntak av i UK er det svært få som rapporterer slik problemer i tredje inntektskvintil – i Norge er det for eksempel tilnærmet ingen, mens det i de andre landene ligger mellom én og to prosent, mot fem prosent i UK. For det andre er det tilsynelatende et omvendt forhold mellom andelen som har problemer med å holde boligen sin tilstrekkelig varm, og klima. I UK er andelen i den nederste inntektskvintilen seks ganger så høy som i Norge; 12 prosent mot to. I de kontinentaleuropeiske landene Tyskland, Nederland og Østerrike er det mellom åtte og ti prosent som sliter med å holde boligen sin varm nok, mens det er henholdsvis fem og seks prosent i Danmark og Sverige. Dette reflekterer nok like mye boligstandard og byggeskikk så vel som økonomiske forhold.

I figur 1.19. viser vi hvor stor andel av husholdningenes utgifter som gikk til å dekke boligutgifter i årene 2000, 2010 og 2017. Boligutgifter inkluderer foruten direkte boutgifter som renter/avdrag eller husleie også vann, elektrisitet, gass og annen brensel. I Norge og Østerrike utgjør boligutgifter bare 23 prosent av husholdningenes totale utgifter i 2017, for øvrig det samme som gjennomsnittet for alle OECD-landene. I Tyskland og Nederland er det noe høyere, mens husholdningene i Danmark faktisk brukte 29 prosent av sine totale utgifter på bolig i 2017. Mens denne andelen har steget fra 2000 til 2017 i både Østerrike, Norge og spesielt i Nederland, har den imidlertid gått noe ned i Sverige, og fra 2010 til 2017 gikk den også ned i Tyskland, UK og Danmark.

Figur 1.19 Boligutgifter som andel av husholdningenes utgifter 2000, 2010 og 2017



Kilde: OECD Affordable Housing Database, tabell HC1.1.

Tabell 1.3. viser hvor stor andel av disponibel inntekt som brukes til å dekke bo-utgifter¹² etter disposisjonsform og inntektsnivå. Som forventet er det et overordnet mønster at andelen er høyere blant leietakere enn blant boligeiere, og andelen er høyere i første enn i tredje inntektskvintil. Østerrike og Tyskland har den laveste andelen av disponibel inntekt som går til å dekke boutgift for leietakere i første inntektskvintil med vel 30 prosent, men den høyeste for boligeiere i første inntektskvintil (sammen med UK). Det er imidlertid mer påfallende at selv om andelen boutgifter av disponibel inntekt er noe høyere i leiesektorene enn i eiersegmentet, er det mye mindre forskjell på boutgiftsbelastning mellom disposisjonsformene i disse to landene enn i de resterende fem landene; hvordan andelen boutgifter endrer seg fra første til tredje inntektskvintil er nokså likt for leietakere og boligeiere.

Tabell 1.3 Boutgifter som andel av disponibel inntekt for husstander i første og tredje inntektskvintil. Median innen hver inntektskvintil

	Leietaker		Eier med boliglån	
	Første kvintil	Tredje kvintil	Første kvintil	Tredje kvintil
Sverige	42 %	23 %		8 %
UK	38 %	23 %	25 %	17 %
Danmark	38 %	22 %		
Norge	37 %		20 %	18 %
Nederland	37 %	23 %	18 %	16 %
Østerrike	30 %	17 %	25 %	13 %
Tyskland	29 %	17 %	27 %	17 %

Kilde: OECD Affordable Housing Database, tabell HC1.2. Tallene er beregnet av OECD på bakgrunn av EU-SILC fra 2018 (2017 for UK).

Note: Boutgiftsopplysninger for boligeiere var ikke tilgjengelig for Danmark. Celler med færre enn 100 observasjoner er tomme.

¹² For leietakere inkluderer boutgifter husleie, og for boligeiere inkluderer boutgifter renter og avdrag.

For de andre landene er både andelen av disponibel inntekt som går til å dekke boutgifter, og forskjellen fra første til tredje inntektskvintil jevnt over høyere i leie-enn i eiersegmentet. I første inntektskvintil bruker medianleieholdningen 37 prosent av inntekten sin på boutgifter i Norge og Nederland, 38 prosent i Danmark og UK, og hele 42 prosent i Sverige. Siden høy boutgiftsbelastning er definert som å bruke mer enn 40 prosent av inntekten på boutgifter, betyr det at over halvparten av leietakerne i første inntektskvintil i Sverige har høy boutgiftsbelastning. Vi ser også at medianleietakeren i tredje inntektskvintil bruker opp mot en fjerdedel av inntekten sin på boutgifter. For Nederland er det en høyere andel enn eierne i første inntektskvintil bruker. I både Norge og Nederland er for øvrig innteksgradienten for boutgiftsandel knapt fallende i eiersegmentet.

Som en refleksjon av tallene i tabell 1.3. viser vi i tabell 1.4. andelen i første inntektskvintil som er ansett for å ha høy boutgiftsbelastning etter disposisjonsform. Vi gjentar fra forrige avsnitt at høy boutgiftsbelastning er definert som å bruke minst 40 prosent av sin disponible inntekt på boutgifter, henholdsvis renter/avdrag for eiere og husleie for leietakere. Det er imidlertid verdt å merke seg at mens tabell 1.3. viste tall for husstander, viser tabell 1.4. andel av befolkningen slik at tallene ikke er direkte sammenlignbare.

Tabell 1.4 Andel av befolkningen i første inntektskvintil med høy boutgiftsbelastning etter disposisjonsform

	Leie (privat)	Leie (subsidiert)	Eier med boliglån
UK	51%	32%	26%
Sverige	43%		8%
Norge	39%		14%
Danmark	36%		
Nederland	31%		6%
Østerrike	23%	21%	15%
Tyskland	17%	10%	20%

Kilde: OECD Affordable Housing Database, tabell HC1.2. Tallene er beregnet av OECD på bakgrunn av EU-SILC fra 2018 (2017 for UK).

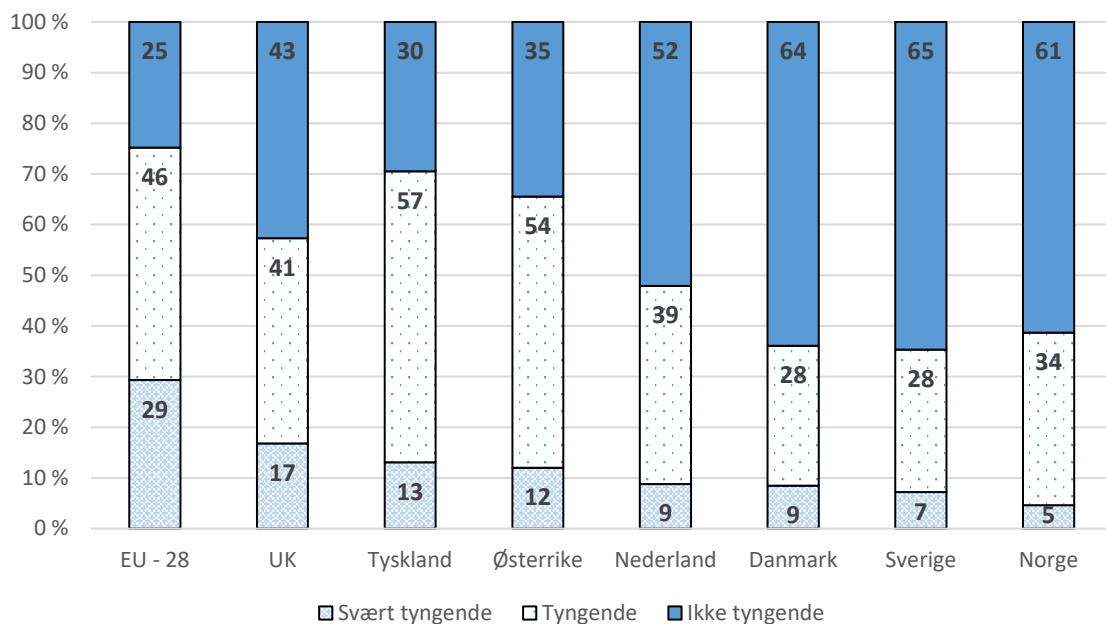
Noter: For leietakere inkluderer boutgifter husleie, og for boligeiere inkluderer boutgifter renter og avdrag. Boutgiftsopplysninger for boligeiere var ikke tilgjengelig for Danmark. Celler med færre enn 100 observasjoner er tomme.

I UK har faktisk flertallet av personer i nederste inntektskvintil som bor til private leie, høy boutgiftsbelastning. Vi ser at omtrent én tredel av beboerne i den subsidierte leiesektoren i UK også bruker mer enn 40 prosent av sin disponible inntekt på boutgifter. Til sammenligning gjelder dette omtrent én av fire boligeiere i første inntektskvintil. Dette er mye høyere enn i alle de andre landene. Det er imidlertid mange private leietakere i første inntektskvintil som har høy boutgiftsbelastning også i de resterende landene – rundt 40 prosent i de skandinaviske landene, 31 prosent i Nederland mot bare 23 og 17 prosent i henholdsvis Østerrike og Tyskland. Det vil si at andelen med høy boutgiftsbelastning er mer enn dobbelt

så høy i UK som i Østerrike og faktisk tre ganger så høy som i Tyskland. Den er også over dobbelt så høy i alle de skandinaviske landene som den er i Tyskland. Blant lavinntektseierne er rangeringen en litt annen ettersom andelen med høy boutgiftsbelastning faktisk er høyere blant eierne enn blant leietakerne i Tyskland; 20 prosent av lavinntektseierne mot 17 prosent av lavinntektsleietakerne. I de andre landene er andelen med høy boutgiftsbelastning langt lavere blant eierne enn leietakerne i første inntektskvintil – rundt 15 prosent i Østerrike og Norge og langt under 10 prosent i både Sverige og Nederland.

Til slutt inkluderer vi et subjektivt mål på boutgiftsbelastning, nemlig i hvilken grad beboerne selv opplever boutgiftene som henholdsvis svært tyngende, tyngende eller ikke tyngende. Svarfordelingen er gjengitt i figur 1.20.

Figur 1.20 Selvpålevd byrde av boutgifter 2018



Kilde: Eurostat Income and Living Conditions (EU-SILC).

De tre skandinaviske landene skiller seg ut ved at andelen som oppgir at boutgiftene ikke er tyngende, er over 60 prosent. Tilsvarende er andelen som opplever boutgiftene som svært tyngende, under ti prosent. Lavest er den i Norge med bare fem prosent. I motsatt ende befinner Tyskland og Østerrike seg, der 12-13 prosent svarer av boutgiftene er svært tyngende, og bare 30-35 prosent sier at boutgiftene ikke er tyngende. I både UK og Nederland er det noe høyere andeler som svarer at boutgiftene ikke er tyngende enn i Tyskland og Østerrike, men UK har samtidig den høyeste andelen som opplever boutgiftene som svært tyngende, hele 17 prosent. Uansett er dette betydelig lavere enn gjennomsnittet for EU, som ligger på 29 prosent, og der bare 25 prosent oppgir at boutgiftene ikke er tyngende.

Hvis vi ser på den samme fordelingen, men for respondenter med husholds-ekvivalensinntekt under 60 prosent av medianinntekten, er det naturlig nok generelt flere som oppgir at de opplever at boutgiftene enten er tyngende eller

svært tyngende¹³. Mønsteret er likevel omtrent likt som for hele befolkningen som vist i figur 1.20. Mens andelen som opplever boutgiftene som svært tyngende, kun er 13 prosent i Norge i denne gruppen, ligger den mellom 21 og 29 prosent for alle de andre landene i utvalget vårt, og gjennomsnittet i de 28 EU-landene er på hele 48 prosent. Samtidig er andelen som ikke opplever boutgiftene som tyngende, på over 40 prosent i alle de tre skandinaviske landene, mens den er 21-24 prosent i Østerrike og Tyskland, og rundt 30 prosent i UK og Nederland.

1.6 Sosiale leieboliger

Den sosiale leiesektoren spiller svært ulike roller i de syv landene vi ser nærmere i denne undersøkelsen. I OECD sin statistikk er sosiale leieboliger definert som «the stock of residential rental accommodation provided at sub-market prices and allocated according to specific rules rather than market mechanisms»¹⁴. Sektorene varierer imidlertid mye mellom land i relativ størrelse, hvem de retter seg mot, hvem som eier de sosiale utleieboligene, og hvordan sektoren har utviklet seg over tid. I dette avsnittet tar vi for oss noen sentrale tall som sier noe om den sosiale leiesektorens plass og viktighet på boligmarkedet og i det boligsosiale arbeidet. Nærmere diskusjon av sektorens betydning og virkemåte er delegert til del 2 av rapporten.

Det er i Nederland at den sosiale boligsektoren er klart størst med over én tredel av den totale boligmassen. Også i Danmark og i Østerrike er den sosiale boligsektoren stor med vel hver femte bolig, og i England er det litt lavere der ca. hver sjettede bolig er en sosial utleiebolig. I Norge og Tyskland er den sosiale boligsektoren til sammenligning svært liten med under fem prosent av den totale boligmassen. Sverige har per definisjon ikke en sosial utleiesektor. Det er likevel anslått at omtrent 18 prosent av boligene i Sverige er tilsvarende sosiale utleieboliger (Bengtsson m.fl., 2017).

Tabell 1.5 Sosiale leieboliger som andel av total boligmasse 2018 (2017 for Tyskland)

	Andel av boligmassen
Nederland	37,7 %
Danmark	21,2 %
Østerrike	20,0 %
England	16,9 %
Norge	4,3 %
Tyskland	2,9 %
Sverige (est.)	18 %

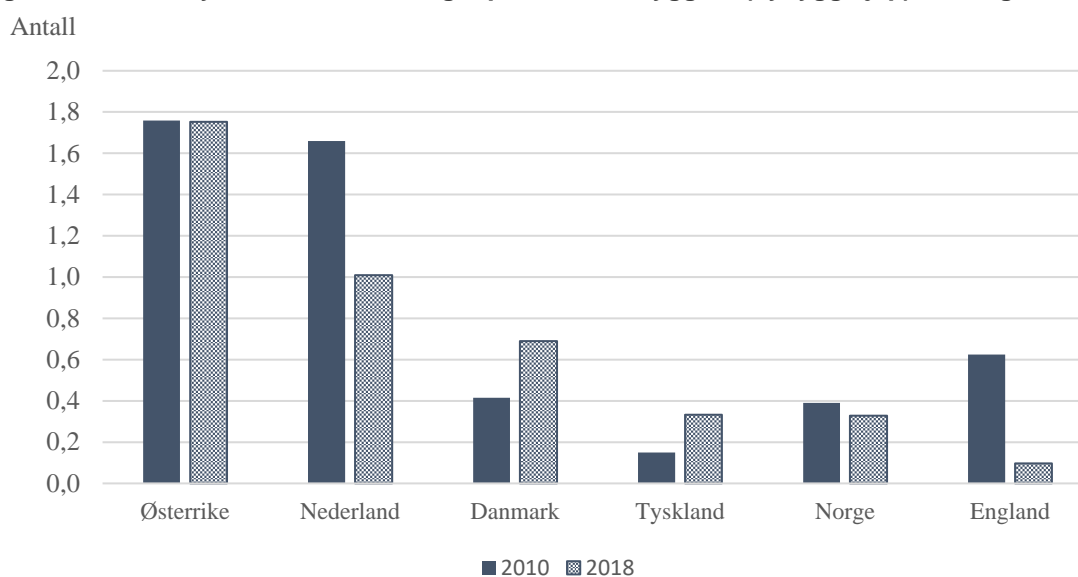
Kilde: OECD Affordable Housing Database, tabell PH4.2.

¹³ Se Figur V.1. i vedlegget til del 1.

¹⁴ (Salvi Del Pero et al., 2016). Opplysningene er hentet fra OECD-land sine besvarelser av spørreskjema Questionnaire on Affordable and Social Housing (QuASH), i tillegg til informasjon fra de respektive nasjonale statistikkbyråene.

I figur 1.21. viser vi tilgangen til den sosiale utleiesektoren for 2010 og 2018. Vi ser at det er i Østerrike det bygges eller kjøpes mest sosiale utleieboliger, med 1,8 per 1000 innbyggere både i 2010 og i 2018. Der har altså ikke vært noen endring i villigheten til å investere i den sosiale leiesektoren. I Nederland var nivået på investering i sosiale utleieboliger i 2010 nesten på høyde med i Østerrike, men det har siden falt med ca. en tredel. I UK har investeringene i den sosiale leiesektoren også falt med hele 84 prosent fra 2010 til 2018, men fra et mye lavere nivå enn Nederland. Også i Norge var det en liten nedgang i antallet nye sosiale utleieboliger fra 2010 til 2018. Derimot økte antallet nye sosiale utleieboliger per 1000 innbyggere ganske mye Danmark og i Tyskland fra 2010 til 2018.

Figur 1.21 Antall nye sosiale utleieboliger per 1000 innbyggere (nybygg/kjøp) 2010 og 2018



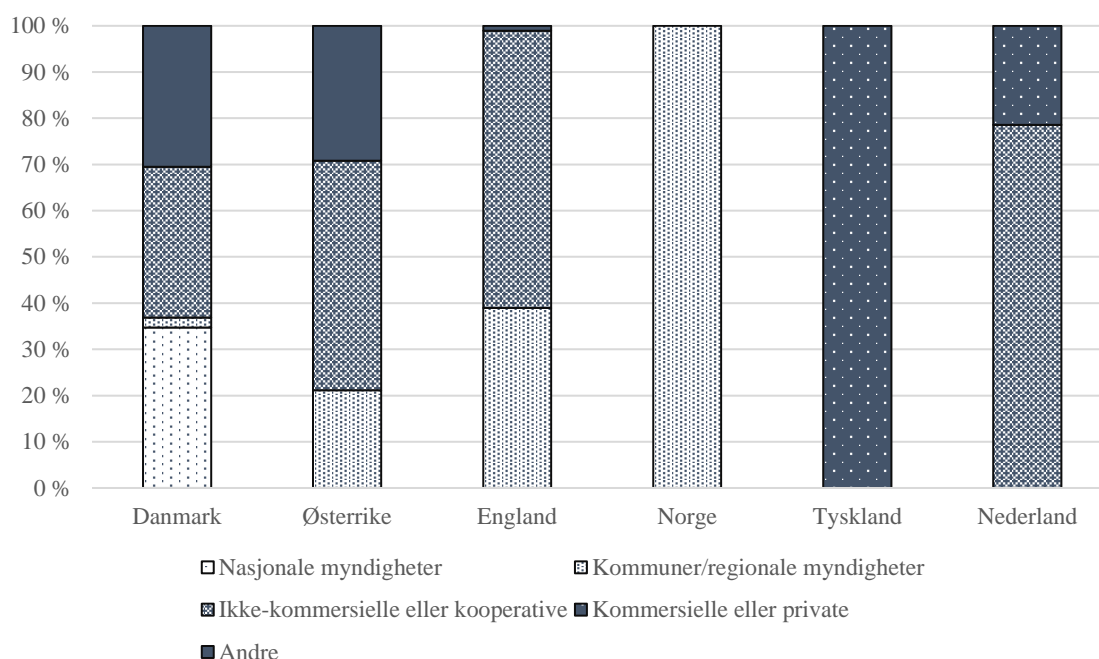
Kilde: OECD Affordable Housing Database, tabell PH4.2.

Det varierer også mellom landene hvem som forvalter den sosiale utleiesektoren. Ifølge OECDs oversikt er det i Norge utelukkende kommunene som er tilbydere av sosiale utleieboliger, men dette skjer både gjennom direkte eierskap og tilvisnings- og tildelingsavtaler med private aktører¹⁵. I Tyskland er det derimot bare private tilbydere som har denne rollen. I de resterende landene er det en kombinasjon av ulike tilbydere, men felles for dem er at ikke-kommersielle aktører spiller en svært viktig rolle. I Nederland står de for 80 prosent av den sosiale boligsektoren, mens i Østerrike og England står de for henholdsvis 50 og 60 prosent. Både i Østerrike og England har også kommunen eller regionale myndigheter en viktig rolle og forvalter henholdsvis 21 og 39 prosent av de sosiale

¹⁵ I statistikken skilles det mellom kommunalt disponerte boliger og kommunalt eide boliger. Ifølge SSB eier kommunene totalt sett vel tre av fire kommunalt disponerte boliger. Denne andelen har vært stabil de siste årene. (SSB Statistikkbanken, tabell 12008: Kommunalt disponerte boliger, etter region, statistikkvariabel og år). <https://www.ssb.no/statbank/table/12008/tableViewLayout1/>

utleieboligene. I Danmark de sosiale utleieboligene omtrent likt fordelt mellom nasjonale, ikke-kommersielle og andre tilbydere.

Figur 1.22 Tilbydere av sosiale leieboliger 2018 (2016 for Tyskland)



Kilde: OECD Affordable Housing Database, tabell PH4.2.

1.7 Bostøtte

De fleste OECD-land har en bostøtteordning som bistår lavinntektshusholdninger med å betale husleie og andre boligutgifter. Ordningene er beskrevet i mer detalj i 2.6., og deres rolle i den boligsosiale politikken er omtalt i de respektive landkapitlene i del II. I Europa er det bare Belgia som rapporterer å ikke ha en bostøtteordning (OECD PH 3.2 Key characteristics of housing allowances, 2019). Hvor omfattende denne ordningen er og hvem som kan få dekket deler av sine boligutgifter, varierer imidlertid mye. I tabell 1.6. viser vi bostøtteordningen som andel av BNP for våre syv land for henholdsvis 2013 og 2018. I tillegg viser vi nedslagsfeltet etter disposisjonsform for bostøttemottakere med inntekter i første inntektskvintil.

I forhold til de respektive nasjonale BNP-tallene, er bostøtteordningen absolutt størst i UK med 1,5 prosent av BNP i 2013 og 1,06 prosent av BNP i 2018 som vist i tabell 1.6. I Norge er den derimot minst med bare 0,10 prosent av BNP i 2013, som falt til 0,08 prosent i 2018. I Sverige, som ligger midt på tabellen, har også bostøtteordningen målt som andel av BNP falt i samme periode. I de andre fire landene har imidlertid bostøtteordningen som andel av BNP blitt mer omfattende fra 2013 til 2018. Spesielt i Tyskland og Danmark økte bostøtteutbetalingene som

andel av BNP fra rundt en halv prosent til 0,72-0,73 prosent¹⁶. I Nederland og Østerrike var økningene mer beskjedne og fra et lavere nivå.

Når vi ser nærmere på hvem som mottar bostøtte, er det klart at denne ordningen i overveiende grad er for leietakere. Kun i Norge og Sverige er omtrent én av fire bostøttemottakere i første inntektskvintil boligeier. I Tyskland, som bestreber disposisjonsformsnøytralitet i sin boligpolitikk, er det riktignok adgang for boligeiere å motta bostøtte, men siden andelen boligeiere i nederste inntektskvintil bare er 22 prosent, jfr. figur 1.1., utgjør de bare seks prosent av mottakerne. I de resterende landene er det kun tillatt for boligeiere å motta bostøtte enten i spesielle situasjoner (for eksempel ved arbeidsledighet eller sykdom eller hvis man mottar visse ytelser) eller for visse grupper (for eksempel pensjonister). I første inntektskvintil er det derfor i overveiende grad leietakere som mottar bostøtte.

Tabell 1.6 Bostøtte som andel av BNP, 2013 og 2018 og disposisjonsform til bostøttemottakere i første inntektskvintil 2018

	2013	2018	Disposisjonsform 2018	
			Bostøttemottakere i første inntektskvintil	
			Eie	Leie
UK	1,50 %	1,06 %	2%	98%
Tyskland	0,52 %	0,73 %	6%	94%
Danmark	0,48 %	0,72 %	7%	93%
Sverige	0,45 %	0,29 %	24%	76%
Nederland	0,38 %	0,52 %	1%	99%
Østerrike	0,17 %	0,20 %	0%	100%
Norge	0,10 %	0,08 %	24%	76%

Kilde: OECD Affordable Housing Database, tabell PH3.1. og PH3.3.

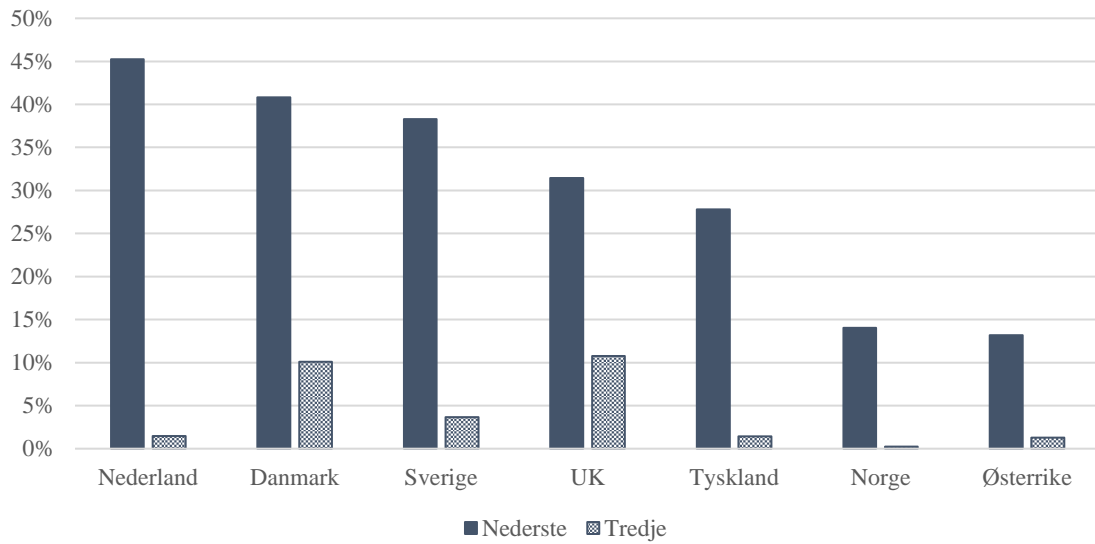
Noter: Tallene fra Tyskland, Danmark og Østerrike er fra 2017. Disposisjonsform viser fordelingen blant bostøttemottakere i første inntektskvintil basert på EUs ekvivalensskala. «Andre» har blitt inkludert i eierkategorien for Sverige og Norge og i leiekategorien for Østerrike.

I figur 1.23. viser vi hvor bredt bostøtteordningen virker og hvor langt opp i inntektsfordelingen den når. I Sverige og Danmark når bostøtteordningen rundt 40 prosent av husstandene i første inntektskvintil, og i Nederland når den hele 45 prosent. I UK og Tyskland mottar rundt 30 prosent i samme inntektsgruppe bostøtte, mens i Norge og Østerrike når ordningen under 15 prosent av husstandene med de laveste inntektene. Imidlertid er det bare i Danmark og UK at husstander i tredje inntektskvintil er omfattet av bostøtten i særlig grad. I disse to landene mottar i overkant av ti prosent av husstandene i den midtre inntektsgruppen

¹⁶ I Tyskland ble beløpsgrensene i bostøtteordningen oppjustert i 2016 og igjen nå i 2020. Se 2.6. for mer detaljer.

bostøtte. I Sverige mottar fire prosent av husstandene i midten av inntektsfordelingen bostøtte, mens det for de andre landene er rundt én prosent og i Norge null.

Figur 1.23 Andel husstander som mottar bostøtte i nederste og tredje inntektskvintil 2017



Kilde: OECD Affordable Housing Database, tabell PH3.3.

2. Ordninger og politikk for å fremme boligeie

OECD gjennomførte i 2016 og 2019 spørreundersøkelser blant sine medlemsland som kartla ulike typer ordninger eller virkemidler som fremmet boligeie, OECD Questionnaire on Affordable and Social Housing (QuASH). Dette kapitlet tar utgangspunkt i disse undersøkelsene, supplert ved behov med annen informasjon fra ulike nettsider for de syv landene og andre kilder.

Ulike typer støtteordninger til boligeiere er delt inn i følgende typekategorier (OECD Affordable Database, PH1.1 Policy Instruments and Level of Governance):

1. Subsidier til boligkjøpere for å senke etableringsterskelen, for eksempel tilskudd til etablering
2. Subsidierte boliglån og offentlige lånegarantiordninger
3. Subsidier og andre tiltak rettet mot boligeiere i akutt finansiell krise for å forhindre overtakelse av pant i bolig og tvangssalg
4. Redusert skatt eller avgift i forbindelse med boligkjøp
5. Støtte til oppgradering og reovering (spesielt mht. energieffektivitet)

I tillegg tar vi med bostøtte, i den grad den gjelder for boligeiere, samt andre smalere ordninger.

Ikke uventet er det stor variasjon mellom landene mht. hvilke ordninger de har og hvem de er innrettet mot. I tillegg har alle programmene sine egne særegenheter slik at sammenligning mellom land ikke nødvendigvis er 1:1. For Tyskland og Østerrike har det vært til dels vanskelig å finne mer nøyaktig informasjon om de ulike programmene og ordningene ettersom de ofte er delegert til regionalt nivå (Bundesländer/Länder) som alle igjen har sine særegenheter. I tillegg er informasjonen i seg selv ikke spesielt tilgjengelig. I tabell 2.1. viser vi en oversikt over hovedelementene i de respektive landenes støtte til boligeie.

Tabell 1.7 Ordninger eller politikk for å fremme boligeie

	Tilskudd til boligkjøp	Subsidierte spareordninger for bolig	Subsidierte lån	Offentlige Lånegarantier	Hjelp til overbelånte husstander	Bostøtte for boligeiere?	Andre støtteordninger til boligeiere	Leie-til-eie
Norge	Ja*	BSU	Startlån	Nei	Ja	Ja		
Sverige	Nei		Nei	Nei (avviklet)	Nei	Ja		
Danmark	Nei		Lån til beboerinskudd i allmenn bolig	Nei	Nei	I særlige tilfeller		
Nederland	Subsidierte festetomter		Ja	Ja	Ja	Nei		
Tyskland	Barnefamilier; Regionalt/ Bundesland	Bauspar	Føderalt/ Regionalt/ Bundesland	Nei	Nei	Ja		
Østerrike	Regionalt/ Land	Bauspar	Regionalt/ Bundesland	Nei	Nei	I særlige tilfeller		Ja
UK	Nei	Help-to-Buy: ISA Help-to-Buy: Lifetime ISA	Help-to-buy: Equity Loan	Help-to-Buy: Mortgage Guarantee (avviklet 2019) NewBuy Guarantee	Support for Mortgage Interest	I særlige tilfeller	Help-to-Buy: Shared Ownership; Winter Fuel Payments; Cold weather payment; Warm Home Discount Scheme	Right-to-Buy Right-to-Acquire

Kilde: OECD PH1.1. Policy Instruments and Level of Governance.

*Innlemmet i kommunenes rammetilskudd fra 2020.

2.1 Tilskudd til boligkjøp

Blant de syv landene i utvalget vårt er det bare tre som gir noen form for tilskudd til etablering i eid bolig. Frem til 2020 forvaltet Husbanken tilskudd til etablering, som etter søknad ble fordelt videre til kommunene, som selv vurderte hvem som skulle motta tilskuddet. Fra og med 2020 er tilskudd til etablering (sammen med andre tidligere tilskuddsordninger fra Husbanken) innlemmet i kommunerammen, og kommunene søker ikke lenger Husbanken om tilskuddsmidler. Tilskudd til etablering har vært en svært behovsprøvd ordning i Norge. I 2018 mottok 1663 husholdninger tilskudd til en samlet verdi av 411 millioner i 2018. (Husbankens årsrapport, 2018). Det betyr et gjennomsnittlig tilskudd på omtrent 250 000 kr i 2018.

I Nederland finnes det ifølge OECDs rapport PH2.1 Public Spending on Financial Support to Homeowners en ordning med evigvarende festekontrakter til subsidierte priser i Nederland (Erfpachtgronden eller *Erfpacht*). Kommuner kan reservere boliger på tomter med evigvarende festekontrakter for førstegangskjøpere eller beboere som flytter fra en sosial leiebolig. Det er også begrensninger mht. boligens størrelse og pris¹⁷.

Tyskland hadde i perioden 1995-2005 en generøs tilskuddordning kalt *Eigenheimzulage* med nokså bredt nedslagsfelt, i hvert fall på papiret¹⁸. Ordningen begunstiget særlig nybygging (frem til 2004) og særlig barnefamilier. Dette var en ordning først og fremst rettet mot middelklassefamilier, tatt i betraktning bankenes generelt konservative lånepraksis. Dette er også reflektert i inntektsgrensene, som var €70 000 for enslige, €140 000 for par, med et påslag av €30 000 per barn i husstanden. En familie med to barn kunne altså ha €200 000 i samlet årsinntekt og likevel kvalifisere til tilskuddet. Subsidiene ble utbetalt over en periode på åtte år. For boliger anskaffet før 1.1.2004 tilsvarte det årlige tilskuddsbeløpet fem prosent av byggekostnadene (maksimalt €2.556) for nybygg og 2,5 prosent av kjøpsprisen for brukte boliger (maksimalt €1278), pluss et tilskudd på €767 per barn. I 2004 ble tilskuddsbeløpene endret og gjort like for nybygg og brukte boliger, tilsvarende én prosent av enten byggekostnaden eller anskaffelseskostnader (maksimalt €1250), pluss et tilskudd på €800 per barn. Alle som hadde fått innvilget tilskuddsordningen før endringen, fikk imidlertid fortsatt motta tilskudd etter gamle satser. Etter at ordningen ble avsluttet i desember 2005, fikk også alle som inntil da hadde fått innvilget *Eigenheimzulage* fortsette å motta sine tilskudd inntil deres åtteårsperioden var utløpt. Maksimalt tilskudd over en åtteårsperiode for en familie med to barn var dermed €32 720.

En liknende ordning *Baukindergeld* ble innført i 2018¹⁹, i første rekke som en tidsbegrenset ordning for perioden 01.01.2018 til 31.12.2020. Den største forskjellen er at denne er begrenset til husstander med barn, dvs. at man må ha

¹⁷ Denne informasjonen har vi ikke klart å verifisere da alle treff i ulike søkemotorer er på hollandsk.

¹⁸ Se <https://de.wikipedia.org/wiki/Eigenheimzulage>

¹⁹ <https://baukindergeld-info.de/>

minst ett hjemmeboende barn under 18 år på søknadstidspunktet²⁰. Inntektsgrensen er også noe lavere enn i den tidligere ordningen: €75 000, pluss €15 000 per barn. En familie med to mindreårige barn må altså ha under €105 000 i samlet årsinntekt på søknadstidspunktet for å kvalifisere til tilskuddet. Tilskuddet gis som en flat sats på €1200 per hjemmeboende barn per år. En familie med to barn får dermed utbetalt et samlet tilskudd på €24 000 over en tiårsperiode.

Også i Østerrike kan middelklassefamilier få tilskudd til å kjøpe bolig. Disse administreres på regionalt nivå (Länder) og omfatter først og fremst eneboliger men også eide rimelige (affordable) boliger. Tilskuddene varierer svært mye i omfang – fra nesten ingen og opp til 50 prosent av boligproduksjonen mottar tilskudd. Verdien av subsidiene varierer også mye, fra under 10 prosent til 20 prosent av boligens kostnad (EMF Hypostat, 2018).

I tillegg finnes det både i Østerrike og Tyskland tilskudd som er knyttet til energieffektivitet i nybygg og eksisterende boliger.

2.2 Subsidierte boligspareordninger

De samme tre landene (Norge, Tyskland og Østerrike), samt UK, har også ulike typer subsidierte spareordninger for å fremme boligeie. I Norge er dette Boligsparing for Ungdom (BSU) som ble innført som en del av skattereformen i 1992. Unge kan spare i BSU t.o.m. det året de fyller 33 år. Maksimalt årlig sparebeløp er i dag 25 000 kr per år, og maksimalt beløp er 300 000 kr til sammen (renter opptjent telles ikke med). Kontoholder mottar skattefradrag tilsvarende 20 prosent av det innbetalte beløpet for året. Beløpet skal benyttes til kjøp av bolig eller andre boligrelaterte utgifter som renter og avdrag, tomtekjøp eller anskaffelse av garasje, men ikke til vedlikehold eller oppussing av bolig. Det spesielle med den norske BSU-ordningen er at det inntil nylig ikke har vært noe krav til å innløse den når man kjøper sin første bolig. Siden dette er en svært gunstig spareordning, som i tillegg til skattefradrag også har høyere rente enn andre sparekonti, har unge boligkjøpere under 34 år ofte blitt anbefalt å fortsette å spare i sin BSU-konto inntil de fyller 34 år selv om de har kjøpt bolig på et tidligere tidspunkt. Fra og med 1. januar 2021 har man imidlertid fjernet skattefordelen ved sparing i BSU for personer som allerede eier bolig. Samtidig har man åpnet for at oppsparte midler på BSU-konto nå kan brukes til påkostninger og vedlikehold av egen bolig uten at man mister skattefordelen, hvilket tidligere ikke var tillatt.

I både Tyskland og Østerrike foregår sparing til bolig i fortrinnsvis i Bausparkassen (boligsparekasser). Hovedtrekket i denne spareordningen er at aspirerende boligeiere mottar en lav rente på sparebeløpet så lenge de sparer, mot at de får en lav lånerente og er garantert boliglån når de skal kjøpe bolig, forutsatt at de har spart opp et tilstrekkelig beløp. I Tyskland mottar de som sparer i Bausparkassen, også et bidrag fra staten (8,8 prosent av sparebeløp, maksimalt €512/€1024 per

²⁰ Dette er knyttet opp til om man mottar barnetrygd for barnet på søknadstidspunktet.

år) og fra arbeidsgiver (maksimalt €470/€940 per år) hvis man sparer over en minstegrense²¹. I Østerrike betaler staten en «sparepremie» tilsvarende mellom 1,5 og 4 prosent av det årlige sparebeløpet for sparebeløp inntil €1200 per år. Beløpet på denne sparepremien blir fastsatt fra år til år og avhenger av renteutviklingen på det østerrikske kapitalmarkedet. I 2019 tilsvarte «sparepremien» 1,5 prosent av sparebeløpet, maksimalt €18²². De statlige subsidiene som sparekassene gir, er altså nokså beskjedne i både Tyskland og Østerrike, og populariteten til Bausparkassen skyldes heller ordningens forutsigbarhet og stabilitet enn de direkte subsidiene den representerer.

I UK er det to spareordninger under Help-to-Buy-paraplyen som er rettet mot boligetablering: Help-to-Buy ISA (Individual Savings Account) og Help-to-Buy Lifetime ISA. Help-to-Buy ISA er en boligsparekonto for førstegangskjøpere der staten gir en subsidie tilsvarende 25 prosent av sparebeløpet når kontoholder kjøper sin første bolig. Ordningen ble opprettet i 2013, og programmet ble stengt for nye søkere den 30.11.2019. Alle som til da hadde åpnet en Help-to-Buy ISA konto, får fortsette å spare i ti år og må kjøpe sin første bolig innen utgangen av 2030. Noe av det spesielle med denne sparekontoen, er at man måtte spare jevnlig for å kvalifisere til maksimalt tilskudd fra staten. Sparegrensen per måned er satt til £200, med unntak av første måned etter at kontoen ble åpnet, da man kan spare £1200. Maksimalt totalt sparebeløp er £12 000, som gir en sparebonus fra staten på £3000. Saldoer på under £1600 ved boligkjøp kvalifiserer ikke til sparebonus fra staten. Sparebonusen settes ikke inn på kontoen, men må søkes om når man kjøper sin første bolig. Det er også et pristak på boligen: den kan maksimalt koste £250 000.

Help-to-Buy Lifetime ISA er en lignende spareordning, men den er begrenset til unge mellom 18 og 39 år²³. Man kan spare på sin Lifetime konto inntil man fyller 50 år. I motsetning til Help-to-Buy ISA kan samme person ha flere Lifetime-kontoer, men man bare spare på én av dem per skatteår. Maksimalt sparebeløp per år er £4000²⁴, hvilket gir en statlig bonus på £1000. I motsetning til Help-to-Buy ISA blir bonusen automatisk satt inn på konto hver måned. Man kan ta ut penger fra kontoen uten straffegebyr under tre omstendigheter: man kjøper bolig, man er blitt livstruende syk eller man har fylt 60 år. For boligkjøp er det i tillegg krav om at man ikke kan eie flere boliger, man må bo i boligen man kjøper, og kjøpsprisen må være under £450 000. Kjøpet kan også finne sted tidligst 12 måneder etter at man begynte å spare i Lifetime ISA og må være lånefinansiert.

²¹ Se <https://bausparvertrag.com/staatliche-foerderung/> Det finnes også andre skattemessige fordeler knyttet til Bausparen i Tyskland.

²² <https://wien.arbeiterkammer.at/beratung/konsumentenschutz/geld/sparen/Bausparen.html>

²³ Aldersgrensen gjelder for tidspunkt når kontoen opprettes.

²⁴ Det finnes flere typer Individual Savings Account (ISA), og man kan maksimalt spare £20 000 per år totalt for alle.

2.3 Subsidierte låneordninger

I Norge er startlånet en statlig låneordning, delegert til kommunene, som fremmer muligheten til å eie bolig blant husholdninger som har vanskeligheter med å skaffe tilstrekkelig boligfinansiering på det ordinære markedet. Ordningen var fra starten i 2003/04 i mange kommuner rettet mot unge førstegangsetablerere. Antallet lånetildelinger økte spesielt sterkt etter at egenkapitalkravet på 15 prosent ble innført i 2011, først som en retningslinje fra Finanstilsynet og deretter i forskrift fra 2015, som førte til at førstegangskjøpere substituerte egenkapital med startlån som toplån. Forskriften for startlånet ble imidlertid endret 12. mars 2014, og etter denne forskriftsendringen har startlånet blitt mer spisset mot husholdninger med langvarige boligfinansieringsproblemer. Følgelig har det totale antallet tildelinger falt kraftig fra toppåret 2012, men gjennomsnittlig lånebeløp har økt ettersom andelen fullfinansieringer har økt. Renten på startlån ligger til enhver tid ca 0,5 prosentpoeng under markedsrenter for tilsvarende boliglån, hvilket innebærer en subsidie²⁵.

I Danmark forvalter kommunene en ordning med subsidierte lån til beboer-innskudd i den allmenne boligsektoren. Boligen må være oppført og tatt i bruk etter den 1.4.1964. Det kan gis lån til både leiligheter og enkeltværelser, dog ikke til ungdomsbolig uten selvstendig kjøkken. Lånet gis til husstander med lav inntekt (rundt DKK 250 000 med tillegg DKK 44 000 per barn (inntil fire) for leilighet, og DKK 170 000 pluss samme barnetillegg for enkeltværelse). Som en hovedregel skal låntaker ikke betale renter eller avdrag på lånet de første fem årene. Deretter forrentes lånet, og det skal også nedbetales over en periode på ti (leilighet) eller fem (enkværelse) år.

I Nederland er *Starterslening* en låneordning som kan minne litt om startlånet rent utover at ordningene har samme navn (Elsinga m.fl., 2015; Jones og Semlali, 2018). Som det norske startlånet er også *Starterslening* administrert av kommunene. Midlene kommer fra et offentlig fond (Stimuleringsfonds Volkshuisvesting SVn) der deltakende kommuner, boligforeninger og staten bidrar. Lånet er imidlertid kun ment til å være et toplån, og det er et krav av førsteprioritetslånet er forsikret i det offentlige lånegarantiordningen (se nedenfor). Det betyr at kjøpsprisen må være under maksprisen for den statlige lånegarantien, som i 2020 er €310 000. Lånet er rentefritt de første tre årene. Deretter følger periodisk vurdering hvert tredje år av låntakers økonomi og vedkommendes mulighet for å betale først renter og deretter også avdrag. Normalt vil låntakers inntekt øke over tid, og etter en innledende skjermingsperiode vil låntaker ha høy nok inntekt til å betale både renter og avdrag. Lånet skal i utgangspunktet tilbakebetales innen 30 år. Imidlertid betyr den innebygde fleksibiliteten at den avdragsfrie perioden kan forlenges ved behov. I 2014 ble det innvilget 2000 *Starterslening*. I 2015 mistet

²⁵ Se <https://husbanken.no/rente/slik-fastsettes-rentene/> for detaljer. Rentefastsettelsen er for øvrig den samme for startlån som for studielån i Statens Lånekasse for Utdanning og for boliglån i Statens Pensjonskasse. Imidlertid kan kommunene legge til 0,25 prosentpoeng til dekning av administrative kostnader.

ordningen imidlertid den økonomiske støtten fra regjeringen på grunn av budsjettkutt, og ordningen har derfor blitt kraftig redusert i omfang; i 2016 ble det bare innvilget 880 lån (Jones og Semlali, 2018). I dag er det bare omtrent halvparten av kommunene i Nederland som tilbyr *Starterslening*. Ifølge Elsinga m.fl. (2015) hadde ordningen totalt tildelt omkring 14 000 lån frem til 2012.

I Tyskland administreres diverse subsidierte låneordninger gjennom KfW (opp-rinnelig Kreditanstalt für Wiederaufbau, som kan oversettes med Kredittinstitusjon for gjenoppbygging), en offentlig investerings- og utviklingsbank²⁶. Banken forvalter i dag mange ulike låne- og tilskuddsordninger for boligeiere, både for nybygg, kjøp av brukte boliger og for renovering av utdaterte boliger, spesielt for å øke energieffektiviteten eller tilrettelegge boligen for alderdommen. Ulike låne- og støtteordninger kan kombineres. Det er et krav at søker selv skal bo i boligen. Rentene ligger godt under markedsrente for boliglån, eksempelvis 0,75 eller 0,95 prosent for henholdsvis 5 og 10 års fastrente og løpetid 4-25 år med 1-3 års avdragsfrihet. De ulike ordningene opererer med ulike beløpsgrenser, fra €50 000 for nye og brukte andelsboliger, til €100 000 for selveier (nye og brukte boliger) og €120 000 for nye selveierboliger som tilfredsstillt krav til energieffektivitet. Maksimumsbeløpene betyr at i de fleste tilfeller vil boligkjøperen trenge annen finansiering i tillegg til de subsidierte låneordningene fra KfW.

I Østerrike administreres ulike subsidierte låneordninger på regionalt nivå (Länder). Det er vanskelig å få nøyaktig oversikt over disse, men generelt er de knyttet til selvbygging av eneboliger med fokus på energieffektivitet.

I UK tilbys Help-to-Buy: Equity Loan, som er et topplån myntet på første-gangskjøpere. Som mange av de engelske ordningene, er også denne tids-begrenset og satt til å utløpe i 2021. Egenkapitallånet er, som navnet tilsier, et lån som skal dekke inntil 20 prosent av boligens kjøpesum. For London kan lånet dekke inntil 40 prosent av lånesummen. Det er også en øvre grense på hvor dyr boligen kan være, nemlig £600 000. Ordningen har en innebygget rentesubsidie ved at låntaker ikke betaler renter de første fem årene, kun et lite gebyr på £1 per måned. I denne perioden indekseres imidlertid lånet tilsvarende den lokale boligprisstigningen. Denne indekseringen er symmetrisk: hvis boligens verdi synker i denne perioden, vil egenkapitallånet også reduseres tilsvarende. Hvis egenkapitallånet ikke betales tilbake innen utgangen av år fem, f.eks. ved å refinansiere det inn i et ordinært boliglån, må låntaker begynne å betale renter. Rentesatsen er p.t. 1,75 prosent i det første året og justeres deretter i takt med den lokale boligprisutviklingen, pluss ett prosentpoeng²⁷.

²⁶ <https://www.kfw.de/kfw.de.html>

²⁷ En utfyllende veiledning med mange eksempler er tilgjengelig på <https://www.helptobuy.gov.uk/wp-content/uploads/Help-to-Buy-Buyers-Guide-Feb-2018-FINAL.pdf>

2.4 Offentlige lånegarantier

Norge har aldri hatt en offentlig garantiordning for kjøp av privat bolig. I noen land er dette derimot et mye brukt virkemiddel for å gjøre boligeie mer tilgjengelig for flere. Prinsippet i offentlig lånegarantiordninger er ganske enkelt at staten forsikrer boliglånet mot manglende betaling slik at bankene skal bli mer villig til å innvilge boliglån til litt flere og til litt mindre (på papiret) betalingsdyktige lånesøkere²⁸, eller at de gir et høyere lån enn de ellers ville ha gjort. De blir altså litt mer risikovillige fordi de vet at staten garanterer for at lånet blir tilbakebetalt. For dette betaler låntaker en pris, vanligvis i form av et rentepåslag på boliglånet.

Sverige hadde en periode en offentlig garantiordning for unge førstegangs-etablerere (förvärvsgarantin). Ordningen ble opprettet i 2008 for å gjøre boligeie mer tilgjengelig for denne gruppen. Mot et gebyr tilsvarende én prosent av garantibeløpet per år ble långiver garantert rentebetalinger på inntil SEK 100 000 i en periode på inntil 10 år (Boverket, 2014). Merk at denne garantiordningen kun beskyttet långiver; hvis låntaker ikke kunne betale renter på boliglånet, kunne långiver be Boverket innfri lånegarantien. I så fall fikk låntaker en gjeld til Boverket. Garantiordningen var imidlertid svært lite etterspurt, og i 2018 ble den (i stillhet) avviklet²⁹.

I Nederland har det lenge eksistert en offentlig lånegarantiordning *Nationale Hypotheek Garantie (NHG)*³⁰. Til forskjell fra den svenske ordningen beskyttes også låntaker i Nederland. Det er eksplisitt spesifisert i garantiordningen at den kan komme til anvendelse hvis låntaker misligholder sitt boliglån som følge av følgende situasjoner som er utenfor vedkommendes kontroll: mister jobben, blir ufør og kan ikke lenger jobbe, opplever samlivsbrudd eller partneren dør. I så fall beskyttes låntaker mot overskytende gjeld når mislighold fører til at långiver overtar pantet eller boligen tvangsselges. Garantien dekker både gjenstående lånebeløp, renter og omkostninger ved salg. Långiver må selv svare for ti prosent av ethvert tap som det gjøres krav på. Dette ansvarliggjør utlåner som skal gjøre en grundig vurdering av lånesøknaden. Låneutmålingen må dessuten være i samsvar med kriteriene for ansvarlig utlånspraksis som er utarbeidet av Det Nasjonale Instituttet for Familieøkonomi (NIBUD). Lånegarantien koster låntaker et engangsgebyr tilsvarende 0,9 prosent av lånebeløpet i 2019, som ble redusert til 0,7 prosent av lånebeløpet den 1.1.2020. Til gjengjeld vil låntaker ofte nyte godt

²⁸ Bankenes manglende vilje til å gi lån trenger ikke nødvendigvis bety at kunden har dårlig betjeningsevne. Det kan også skyldes at kunden er selvstendig næringsdrivende eller har provisjonsbasert eller annen variabel inntekt. Liberaliseringen av arbeidsmarkedet har ført til at mange arbeidstakere ikke lenger passer inn i de tradisjonelle vurderingsrammene for betalingsdyktighet. Spesielt i Nederland har dette blitt problematisert, se for eksempel Dol og Boumeester (2018)

²⁹ https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-200820-om-statliga-kreditgarantier_sfs-2008-20. For øvrig står det i OECDs Affordable Housing Database at Sverige fortsatt har lånegaranti.

³⁰ Se <https://www.nhg.nl/english-summary/Information-for-consumers/What-is-nhg> og <https://www.dutchsecuritisation.nl/dutch-mortgage-and-consumer-loan-markets/nhg>

av lavere boliglånsrente når lånet er garantert. Garantiordningen gjelder for boliger med kjøpspris inntil €310 000 i 2020, og boliglånet må amortiseres over 30 år (dvs. det kan ikke være avdragsfritt). Den øvre beløpsgrensen reguleres årlig i takt med den generelle boligprisstigningen. Utover boligpristaket, amortiseringskravet og at boligkjøper selv må bo i boligen, er det ingen andre begrensninger på hvem som kan benytte seg av garantiordningen.

Også i UK eksisterte det inntil nylig en offentlig lånegarantiordning, *Help-to-Buy: Mortgage Guarantee*. Den ble opprettet i 2013 for å gi spesielt unge bedre muligheter til å kjøpe sin første bolig. Formålet med ordningen var å incentivere låneinstitusjoner til å gi boliglån med høy LTV til kredittverdige låntakere, og den innebar ingen beskyttelse for låntaker. Lånegarantien tillot inntil 95 prosent LTV og garantien gjald for 15 prosent av lånet (dvs. fra 80 til 95 prosent belåningsgrad). Utlåner heftet for fem prosent av et eventuelt tap på den garanterte delen av lånet. Andre kriterier var at låntaker måtte bo i boligen, boligen kunne ikke koste mer enn £600 000, LTV måtte være mellom 80 og 95 prosent, lånet måtte amortiseres og ikke være avdragsfritt, og låntakers kredittverdighet måtte bli vurdert grundig. Programmet ble avsluttet i desember 2016 med den begrunnelsen at det da fantes et bredt utvalg av boliglån på markedet som tillot inntil 95 prosent belåningsgrad, og garantiordningen var dermed overflødig.

I UK finnes det også en parallell garantiordning som kun gjelder for nybygg: *NewBuy Guarantee*. Ordningen ble opprettet i 2012 for å få fart på et tregt boligmarked. Reglene for å kvalifisere til denne lånegarantien er i stor grad de samme som for *Help-to-Buy* garantiordningen, bortsett fra at maksimal boligpris er £500 000. I motsetning til *HtB* er imidlertid *NewBuy* tuftet på medlemskap av utbyggere, som sammen med staten betaler inn til garantifondet, og ordningen er derfor bare tilgjengelig ved boligkjøp fra en utbygger som er medlem.

2.5 Hjelp til overbelånte husstander

I Norge brukes startlånet også som et refinansieringsverktøy. Boligeiere som står i fare for å miste sin bolig pga. uoverkommelige låneutgifter kan søke kommunene om å refinansiere sitt boliglån med et startlån, som vi ha lavere rente. Refinansieringssaker innebærer imidlertid ofte at det ikke bare er boliglånet, men også annen (usikret) gjeld som refinansieres inn i et startlån. Dette vil gi lavere totale utgifter til lånebetjening og også sikre at kreditorer ikke begjærer pant i bolig ved mislighold av usikret gjeld, som gir fare for tvangssalg.

I tillegg åpner Gjeldsordningsloven for at en eid bolig kan beholdes når man innvilges offentlig gjeldsordning, hvis dette gir totalt sett lavere boutgifter enn flytting til leid bolig og boligeier i perioden gjeldsordningen varer kan betjene all gjeld som det er tatt pant i boligen for (Aarland og Astrup, 2013).

I Nederland ivaretas hjelp til overbelånte husstander i den offentlige lånegarantiordningen som beskrevet ovenfor. For overbelånte husstander hvis lån ikke er forsikret, er det ingen spesielle ordninger.

I UK finnes det et program som heter *Support for Mortgage Interest (SMI)*, som bistår boligeiere som får problemer med å betale sitt boliglån. Også andre lån som har blitt tatt opp for å gjennomføre nødvendige reparasjoner eller oppgraderinger av boligen, kan være omfattet av ordningen. SMI er begrenset til boligeiere som mottar diverse offentlige ytelser³¹. Boligeiere som gjenopptar fulltids arbeid, arbeider flere timer eller tjener mer og dermed mister retten til sin kvalifiserende ytelse, kan søke om å beholde SMI i ytterligere fire uker. SMI dekker renter på inntil £200 000 av eiers boliglån, eller renter på inntil £100 000 av lånet for pensjonister eller boligeiere som har mottatt offentlige ytelser siden før 2009. Støtten regnes ut fra en kalkulasjonsrente som p.t. er 2,61 prosent og ikke faktiske rentekostnader. SMI er ikke en overføring, men blir gitt som et rentebærende lån sikret med pant i boligen. Renten er p.t. 1,3 prosent og kan endres inntil to ganger i året. Lånet må betales tilbake først når boligen selges eller overdras til andre.

2.6 Bostøtte for boligeiere

Vi presenterer her en nærmere beskrivelse av bostøtteordningen i de respektive landene. Vi gjennomgikk i kapittel 1.7. bostøtteordningen med hensyn til totalt omfang av ordningen og nedslagsfelt i inntektsfordelingen. I dette kapittelet går vi nærmere gjennom detaljene i utformingen av bostøtten for hvert enkelt land.

Hovedskillet mellom landene når det gjelder bostøtten, er om den gjelder for både eiere og leietakere, eller om den kun er for leietakere. Av tabell 2.1. kan vi se at den i hovedsak gjelder for begge disposisjonsformer i Norge, Sverige og Tyskland. Imidlertid gjøres det i både Danmark, Østerrike og UK unntak fra hovedregelen om at bostøtten ikke gjelder for boligeiere i visse tilfeller.

I Norge er bostøtteordningen den viktigste boligsosiale ordningen, målt både etter antall mottakere og kroner. I løpet av 2019 mottok totalt 123 473 husstander bostøtte tilsvarende 2,7 mrd. kroner. Antallet mottakere per måned varierte mellom 78 000 og 89 000. Andelen barnefamilier var rett under 30 prosent, og andelen eiere, enten selveiere eller borettslagseiere, var 11,5 prosent (Husbankens statistikk-bank³²). Bostøtte blir beregnet som differansen mellom godkjente boutgifter og egenandel, der egenandelen bestemmes av inntekt og antall personer i husstanden. Differansen ganges så med en dekningsprosent som er 73,7 for alle boligtyper og eieformer:

$(\text{Godkjente boutgifter} - \text{egenandel}) \times \text{dekningsprosent} = \text{bostøtte}$.

I 2019 var gjennomsnittlig inntekt for mottakere 11 217 kr per måned, gjennomsnittlig (godkjent) boutgift var 8 252 kr og gjennomsnittlig bostøtte per

³¹ Income Support, Income-based Jobseeker's Allowance, Income-related Employment and Support Allowance, Universal Credit eller Pension Credit. Merk at boligeiere ikke er garantert SMI til tross for at de mottar en av de kvalifiserende ytelsene.

³² <https://statistikk.husbanken.no/bostotte>

måned var 2 713 kr. Hele tre av fire hadde imidlertid bokostnader over såkalt boutgiftstak.

I tillegg er det flere kommuner som har en kommunal bostøtteordning. Ifølge SSBs statistikk var det i 2018 60 kommuner som rapporterte at de hadde en kommunal bostøtteordning³³. Blant de største kommunene i Norge har både Oslo, Bergen, Stavanger, Bærum, Asker og Tromsø kommunal bostøtte, mens Trondheim, Kristiansand, Drammen og Fredrikstad ikke har det (per 2018). En gjennomgang fra Husbanken (Husbanken, 2017) av innrapporterte tall om kommunal bostøtte fra 2015 fant imidlertid at de innrapporterte tallene til SSB var for høye. Av 58 kommuner som oppga at minst fem husstander hadde mottatt kommunal bostøtte i 2015, var det bare 19 kommuner som bekreftet at de faktisk hadde en kommunal bostøtteordning³⁴.

I Sverige er bostøtten todelt: *Bostadsbidrag* og *Bostadstillägg för pensionärer*. Begge gjelder for alle disposisjonsformer. *Bostadsbidrag* gjelder for barnefamilier og for unge 18–28 år uten barn. *Bostadstillägg för pensionärer* gjelder for fulltidspensjonister over 65 år. I 2017 mottok nær 2,4 millioner barnefamilier *Bostadsbidrag*, og 290 000 pensjonister mottok *Bostadstillägg för pensionärer* i 2018³⁵.

Den danske bostøtten heter *boligstøtte*. *Boligstøtte* er for personer som bor til leie³⁶. Pensjonister kan også søke *boligstøtte* til en andels- eller eiebolig. Den blir i så fall utbetalt som et lån. Boligen må ha eget kjøkken for at beboeren skal kvalifisere til ordningen. Bostøttebeløpet avhenger av husleien, størrelsen på boligen, antall barn og voksne som bor der, inntekt og formue for alle som bor der, og om søker er folkepensjonist eller førtidspensjonist. En enslig person som ikke er førtids- eller folkepensjonist, mottar maksimalt 1.026 kr per måned, mens en enslig førtidspensjonist kan motta inntil 3.611 kr og en enslig folkepensjonist inntil 4.134 kr per måned. Merk også at det ikke er et gradert barnetillegg, men én sats for ett til tre barn og en litt høyere sats for fire barn eller flere.

En kuriositet ved den danske bostøtten er at foreldre kan kjøpe en ekstrabolig, som de så leier ut til sitt voksne barn. Vedkommende er da berettiget til å søke om *boligstøtte* så lenge det foreligger en leiekontrakt.

I Nederland heter bostøtten *huurtoeslag*. Den gjelder ikke for boligeiere. Den gjelder kun for leietakere som betaler husleie under et fastsatt husleietak.

I Tyskland heter den statlige bostøtten *Wohngeld*³⁷. Den gjelder for alle disposisjonsformer og er en rettighetsbasert ytelse. I 2017 mottok vel 600 000

³³ SSBs statistikkbank, Tabell 12013: Annen kommunal bolighjelp, etter region, statistikkvariabel og år.

³⁴ Fire kommuner besvarte ikke spørreundersøkelsen.

³⁵ <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/statistik/statistik-for-bostadstillagg-till-pensionarer>

³⁶ Se <https://www.borger.dk/bolig-og-flytning/Boligstoette-oversigt>

³⁷ Se <https://www.wohngeld.org/>

husstander *Wohngeld*, og 90 prosent av mottakerne var leietakere. Bostøttebeløpene har nylig blitt til dels kraftig oppjustert, og man regner med at vel 660 000 husstander vil kunne motta *Wohngeld* i 2020. Beløpet beregnes utfra antall medlemmer i husstanden, inntektsnivå, husleie og geografi, der hver by og hver kommune i hele Tyskland blir tilordnet et bokostnadsnivå som korresponderer med et maksimalt bostøttenivå. Personer under utdanning og som ikke har barn, og personer som avtjener verneplikt eller siviltjeneste, kvalifiserer ikke til bostøtte. Etter en omfattende bostøttereform i 2005 ble bostøtten forbeholdt personer som ikke mottar overføringer som arbeidsledighetstrygd, sosialpenger, sosialhjelp eller hjelp til livsopphold. Personer som mottar slike ytelser må i stedet søke om et (behovsprøvd) tillegg i sin ytelse for å dekke bo- og oppvarmingskostnader.

I Østerrike er bostøtten delegert til regionale myndigheter (Länder). Det betyr at bostøtteordningene er litt ulikt innrettet. Hovedytelsen heter *Wohnbeihilfe*. Ifølge OECD sin oversikt, er *Wohnbeihilfe* som hovedregel kun for leietakere, men noen Länder gir også støtte til boligeiere. Noen Länder krever også en minste nettoinntekt for å kvalifisere til ytelsen. Et viktig kriterium er imidlertid at ytelsen ikke gis til leietakere som leier sin bolig av en slektning (i kontrast til *Boligstøtte* i Danmark). I tillegg finnes det en bostøtteordning kun for leietakere som mottar pensjon eller minimums inntektssikring (*Mietbeihilf*). Den utbetales i tillegg til *Wohnbeihilfe* hvis inntekt fratrukket husleie faller under en gitt grense.

I UK har den tidligere bostøtteordningen sammen med flere andre ordninger blitt innlemmet i *Universal Credit*³⁸. Ordningen skal generelt være en stønad til å avhjelpe levekostnader. Minstekrav for å være berettiget til *Universal Credit* er å ha lav inntekt eller være uten inntektsgivende arbeid, være over 18 år og bo i UK, være under pensjonsalder og ha mindre enn £16 000 i oppsparte midler (gjelder søker og eventuell partner til sammen). Studenter kvalifiserer generelt ikke til ordningen, med mindre man har barn, ikke mottar økonomisk støtte fra sine foreldre eller at man har en funksjonsnedsettelse og mottar en ytelse for dette. Antall barn i husstandene påvirker i seg selv ikke berettigelse til stønaden, men det vil påvirke beløpet man mottar. Ordningen består av en grunnstønad med tillegg hvis man har barn, hvis man har nedsatt funksjonsevne eller har en sykdom som forhindrer en fra å jobbe, eller trenger støtte til å betjene bokostnader. Støtte til å dekke bokostnader innenfor *Universal Credit* er forbeholdt leietakere, enten i privat eller sosial leiesektor. Boligeiere kan imidlertid søke om et lån for å dekke rentekostnader på boliglån og evt. andre lån til boligformål, samt forsikring og diverse offentlige avgifter knyttet til boligen. For delt eierskap dekkes også husleie.

En oversikt over bostøtteordningene i hvert land er vist i tabell V.2. i vedlegget.

2.7 Andre ordninger

Under Help-to-Buy-paraplyen i UK finnes det også en ordning for delt eierskap. Denne retter seg mot personer som ikke har økonomisk kapasitet til å kjøpe en

³⁸ <https://www.gov.uk/housing-and-universal-credit>

egen bolig fullt og helt og tilbyr i stedet delt eierskap med eierandel på mellom 25 og 75 prosent. Kjøper betaler så husleie på den resterende andelen av boligen. Senere kan eierandelen justeres opp hvis og når kjøper ønsker og har mulighet til det. Kriteriene for å kvalifisere til ordningen er kun en inntektsgrense: husholdningens samlede inntekt må være under £80 000 per år, og under £90 000 i London. Ellers kan kjøper både være førstegangsetablerer, ha eid bolig tidligere, eller bo i en eksisterende delt-eierskap bolig og ha et ønske om å flytte. Man kan kjøpe en ny bolig eller en allerede eksisterende delt eierskap-bolig gjennom et gjensalgprogram i regi av en boligforening. Kjøper må ta opp et boliglån i en ordinær bank for å kjøpe sin eierandel, eller finansiere den på annen måte. Det er altså ingen spesiell låneordning knyttet til ordningen.

I UK finnes det dessuten tre ordninger som bidrar til å betale for oppvarming av boligen gjennom vinteren.

Warm Home Discount Scheme er en ordning der deltakende el- og gassleverandører gir £140 i prisavslag på elektrisitets- eller gassregningen for vinteren 2019/20. Personer som mottar *Guarantee Credit* som del av sin *Pension Credit*, er kvalifisert. Det samme gjelder personer med lav inntekt som mottar visse behovsprøvde stønader (ikke nærmere spesifisert).

Winter Fuel Payment er for personer født før 5 april 1954 som mottar statlig pensjon eller en annen trygd (men ikke stønader som barnetrygd, universal credit, etc.). Støttebeløpet er mellom £100 og £300 og blir betalt ut automatisk og uten søknad.

Cold Weather Payment er en ytelse som automatisk og uten søknad blir gitt til dem som mottar diverse ytelser, herunder *Pension Credit*, *Income Support*, *Universal Credit* og ytelser til jobbsøkere. Boligeiere som mottar *Support for Mortgage Interest*, kvalifiserer også. Mottakerne får £25 for hver periode fra november til mars der temperaturen er null grader eller under hver dag i syv dager.

2.8 Leie-til-eie-ordninger

I Norge har vi ingen nasjonal ordning for leie-til-eie. Imidlertid er det flere kommuner som har eller har hatt (forsøks)ordninger i liten skala, først og fremst som et verktøy for å muliggjøre boligeie for flere husstander med lav inntekt. En del av ordningene er omtalt i Husbankens rapport fra 2014 (Johannessen m.fl., 2014). I tillegg har kommuner i Norge kommunal forkjøpsrett til leiegård i kommunen når eiendomsrett blir overført til andre enn staten eller den fylkeskommune der eiendommen ligger³⁹ (§2 Lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder). Kommunen kan også nytte forkjøpsretten på vegne av leierne når disse ønsker å overta leiegården som borettslag eller eierseksjonssameie. (§3)

Sverige har heller ingen nasjonal eller generell leie-til-eie-ordning. Likevel har det vært en storstilt konvertering av leieboliger til borettslag de siste 30 årene, spesielt

³⁹ Dette gjelder likevel ikke overføringer ved arv, skifte eller ekspropriasjon.

i sentrale og attraktive deler av Stockholm. Lind (2014) anslår at nær 100 000 boliger ble konvertert fra utleieboliger til borettslagsboliger i det sentrale Stockholm mellom 1991 og 2011. I Sverige har leieboerne forkjøpsrett når leieboliger skal legges ut for salg. Hvis minst 2/3 av leieboerne er enige om å kjøpe eiendommen, kan de danne borettslag og melde sin interesse for kjøp til utleier. Leieboer som ikke vil kjøpe, kan fortsette å leie hos den nye borettslagsforeningen. Boligene blir imidlertid solgt til under markedspris fordi verdsettelsen er basert på fremtidige leieinntekter, som er under markedsleie, og både selger og kjøper har derfor økonomisk gevinst av salget. Konverteringen fra leie- til borettslagsbolig kan dermed betegnes som en ren formuesoverføring til den private leietakeren ettersom boligen kan videreselges på det åpne markedet uten restriksjoner. I et debattinnlegg fra 2010 (Flovén, Dagens Nyheter 03.30.2010) ble det hevdet at prisrabatten var på mellom 40 og 60 prosent, og salget av 30 000 boliger fra den kommunale boligsektoren til sittende leietakere i Stockholm mellom 2000 og 2009 dermed representerte en formuesoverføring på 50 mrd svenske kroner fra kommunen til private personer.

I Nederland finnes det heller ikke en egen leie-til-eie-ordning. Imidlertid har det blitt solgt ut mange sosiale leieboliger i Amsterdam som ledd i en nasjonal eierskapspolitikk, men de ble solgt på det åpne markedet. Mellom 1999 og 2006 ble nærmere 10 000 sosiale leieboliger solgt, hvilket var langt under den fastsatte privatiseringskvoten på 28 575 boliger. Omtrent 25 prosent av disse boligene ble solgt til leietaker (Boterland og van Gent, 2014).

I Østerrike begynte den ikke-kommersielle boligsektoren å tilby en form for Right-to-Buy fra 1993 (Mundt og Springler, 2016) I denne ordningen blir det imidlertid allerede fra innflytting planlagt en konvertering fra leie-til-eie. En opsjon på kjøp blir tilbudt beboere som bidrar med et innskudd i et nytt boligprosjekt tilsvarende et minstebeløp per kvadratmeter (i 1993 var minstebeløpet €50 per kvm; i 2014 var den €66,68 per kvm.) Innskuddet er finansiert med egne midler eller et lån og betales tilbake dersom vedkommende flytter ut, minus én prosent depresiering per år. Hvis leietakeren ønsker å kjøpe enheten, trekkes innskuddet fra kjøpesummen. Enheter med RtB har stort sett erstattet subsidierte enheter tilbudt for direktesalg.

Right-to-Buy i UK er kanskje det mest kjente leie-til-eie programmet. Det ble innført allerede i 1979. RtB gir leietakere i kommunale leieboliger (council tenants) muligheten til å kjøpe boligen de leier til en sterkt redusert pris. Ordningen gjelder hvis boligen er en selvstendig enhet, leietakeren har en evigvarende kontrakt og har bodd i en sosial utleiebolig eller en utleiebolig eid av en *National Health Service* (NHS)-enhet i minst tre år tilsammen.

RtB gir en stor rabatt på boligprisen. For hus gis det 35 prosent prisavslag for personer som har bodd i sosial utleiebolig i mellom tre og fem år. Etter fem år øker den prosentvise rabatten med ett prosentpoeng for hvert ekstra år vedkommende har leid bolig av det offentlige. Maksimal rabatt er 70 prosent, eller £82 800 i England og £110,500 i London. For leiligheter er prisavslaget høyere: 50 prosent for personer som har bodd i sosial utleiebolig i mellom tre og fem år, og deretter

en økning på to prosentpoeng for hvert ekstra år vedkommende har leid bolig av det offentlige. De samme maksimale rabattgrensene gjelder for leilighet som for hus. Rabatten reduseres hvis eieren bygget boligen eller har brukt penger på vedlikehold i løpet av de siste 10/15 årene. Ved videresalg må kjøper betale tilbake deler av prisrabatten hvis man selger den videre innen fem år. Prisrabatten avskrives linjært over fem år, med 20 prosent per år. Hvis man selger boligen videre innen 10 år, er man pålagt å først tilby den tidligere sosiale utleieren å kjøpe den tilbake, evt. tilby den til en annen sosial utleier. Boligen selges imidlertid til full markedspris.

Right to Acquire ble innført i 1997 og er en parallellordning til RtB, men for sosiale leieboliger eid av boligforeninger (Housing Associations). Som med RtB kvalifiserer personer til RtA hvis de har hatt leid bolig fra en utleier i offentlig sektor i minst tre år tilsammen. Som offentlig sektor utleier teller foruten boligforeninger (Housing Associations) og Council Authorities (kommunale boligforvaltere) også det militære og NHS-enheter. Boligen må enten være bygget eller kjøpt av boligforeningen/-forvalteren etter 31.03.1997, eller må ha blitt overført fra en kommunal boligforvalter etter denne datoen. Prisrabatten i RtA er mindre enn i RtB og beløper seg til mellom £9000 og £16 000 avhengig av hvor i England boligen er. De samme reglene for videresalg innen fem og ti år gjelder også for RtA.

3 Boligkredittreguleringer

Regulering av tilgang til boligkreditt er viktig for å ivareta finansiell stabilitet. Rask boligprisvekst og tilsvarende vekst i gjeldsbelastningen til husholdningene, som vi så i kapittel 1, har skapt bekymringer for høy risikøksponering i privathusholdninger både hos nasjonale finansmyndigheter og internasjonale organer som Det internasjonale monetære fondet (IMF). Etter finanskrisen, som hadde svært negativ effekt på boligmarkedet i flere av landene i utvalget vårt, har det i de fleste landene blitt strammet inn på reguleringen av hvem som kvalifiserer til boliglån på det ordinære kredittmarkedet, og hvor stort lån den enkelte kan få. Pendelen har altså sving noe tilbake etter dereguleringer av kredittmarkedet på 1990- og begynnelsen av 2000-tallet.

Regulering kan være «hard» dvs at den er nedfelt i lovform, eller den kan være «soft» ved at det er en bransjestandard (code of conduct) eller en anbefaling fra finansmyndighetene. Generelt er det fem elementer som regulering av boligkreditttilgang består av:

- (1) Maksimal belåningsgrad (boliglån/boligens verdi (kjøpsverdi)), heretter kalt LTV (Loan-to-Value)
- (2) Maksimal gjeldsbelastning i forhold til inntekt (lån/inntekt. Det varierer om all kreditt er tatt med eller bare lån som har pant i boligen), heretter kalt DTI (Debt-to-Income). Alternativt er det spesifisert hvor stor andel av disponibel inntekt låntaker maksimalt kan bruke på å betjene boliglånet (Debt Service-to-Income, DSTI).
- (3) Avdragsfrihet – når er det tillatt?
- (4) Stresstesting – regulering kan spesifisere en rentemargin som skal bidra til å vurdere låntakers evne til å tåle en renteoppgang
- (5) Type rentekontrakt – regulering kan legge føringer på hvilken type rentekontrakt ulike kunder skal tilbys.

Tabell 3.1. viser en oversikt over hvordan tilgangen til boligkreditt reguleres i de ulike landene. Reglene gjelder for 2019 eller sist tilgjengelige år. Det er to ting som er påfallende i tabell 3.1. For det første inneholder boligkredittreguleringen i Norge formuleringer på fire av de fem elementene, og det er ingen av de andre landene som har det. For eksempel er det kun i Norge og UK hvor det er forordnet en tallfestet stresstesting av låntakers økonomiske evne til å betjene boliglånet ved en renteoppgang. Mens låntaker i Norge må tåle fem prosentpoengs renteoppgang, blir låntakere i UK kun stresstestet med tre prosentpoengs renteoppgang.

Tabell 3.1 Regulering av boligkredittmarkedet

	Maks belåningsgrad (LTV)	Maks låneopptak (DTI eller DSTI)	Avdragsfrihet	Stress-testing	Rentekontrakt
Norge	85 %	5x br. inntekt (all gjeld)	LTV<0,60 Ellers 2,5 %	+ 5 pp	Flytende
Sverige	85 %		LTV<0,50 Ellers 2 % (LTV>0,70) og 1 % (LTV 0,5-0,7). Ekstra 1 % hvis LTI>4,5		Flytende
Danmark	80 %		Ja (inntil 10 år hvis LTV>0,75)		Begge + hybrid med rentejustering
Nederland	100 %	Ja	LTV<0,5		
Tyskland	Nei (60%)				10-15 år fast
Østerrike	70 – 80 %	Ja			Begge + lån i utenlandsk valuta
UK	95 %	4,5x br. inntekt		+ 3 pp	90 % fast

Kilder: EMF Hypostat 2016-2019; Nasjonale finansmyndigheter; Diverse kapitler i Lunde og Whitehead (2016).

For det andre er det nokså store variasjoner i hvor strenge finansmyndighetene er i de ulike landene. I de skandinaviske landene er maksimal belåningsgrad 85 prosent både i Norge og Sverige, mens den er 80 prosent i Danmark. I Danmark er det imidlertid anledning til å låne ytterligere 15 prosent av banken i et 2. prioritetslån slik at man i praksis bare trenger fem prosent egenkapital.⁴⁰ I Nederland er den imidlertid fortsatt på 100 prosent, og kanskje enda mer overraskende er det at dette representerer en innstramming fra 120 prosent i tiden frem til finanskrisen, der LTV først ble redusert til 106 prosent i 2011 og deretter gradvis ned til 100 prosent i 2018. Koblet med stort omfang av avdragsfrie lån, er det ikke vanskelig å skjønne hvorfor husholdningenes gjeldsbelastning er så høy i Nederland, jfr figur 1.15. i kapittel 1. I UK har det ikke vært noe krav om maksimal belåningsgrad (EMF Hypostat, 2017). Imidlertid strammet bankene veldig inn etter finanskrisen og ble mer forsiktige i sin låneutmåling. Boliglån med LTV på 100 prosent, som hadde vært svært vanlige før finanskrisen, var omtrent forsvunnet fra markedet i 2009 (Scanlon og Adamczuk, 2016). For å stimulere boligmarkedet og spesielt bidra til at unge kunne bli boligeiere, ble det i 2013 innført et spesielt topplån for dem som manglet nok egenkapital (Help-to-Buy: Equity Loan)⁴¹ slik at kjøperne kun trengte fem prosent egenkapital ved kjøp av ny bolig. I tillegg ble det innført en offentlig garantiordning Help-to-Buy: Mortgage Guarantee som forsikret boliglån med inntil 95 prosent belåningsgrad. Sistnevnte ble faset ut i desember

⁴⁰ Se for eksempel <https://www.mybanker.dk/sammenlign/bolig/boliglaan/>

⁴¹ Ordningen er nærmere omtalt i kapittel 2.3.

2016 da kommersielle låneprodukter med 95 prosent belåningsgrad igjen var blitt tilgjengelige på det ordinære boligkredittmarkedet.

Foruten Østerrike og Tyskland, der avdragsfrie lån aldri fikk gjennomslag, er UK det eneste landet der det ikke har kommet et formelt krav om amortisering av boliglån. Andelen avdragsfrie lån falt likevel kraftig etter finanskrisen som følge av en generell risikoaversjon hos bankene, fra 42 prosent av alle nye boliglån i 2007 til bare syv prosent i 2016.⁴² Utlånsreguleringen nedfelt i Mortgage Market Review, som ble innført i 2014, tillater riktignok fortsatt avdragsfrie lån, men utlåner har plikt til å forsikre seg om at låntaker faktisk har råd til å betale tilbake hovedstolen når det forfaller (Scanlon og Adamczuk, 2016). For de andre landene varierer kravene til avdragsfrihet mellom LTV<0,5 i Nederland og LTV<0,75 i Danmark for å kvalifisere til avdragsfrihet. Imidlertid tillater Danmark inntil 10 års avdragsfrihet også hvis LTV>0,75, og i Nederland er det tillatt med avdragsfrihet på den delen av boliglånet som tilsvarer inntil 50% av verdien av boligen. Norge ligger omtrent midt på treet her med obligatorisk nedbetaling av hovedstolen hvis LTV>0,6. I Sverige må avdragsfrie boliglån ha LTV<0,5, men amortiseringsratene er lavere enn de er i Norge. Imidlertid er én prosentpoeng høyere amortiseringsrate påkrevd hvis man i tillegg til å ha LTV>0,5 også har DTI>4,5.

Det er heller ikke alle landene i utvalget vårt som har regulering knyttet til forholdet mellom inntekt og boliggjeld, enten lån/inntekt (DTI) eller lånebetjening/inntekt (DSTI). I Norge ble det innført et tak for all gjeld tilsvarende fem ganger bruttoinntekt. I UK gjelder en tilsvarende regel, men for 4,5 ganger inntekt. Det er derimot usikkert om all gjeld teller med her, eller om det bare gjelder boliglånet. I Nederland gjelder DSTI-regler for alle boliglån som er garanterte gjennom den statlige lånegarantiordningen. Den Nederlandske Bankforeningen og Det Nederlandske Forsikringsforbundet har også blitt enige om en bransjestandard (code of conduct) som angir maksimal boligkostnadsandel for gitt bruttoinntekt, vanligvis mellom 20 og 40 prosent.⁴³

Generelt er det påfallende lite lovmessig regulering av tilgangen på boligkreditt i både Tyskland og Østerrike. Begge er imidlertid karakterisert som svært konservative i sin låneutmåling. Både dereguleringen og den finansielle innovasjonen som ga opphav til lav egenkapital, avdragsfrie lån og andre «eksotiske» låneprodukter hvis formål var å øke låneutmålingen og senke terskelen for boligeie gjennom redusert krav til egenkapital og lavere månedlige lånebetalinger, fant egentlige ikke sted i verken Tyskland eller Østerrike. Sammen med Sveits representerer disse to landene et klart avvik fra boligmarkedene i de andre landene vi har med i sammenligningen vår (Schneider og Wagner, 2016). Alle tre har svært lave eierrater: fra 51% i Østerrike, 43 % i Tyskland og bare 37 % i Sveits (ibid). En godt utviklet leiesektor sammen med viktigheten av boligsparekasser

⁴² <https://bankunderground.co.uk/2018/02/15/bitesize-the-rise-and-fall-of-interest-only-mortgages/>

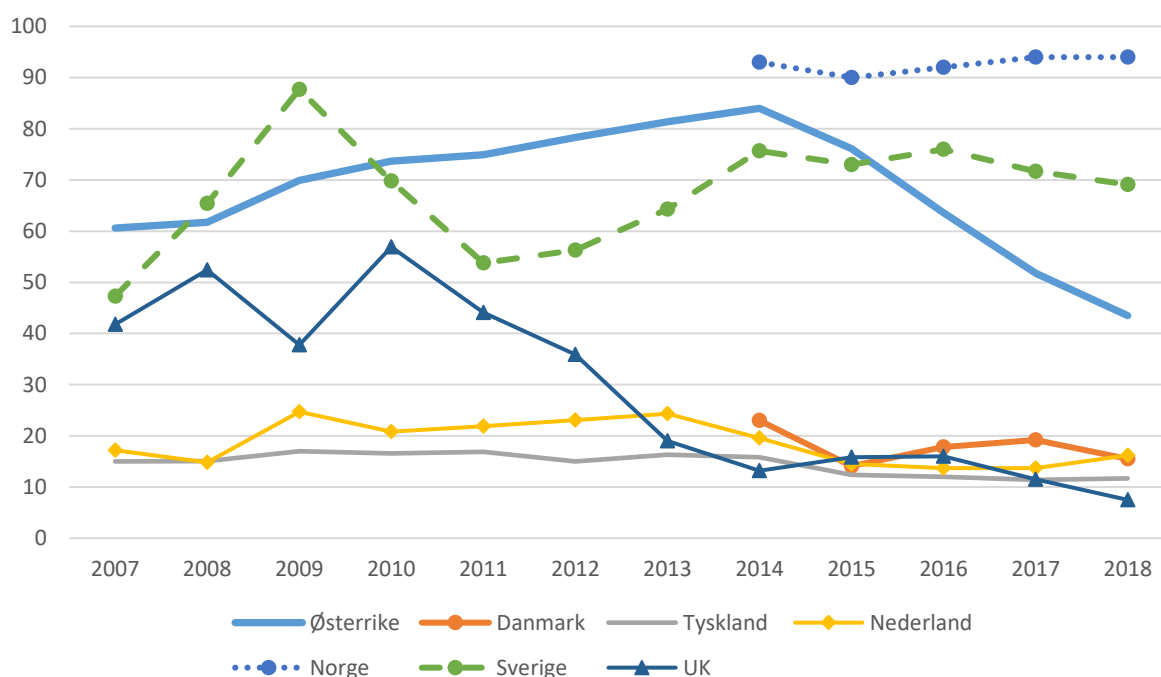
⁴³ https://www.nvb.nl/media/1959/001261_codeofconductformortgageloans-gedragcodehypothecairefinancieringen.pdf

(Bausparkassen) for å finansiere boligkjøp gjorde at etterspørsel etter låneprodukter som senket terskelen for boligeie ikke økte som i de andre landene, og det var heller ikke press på bankene for å være mindre konservative i sin utlånspraksis (Kofner, 2016). I begge landene er eiersektoren også klart innrettet mot etablerte husholdninger, og en eid familiebolig representerer et sted man skal bli boende lenge. I Østerrike går det også en klar skillelinje mellom leiligheter, som i stor grad er utleieboliger, og eneboliger som er dominert av selvbygging av unge som mottar subsidier og også lener seg på økonomisk støtte fra familien. Unge familier kjøper eller arver en tomt og organiserer selv byggingen, enten en arkitekttegnet og spesialtilpasset bolig, eller et prefabrikkert hus. Kommersiell bygging av eneboliger for videresalg er svært sjelden, og det finnes nesten ikke markedsorientert eiendomsutvikling for eiersegmentet i Østerrike (Mundt og Springler, 2016).

Informasjon om regulering av lånekreditt og i hvilken grad såkalt bærekraftig utlånspraksis er operasjonalisert ved ulike parametre, er lite tilgjengelig for både Østerrike og Tyskland. Flere kilder uttrykker at personlig kredittverdighet fremdeles er viktig (f.eks. Kofner, 2016) og at bankene krever høy egenkapital. Det finnes for eksempel ingen lovpålagt maksimal belåningsgrad, men ulike kilder opererer med verdier fra 60 til 80 prosent. I Østerrike har finansmyndighetene foreslått en definisjon av bærekraftig utlånspraksis på eiendomsmarkedet som innbefatter maksimal belåningsgrad (LTV) på 80 % kombinert med løpetid under 35 år og maksimal lånebetjeningsgrad (DSTI) på mellom 30 og 40 prosent (Österreichische Nationalbank, 2019).

Til sist er det stor variasjon mellom landene i hvilken type rentekontrakt som er mest vanlig. I figur 3.1. viser vi andelen av nye boliglån som har flytende rente for perioden 2007–18. De syv landene kan grovt grupperes i tre: (1) Norge, som har høyest andel med flytende rente med over 90 prosent de siste fem årene. Andelen har vært stabil, og det er ingen tendens til at den er på vei ned. (2) Danmark, Tyskland og Nederland, som har mellom 10 og 20 prosent flytende rente på nye boliglån, en andel som også har vært lav lenge, om en litt fallende siden 2013/14. (3) Sverige, UK og Østerrike, der det har vært til dels store endringer i type rentekontrakt over tid. I UK falt andelen nye boliglån med flytende rente kraftig i kjølvannet av finanskrisen fra litt over halvparten til under 10 prosent i 2018. I Østerrike ble flytende rente mer populært rett etter finanskrisen, og andelen økte fra vel 60 til over 80 prosent fra 2007 til 2014. Deretter har trenden reversert, og andelen var 44 prosent i 2018. I Sverige har det gått litt opp og ned hvor populært det er med henholdsvis flytende og fastrente, men siden 2014 har andelen med flytende rente lagt i overkant av 70 prosent.

Figur 3.1 Andel nye boliglån som har flytende rente (fastrente for mindre enn ett år) 2007–18



Kilde: European Mortgage Federation Hypostat 2019, statistisk tabell 5.

Det internasjonale pengefondet (IMF) har over lang tid advart Norge mot den implisitte faren som ligger i å ha så høy andel boliglån med flytende rente, spesielt gitt at gjeldsnivået i Norge er svært høyt.⁴⁴ Denne høye andelen har naturligvis en historisk forklaring ved at det aldri har vært veldig vanlig i Norge med fastrentekontrakter på boliglån. Imidlertid er det også en potensielt stor fare for innelåsning ettersom bankene i Norge krever full kompensasjon hvis man ønsker å tre ut av en fastrentekontrakt før tiden.⁴⁵ Muligheten til å utnytte muligheten til å refinansiere boliglånet til en lavere rente for låntakere med fastrenter er dermed svært begrenset i det norske systemet. Dette står i skarp kontrast til f.eks. Danmark der lånekunder gis mulighet til refinansiering av fastrentelån på fastsatte dager fire ganger i året uten å betale kompensasjon eller straffegebyr til bankene (Lunde, 2016).

Til slutt tar vi med et par særtrekk ved de respektive boligkredittmarkedene er verdt å nevne:

For det første har avdragsfrie lån i flere land i perioden før økt kredittregulering ofte betydd avdragsfritt i hele sin løpetid. Årsakene til at dette var et populært låneprodukt, var imidlertid litt ulike. I Nederland var det populært fordi det ga låntaker mulighet til å utnytte rentefradraget maksimalt over hele lånets løpetid. I UK var det populært fordi det reduserte de månedlige beløpene til lånebetjening.

⁴⁴ IMF Country Report No. 18/279, ARTICLE IV CONSULTATION

⁴⁵ Dette er symmetrisk ved at låntaker blir kompensert hvis man trer ut av en fastrente-kontrakt når rentene stiger.

I Østerrike var det imidlertid populært kun for lån i utenlandsk valuta, se under. Gjennom en stadig mer fordelaktig vekslingskurs ble det skapt en forventning om at lånet ville «betale seg selv» hvis man bare tok tiden til hjelp.

Et særtrekk ved Østerrike er at lån i utenlandsk valuta til tider har vært svært populære. Dette startet på 1990-tallet og var opprinnelig begrenset til beboere i de vestlige delene av Østerrike som jobbet i Sveits og fikk utbetalt sin lønning i CHF. Praksisen spredte seg imidlertid til andre deler av Østerrike, og senere ble også lån i JPY populære ettersom utlånsrentene var betydelig lavere i Japan enn i Østerrike. I første kvartal i 2007 var 39% av alle utestående boliglån denominert i utenlandsk valuta (Schneider og Wagner, 2016). Dette representerte naturlig nok en finansiell risiko ettersom boliglånene ikke var valutasikret. Dette fikk låntakere erfare da CHF appresierte 30 % mot Euro i 2015. I tillegg hadde mange av boliglånene i utenlandsk valuta flytende rente og var i tillegg også avdragsfrie, men koblet opp mot et tilbakebetalingsinstrument (livsforsikringspolise eller investering i aksjer eller fond), som i mange tilfeller ikke hadde høy nok avkastning til å dekke hovedstolen når den forfalt. Systemet har siden blitt sterkt kritisert fordi disse risikoene ikke ble tilstrekkelig påpekt overfor låntakerne. Finansmyndighetene har siden toppen i 2007 jobbet for å begrense andelen boliglån i utenlands valuta og incentivere låntakere til å konvertere boliglånene sine til lån denominert i Euro, bl.a. ved å innføre strengere regulering. I 2019 var andelen redusert til 11 prosent, i hovedsak denominert i CHF (EMF Hypostat, 2019).

To særtrekk ved UK er for det første at såkalte selv-sertifiseringslån, der låntaker ikke trengte å dokumentere inntekt, utgjorde omtrent halvparten av nye boliglån i perioden mellom 2007 og 2010 (Scanlon og Adamczuk, 2016). Dette lånet ble de facto forbudt da Mortgage Market Review (MMR) ble innført i 2014. Generelt ble utlåneres adgang til å tilby ukonvensjonelle låneprodukter sterkt begrenset, unntatt for de aller rikeste låntakerne. Det nye regimet etter MMR blir dermed betegnet som paternalistisk der regler erstattet konsumentenes egne vurderinger av hvilket låneprodukt som passer dem best. Strengere kredittvurdering fra bankenes hold fikk også forbrukere til å klage over invaderende spørsmål, og kravet om å tåle renteoppgang og amortisering førte til at mange kvalifiserte til en lavere lånesum enn de ønsket – eller ikke kvalifiserte i det hele tatt. Dette vitner for det første om at utlånspraksis hadde vært svært liberal i tiden før MMR ble innført, og for det andre om den sterke posisjonen konsumentensuverenitet og valgfrihet tradisjonelt har hatt i det markedsliberale UK.

Det andre særtrekket ved UK er en direkte konsekvens av sistnevnte, nemlig at den finansielle innovasjonstakten har vært høy og at omfanget av låneprodukter har vært helt overveldende; i 2014 var det listet 1794 ulike kjøpslån og 1634 ulike refinansieringslån på en populær nettside for å sammenligne låneprodukter (Scanlon og Adamczuk, 2016). For en gjengs låntaker er det vanskelig å orientere seg og finne det beste låneproduktet, og dermed har markedet for lånemeglere oppstått. Mens man hadde forventet at informasjonsteknologien skulle redusere informasjons- og transaksjonskostnadene ved boliglån, har det i UK heller ført til en restrukturering av prissetting på lånene der rentesatsen er blitt mindre viktig,

mens diverse gebyrer har blitt mer viktig. Blant annet reklameres det med lave renter i en begrenset introduksjonsperiode, og lånet må dermed refinansieres hos en lånemegler når perioden med lave renter utløper for å unngå at renten stiger kraftig. I et såpass uoversiktlig marked er det bekymringsverdig at mange låntakere ser ut til å velge sitt låneprodukt utelukkende på bakgrunn av hvor mye de må betale i begynnelsen av lånets løpetid og tilsynelatende har en begrenset forståelse av andre boliglånskarakteristika (ibid).

4 Skattemessig behandling av bolig

Hvordan bolig beskattes, påvirker i høy grad hvor attraktivt det er å eie fremfor å leie bolig. I et stilisert oppsett hvor husleier må dekke skatt som husverten skal betale, mens såkalt kalkulatorisk husleie (imputed rent) er skattefri, vil dette bety – alt annet likt – at det over tid alltid er billigere over tid å bo til eie enn det er å bo til leie (se f.eks. Henderson og Ioannides, 1983).⁴⁶ Ettersom det bare er Nederland i utvalget vårt som fortsatt formelt har skatt på kalkulatorisk husleie, kan vi si at disposisjonsform i utgangspunktet er dreid i favør av eie i alle landene.⁴⁷

Det internasjonale monetære fondet, OECD og andre internasjonale organisasjoner har lenge tatt til orde for at bolig bør beskattes mer, både for å sidestille investering i bolig med investering i annen fast kapital, og for å redusere boligprisvolatilitet.⁴⁸ Av den grunn bør skatter også være antisykliske heller enn prosykliske. Eksempel på antisyklisk skatt er eiendomsskatt som er basert på markedsverdien av boligen, og skatt på boligens verdistigning ved salg. Eksempel på prosyklisk skatt (eller rettere sagt en subsidie) er skattefradrag for renter på boliglån der skattesubsidien øker, desto høyere boligprisene er. Den er dessuten svært regressiv ettersom skattesubsidien øker, desto mer lån man har, og låneutmåling henger nært sammen med inntekt.

I tabell 4.1. viser vi hovedtrekkene i den skattemessige behandlingen av bolig i de syv landene i utvalget vårt. De tre hovedelementene er (1) skattefradrag på boliglånsrenter; (2) skatt på omsetning (kjøp) av bolig og (3) skatt på verdistigning i bolig. I tillegg har vi med en siste kolonne med et enkel ja/nei svar på om landet har noen form for eiendomsskatt.

Det er ganske store variasjoner i hvordan bolig behandles skattemessig i de syv landene. Størst variasjon er det når det gjelder adgangen til skattefradrag for renter på boliglånet. I Norge gis det i dag 22% reduksjon i skatt for renter betalt, etter at skatteraten på alminnelig inntekt har blitt gradvis redusert fra 28 % i 2013 til 22 % i dag. Sammenlignet med de andre landene som faktisk gir skattefradrag for lånerenter, er dette absolutt lavest. I Sverige er fradragsraten delt med 30 % for betalte renter inntil 100 000 SEK og 21 % for andelen av betalte renter over dette. Også i Danmark er fradragsraten delt, men satsene er høyere enn i Sverige:

⁴⁶ Faktisk er deres argument at det alltid vil være billigere å eie enn å leie på grunn av leieeksternaliteten, men ulik skattemessig behandling av eie og leie forsterker denne skjevheten.

⁴⁷ I Nederland er det dessuten slik at skatt på kalkulatorisk husleie avregnes mot skattefradrag for boliglånsrenter. Hvis skattefradraget er mindre enn skatt på kalkulatorisk husleie, settes disse likt slik at nettobeskatning blir null. (Haffner og Haylen, 2016, sitert i Jones og Semlali, 2018).

⁴⁸ Se Andrews (2011) for en grundig gjennomgang av innretning av boligbeskatning i OECD-land.

33,6 % for renter inntil DKK 50 000 /100 000 for par, og 25,6 % for renter over dette. I Danmark er fradragraten for boliglånsrenter imidlertid på vei ned: ifølge 2025-planen til regjeringen skal både den høye og den lave satsen reduseres med fem prosentpoeng innen 2025.⁴⁹ I Nederland er skatterabatten på boliglånsrenter svært høy med 46 prosent. Den har imidlertid vært enda høyere: inntil 2013 var den 52 prosent. Dette førte til at mange boliglån var strukturert på en måte som utnyttet rentefradraget maksimalt, bl.a. lån som var avdragsfrie i hele løpetiden. I 2013 ble dette endret, både ved å vedta en nedtrappingsplan for satsen for rentefradrag, og ved å gjøre rentefradraget tillatt kun for lån som ble nedbetalt. Satsen har blitt gradvis redusert med 0,5 prosentpoeng per år fra 2013 frem til 2019, da det ble vedtatt at reduksjonen skulle økes til tre prosentpoeng per år frem til satsen var kommet ned til 37 prosent. Endringen i rentefradraget til å kun gjelde nedbetalingslån gjaldt imidlertid bare nye lån – personer som allerede hadde avdragsfrie boliglån hvis renter de mottok skattefradrag for, fikk beholde denne gunstige ordningen. I tillegg kunne man overføre sin gunstige skattestatus til en ny bolig eller et nytt lån.

Tabell 4.1 Skattemessig behandling av eid bolig (primærbolig). 2020 eller sist tilgjengelig

	Skattefradrag lånerenter	Skatt ved kjøp av bolig (min)	Skatt på verdistigning	Eiendoms-skatt
Norge	22 %	2,5 %	Nei	Kommunenivå
Sverige	30 % inntil 100 000 /21 % over	1,5 %	22 % - kan utsettes ved kjøp av ny primærbolig	Ja
Danmark	33,6 % (inntil 50 000/100 000 DKK); 25,6 % over	1,7 %	Nei	Ja
Nederland	46 % (gitt amort)	2%	Nei	Ja
Tyskland	Nei	5,3%	Nei (>10 år)	Ja
Østerrike	Nei*	3,5%	Nei	Ja
UK	Nei	Gradert skala 0-12%	Nei	Ja

*Østerrike: Lånerenter er fradagsberettiget ved nybygging og renovasjon

Kilder: EMF Hypostat 2016–2019; European Commission, Joint Research Centre Data Catalogue, Housing taxation database 1995–2017; Diverse kapitler i Lunde og Whitehead (2016).

I de resterende tre landene er det ikke skattefradrag for lånerenter. Østerrike gjør riktignok et unntak for lånerenter som er knyttet til nybygging og renovasjon, mens Tyskland ikke gir skattefradrag for lånerenter under noen omstendigheter. I UK ble skattefradraget for boliglånsrenter avskaffet i 2000.

Skatt og andre omkostninger knyttet til omsetning av bolig hemmer mobilitet, spesielt arbeidskraftsmobilitet. Denne typen beskatning rammer dermed uforholdsmessig yngre husholdninger.

⁴⁹ <https://www.regeringen.dk/andet-indhold/jobreform-1/lavere-rentefradrag/>

Skatt på kjøp av bolig er en ren omsetningsskatt som alle land har i en eller annen form. I Norge gjelder den som kjent bare selveierboliger. I både Østerrike og Tyskland er den betydelig høyere enn i Norge, med henholdsvis 3,5 og 5,3 prosent. Blant de «eiervennlige» landene er dokumentavgiften i Norge klart høyere enn tilsvarende skatter i både Sverige, Danmark, Nederland og UK, der de ligger på to prosent eller lavere. I UK opererer man med et gradert system der Stamp Duty Land Tax regnes ut med progressiv rate som vist i tabell 4.2. I tillegg ble det i 2017 innført en lavere SDLT for førstegangskjøpere som kjøpte en bolig med verdi inntil £500 000. De betaler ingen skatt på boligverdien inntil £300 000 og deretter fem prosent skatt på overskytende verdi. Førstegangskjøpere som kjøper en bolig som er dyrere enn £500 000, blir skattlagt etter vanlige satser.

Tabell 4.2 Stamp Duty Land Tax i UK

Boligpris	SDLT sats
Under £ 125 000	0
Neste £125 000 (£125 001 – £250 000)	2 %
Neste £675 000 (£250 001 – £925 000)	5 %
Neste £575 000 (£925 001 – £1,5 mill)	10 %
Beløp over £1,5 millioner	12 %

Kilde: <https://www.gov.uk/stamp-duty-land-tax/residential-property-rates>

Imidlertid er det i de andre landene ofte andre gebyrer forbundet med boligkjøp, og mange av disse er nokså høye. I Østerrike er det en tommelfingerregel at omkostningene ved kjøp av bolig utgjør omtrent ti prosent av boligens kjøpspris, men her er for eksempel kommisjon til eiendomsmegler og bistand fra advokat regnet inn. Minste lovpålagte gebyrer beløper seg likevel til over fem prosent. Også i Tyskland vil kostnadene forbundet med kjøp av bolig ligge mellom fem og 15 prosent av kjøpspris, og man må belage seg på å ha inntil € 50 000 i likvide midler for å dekke kjøpskostnadene (EMF Hypostat, diverse år). I både Sverige og Nederland krever bankene til dels høye gebyrer for å utstede boliglån, henholdsvis to og én prosent av lånebeløpet.

Av de syv landene i utvalget vårt, er det bare Sverige som har skatt på verdistigning ved salg av primærbolig. Netto verdistigning beskattes med 22 prosent, men skatten kan utsettes hvis man flytter til en ny eid primærbolig. I så fall betaler man et gebyr per år tilsvarende 0,5 prosent av den utsatte skatten. I Tyskland skattlegges verdistigning på egen bolig hvis den selges før man har eid boligen i ti år. I begge tilfeller bidrar dette til å redusere det spekulative incentivet på boligmarkedet.

Til sist ser vi at det faktisk bare er Norge som ikke har en generell eiendomsskatt. I Norge var det i 2019 371 kommuner med eiendomsskatt, men 63 av dem hadde bare eiendomsskatt på ulike typer næringseiendom eller på kraftverk/vindkraftverk/petroleumsanlegg.⁵⁰

⁵⁰ <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/eiendomsskatt/aar>

Eiendomsskatt kan i prinsippet tolkes som en skatt på kalkulatorisk husleie (imputed rent), som var omtalt tidligere. Imidlertid er det slik at eiendomsskatt som regel er basert historiske boligverdier som i svært liten grad reflekterer faktisk markedsverdi, og skattegrunnlaget blir dermed kunstig lavt. For eksempel er eiendomsskatt i UK basert på eiendomsverdier fra 1991 og i Østerrike fra 1973 (Andrews, 2011). Da blir eiendomsskatten for lav til å utligne skattefradraget for boliglånsrenter.

5 Referanser

- Andrews, D. (2011). «Housing Taxation for Stability and Growth». Presentasjon på ECFIN Workshop – European Commission Property taxation and enhanced tax administration in challenging times. 24.11.2011. Tilgjengelig på https://ec.europa.eu/economy_finance/events/2011/2011-11-24-property_taxation/pdf/andrews_housing_taxation_for_stability_and_growth_en.pdf
- Becher, R., J. Øvrevik, A.H. Høie, J.V. Bakke og S. Holøs (2016). «Fukt og fuktskader i norske boliger». Folkehelseinstituttet.
- Bengtsson, B., Ruonavaara, H. Sørvoll, S. (2017). Home ownership, housing policy and path dependence in Finland, Norway and Sweden. I Dewilde, C. & Ronald, R. (eds.), *Housing Wealth and Welfare*. Edward Elgar.
- Boterman, W.R. og W.P.C. van Gent (2014). «Housing Liberalisation and Gentrification: The Social Effects of Tenure Conversions in Amsterdam». *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, Vol. 105(2), pp 140–160.
- Boverket (2014). Etableringshinder på bostadsmarknaden. Rapport 2014:33 Regeringsoppdrag. <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2014/etableringshinder-pa-bostadsmarknaden.pdf>
- Dol, K. og H. Boumeester (2018). «Home ownership under changing labour and housing market conditions: tenure preferences and outcomes among freelancers and flex workers». *International Journal of Housing Policy*, 18: 3, 355–382.
- Elsinga, M., J. Hoekstra og K. Dol (2015). «Financial implications of affordable home ownership products: four Dutch products in international perspective». *Journal of Housing and the Built Environment*, 30: 237–255.
- EMF (2016). Hypostat 2016: A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets. European Mortgage Federation.
- EMF (2017). Hypostat 2017: A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets. European Mortgage Federation.
- EMF (2018). Hypostat 2018: A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets. European Mortgage Federation.
- EMF (2019). Hypostat 2019: A Review of Europe's Mortgage and Housing Markets. European Mortgage Federation.
- European Commission, Joint Research Centre Data Catalogue, Housing taxation database 1995–2017. Tilgjengelig på <https://data.jrc.ec.europa.eu/dataset/fb2f5d12-d265-45a9-bb3e-10cbd9da150b/resource/7cfbd9a7-1f68-488d-bd53-d53317efb854>
- Flovén (2010). «Stockholmarna har bestulits på 50 miljarder». DN Debatt, Dagens Nyheter 03.30.2010
- Henderson, J.V. og Y.M. Ioannides (1983). «A Model of Housing Tenure Choice». *The American Economic Review*, Vol. 73, No. 1, pp. 98–113
- Husbanken (2017). Oversikt over kommunale bostøtteordninger. Notat fra Husbanken.
- Husbanken (2018). Årsrapport 2018.

- Johannessen, K., M. Flåto, A. Hem og E. Holt (2014). «Leie-før-eie – En modell for å øke eierpotensialet blant lavinntektsgrupper». Husbankens rapport HB 7.G.1
- Jones, G. og Z. Semlali (2018). «Supporting starters in entering the owner-occupied housing market in the Randstad: Demand and supply subsidies». Unpublished manuscript. Management in the Built Environment, Delft University of Technology
- Kofner, S. (2016). «Milestones in the Development of the German Housing Finance System in the Last 25 Years». I J. Lunde og C. Whitehead (Red.) *Milestones in European Housing Finance*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Lind, H. (2014). «The Concept of Social Housing in the Swedish Context». I K, Scanlon, C. Whitehead og M. Fernández Arrigoitia (Red.) *Social Housing in Europe*, John Wiley & Sons, Ltd.
- Lunde, J. (2016). «Milestones in the Danish Housing Finance since 1990». I J. Lunde og C. Whitehead (Red.) *Milestones in European Housing Finance*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Mundt, A. og E. Springler (2016). «Milestones in Housing Finance in Austria over the Last 25 Years». I J. Lunde og C. Whitehead (Red.) *Milestones in European Housing Finance*. Oxford: Wiley-Blackwell
- Salvi del Pero, A. et al. (2016), «Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries», *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 176, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5jm3p5gl4djd-en>.
- Scanlon, K. og H. Adamczuk (2016). «Milestones in Housing Finance in England». I J. Lunde og C. Whitehead (Red.) *Milestones in European Housing Finance*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Schneider, M., & Wagner, K. (2016). «Housing markets in Austria, Germany and Switzerland». In *The Narodowy Bank Polski Workshop: Recent Trends in the Real Estate Market and Its Analysis-2015 Edition*.
- SSB Notater 2019/14
- Støren, K.S. og J. Todorovic (2019). Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2018 Tema: boforhold, utsatthet og uro for lovbrudd. Dokumentasjonsnotat. SSB Notater 2019/14
- Österreichische Nationalbank (2019). Annual Report 2019. [Annual Report 2019 – Österreichische Nationalbank \(OeNB\)](#).
- Aarland, K. og K.C. Astrup (2013). *Økonomisk risiko og boligeie*. NIBR-rapport 2013: 28. ISBN: 978-82-8309-005-5. 168 s.

6 Vedlegg

Definisjon av tilstandsgrader for bolig:

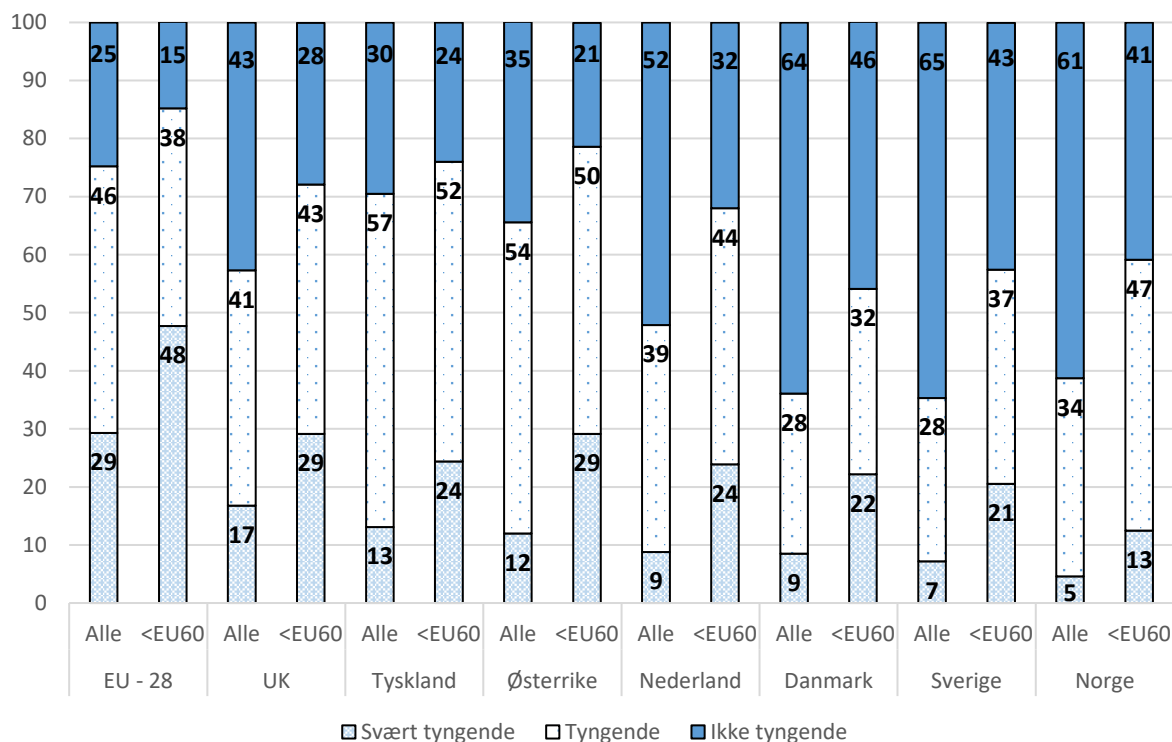
TG-0: Ingen avvik eller ingen symptomer. I praksis betyr dette at alle installasjoner er nye, og at fagmessig utførelse er dokumentert der dette er lovpålagt eller regnes som nødvendig (f.eks. for bad).

TG-1: Mindre eller moderate avvik. Alt er rettmessig utført, men det er noe bruks-
slitasje. Ingen tiltak er nødvendige.

TG-2: Bygningsdelen har en feil utførelse, en skade (eller symptomer på skade), sterk slitasje eller nedsatt funksjon, og det er behov for tiltak, eller det er kort gjenværende brukstid, eller bygningsdelen er skjult og kan ha en feil/skade eller være «utgått på dato». Det kan være behov for tiltak, eller det foreligger ikke dokumentasjon for fagmessig utførelse selv om bygningsdelen er ny, eller det er grunn til overvåkning av denne delen for å sikre mot større skader og følgeskader. Kan også gjelde særlige fuktutsatte konstruksjoner hvor dokumentasjon på riktig utførelse ikke foreligger eller særlig fuktutsatt konstruksjon uten inspeksjonsmulighet.

TG-3: Total funksjonssvikt. Bygningsdelen fyller ikke lenger formålet, eller det er fare for liv og helse eller det er et akutt behov for tiltak (strakstiltak), eller det er avvik fra lover/forskrifter som gjelder for den aktuelle bygningsdelen eller byggverket.

Figur V.1 Selvpoplevd byrde av boutgifter, hele befolkningen og lavinntektshusholdninger (inntekt < 60 % av medianinntekten per ekvivalensinntekt), 2018



Kilde: Eurostat Income and Living Conditions (EU-SILC).

Definisjon av trangboddhet i OECDs Affordable Housing Database (forfatters oversettelse):

Kilde: OECD Affordable Housing Database – <http://oe.cd/ahd> OECD – Social Policy Division – Directorate of Employment, Labour and Social Affairs, HC2.1. LIVING SPACE

Trangboddhet er et mål på boligstørrelse som justerer for husstandens sammensetning. Behovet for plass vil avhenge av husstandsmedlemmenes alder, kjønn og relasjonen mellom dem. Etter EUs definisjon⁵¹ regnes en husholdning som trangbodd hvis de ikke disponerer et minimum antall rom lik:

- Ett rom for husstanden
- Ett rom per voksne par i husstanden
- Ett rom per enslige voksne 18 år eller over
- Ett rom per to personer 12–17 år av samme kjønn
- Ett rom per enkelt person 12–17 som ikke er inkludert i foregående kategori
- Ett rom per to barn under 12 år.

⁵¹ Eurostat (2016), "Statistics Explained: Overcrowding rate", http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Glossary:Overcrowding_rate

Rom refererer til soverom og andre oppholdsrom. I det norske spørreskjemaet for EU-SILC er ordlyden: «Hvor mange rom disponerer [du/husholdningen din] til eget bruk? Ta ikke med kjøkken, bad, entre, vaskerom eller små rom under 6 kvadratmeter» (Støren og Todorovic, 2019).

Tabell V.1 Oversikt over bostøtteordningene i de ulike landene

	Bostøtte for boligeiere?	Bostøtteordninger
Norge	Ja	Statlig bostøtte Kommunal bostøtte (60 kommuner i 2018)
Sverige	Ja	Bostadsbidrag Bostadstillägg för pensionärer
Danmark	I særlige tilfeller	Boligstøtte
Nederland	Nei	Huurtoeslag
Tyskland	Ja	Wohngeld
Østerrike	I særlige tilfeller	Wohnbeihilfe og Mietbeihilf
UK	I særlige tilfeller	Universal Credit

DEL 2: Boligpolitikk og boligsosiale virkemidler i Europa

1 Innledning: Boligsosiale perspektiver fra sju europeiske land

Hva er særegent med den norske boligpolitikken rettet mot vanskeligstilte i et sammenlignende europeisk perspektiv? Og hva kan vi eventuelt lære av andre europeiske land i den boligsosiale politikken? Dette er de to hovedproblemstillingene i denne delen av rapporten. Foruten om Norge presenterer vi boligpolitikken i seks europeiske land – Sverige, Danmark, Østerrike, Nederland, Tyskland og England. I det som følger er vi mest opptatt av å sammenligne de ulike landenes målsettinger og virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er imidlertid verdt å minne om at «boligsosialt arbeid», «boligsosiale virkemidler» og «vanskeligstilte på boligmarkedet» et godt stykke på vei er særnorske begreper – eller i det aller minste blir forstått på en særegen måte i norsk debatt (se for eksempel: Sørvoll & Aarset, 2015). Likevel gir det mening å sammenligne målsettinger og strategier knyttet til «lavinntektsgrupper», «vanskeligstilte», «bostedsløse» og andre grupper med etableringsutfordringer på boligmarkedet på tvers av land. I gjennomgangen av de ulike landenes boligpolitikk er vi spesielt opptatt av følgende spørsmål:

- Hvem er i målgruppen for den statlige boligpolitikken? Og hvordan er ansvarsfordelingen mellom ulike styringsnivåer (stat, kommune, regioner etc.) i boligpolitikken?
- Hva kjennetegner personer som blir definert som bostedsløs?
- Hva er terskelen for å bli definert som vanskeligstilt på boligmarkedet? Eller sagt på en annen måte: Hva er terskelen for å bli definert som en husholdning med boligproblemer og/eller etableringsutfordringer på boligmarkedet?
- I hvilken grad forsøker ulike lands nasjonale og/eller lokale myndigheter å spre boligeiendom til «lavinntektsgrupper» og/eller «vanskeligstilte»?
- Hvordan vektlegges lovverk/reguleringer i de ulike landenes boligpolitikk sammenlignet med selektive og/eller generelle økonomiske støtteordninger?
- I hvilken grad tar myndighetene i andre land boligsosiale hensyn i forbindelse med plan- og reguleringsprosesser – sammenlignet med Norge?
- I hvilken grad betraktes boligpolitikken som en del av en bredere velferdspolitikk?

I det som følger presenterer vi boligpolitikken i syv europeiske land med støtte i et empirisk grunnlag bestående av vitenskapelige artikler, policydokumenter og ekspertuttalelser fra Sverige, Danmark, Tyskland, Østerrike og England (Storbritannia). Alle landprofilene er skrevet med utgangspunkt i den samme dis-

posisjonen, en disposisjon som kan sammenfattes ved hjelp av følgende overskrifter: «målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken», «bolig-sosiale virkemidler», «boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken?», «bostedsløshet: definisjoner og strategier». De ulike landprofilene gir grunnlag for systematiske sammenligninger av de syv landenes boligsosiale politikk. I denne sammenligningen legger vi størst vekt på hva som særlig skiller Norge fra andre land i boligpolitikken. Vi spør også hva Norge kan lære fra andre land. Svaret på dette spørsmålet avhenger selvfølgelig mye av øynene som ser. Det er ikke vår ambisjon her å overbevise noen om å hente hjem bestemte virkemidler eller strategier til Norge. Vi ønsker snarere å presentere noen aktuelle boligpolitiske virkemidler fra andre land – som for eksempel juridiske bestemmelser som sikrer boliger for mellom- og/eller lavinntektsgrupper i nybygg – og diskutere i hvilken grad det er realistisk å adoptere dem til Norge (Se: avsnitt 9.0 og 10.0).

Stephens (2011) argumenterer for verdien av politikkrelevant komparativ boligforskning på tvers av land. Slik forskning har i noen tilfeller blitt kritisert for å være lite «akademisk» og teorifattig. Vi er imidlertid enig med Stephens, og delvis inspirert av han kan vi peke på tre åpenbare fordeler knyttet til komparativ boligforskning med politikkrelevans som formål: 1. Det er mulig å vinne innsikter og trekke lærdommer fra andre land. Det kan føre til kopiering eller etteraping av virkemidler (*policy transfer*) og strategier (ofte med lokale tilpasninger). Videre kan en sammenligning med andre land også bidra med empiriske indikasjoner på hvilke virkemidler og strategier man ikke ønsker å herme etter. Sammenligning med andre land kan være en god måte å måle resultatene av boligpolitikken og boligmarkedet over tid. Hvis andre land har gjort det bedre eller dårligere over tid med hensyn til sentrale indikatorer som – trangboddhet, boligeie blant lavinntektsgrupper eller fremskaffelse av rimelige boliger – kan det være relevant styringsinformasjon 3. Komparative studier belyser hva som er særegent med boligpolitikken og boligmarkedet i ulike land (ibid.). Det er bare ved å sammenligne med boligpolitikken i andre nasjonalstater at vi med sikkerhet kan si hva som egentlig er særegent med den boligsosiale politikken i Norge. En av nestorene i amerikansk samfunnsforskning, Charles Tilly, kaller komparative studier som er orientert mot å avdekke det særegne ved ulike enheter for individualiserende sammenligninger (Tilly, 1984).

Det er imidlertid viktig å forankre politikkrelevante sammenligninger i kunnskap om nasjonale variasjoner – for eksempel med tanke på samfunnsforhold, egenskaper ved boligmarkedet og velferdsstatens utforming. Stephens er også opptatt av å ta høyde for ulike nasjonale kontekster (Stephens, 2011). I vårt tilfelle skiller ikke minst Norge seg ut med en langt høyere eierandel enn de andre landene vi analyserer. På tross av mye fokus på de anglosaksiske eierlandene (Storbritannia, USA, Canada, New Zealand og Australia) i internasjonal boligforskning (Jf. Ronald [2008] og hans begrep om den anglosaksiske boligeierdiskursen) gjelder dette også Storbritannia. Det illustrerer at Norge skiller seg ut blant land i den vestlige og nordlige delen av Europa hva gjelder andel boligeiere (Sørvoll & Nordvik, 2019; DeWilde & Ronald, 2017).

Tabell 2.1 Disposisjonsform for Norge og de andre landene som omtales i dette kapitlet, 2018

Fordeling av eiere					
	Eie	Eier uten lån	Eier med lån	Leie	Annet/ukjent
Østerrike	47,9 %	60 %	40 %	43,2 %	8,9 %
Danmark	53,0 %	29 %	71 %	46,9 %	0,1 %
Tyskland	44,1 %	58 %	42 %	53,6 %	2,3 %
Nederland	57,7 %	16 %	84 %	41,0 %	1,3 %
Norge	72,7 %	32 %	68 %	24,2 %	3,1 %
Sverige	57,7 %	26 %	74 %	39,8 %	2,5 %
UK*	64,6 %	52 %	48 %	34,3 %	1,0 %

Kilde: Tabellen er også gjengitt i del 1. OECD Housing Affordability Database, tabell HM1.3.A1. Tallene er beregnet av OECD på bakgrunn av nasjonale EU-SILC-undersøkelser. * Tallet fra UK er fra 2017.

1.1 To viktige definisjoner: «boligsosiale virkemidler» og «vanskeligstilte på boligmarkedet»

Før vi begynner på presentasjonen av den første boligpolitiske landprofilen er det formålstjenlig å definere noen nøkkelbegreper. I norsk boligpolitikk står begrepene «vanskeligstilte på boligmarkedet» og «boligsosiale virkemidler» sentralt. Det er et resultat av den historiske utviklingen av norsk boligpolitikk etter 2. verdenskrig – fra 1990-tallet gikk Norge gjennom en boligsosial vending der en produksjonspolitikk orientert mot hele befolkningen ble erstattet med en selektiv politikk rettet mot vanskeligstilte husholdninger (Sørvoll, 2011).

I Norge defineres «vanskeligstilte på boligmarkedet» ofte som «personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd» (Se for eksempel: Meld. St. 29 2012–2013). Slike husholdninger forventes å trenge hjelp fra ett eller flere boligsosiale virkemidler for å kunne etablere seg i egen leid eller eid bolig over tid. Det å være vanskeligstilt er ikke et objektivt kjennetegn ved husholdninger, men et resultat av et misforhold mellom menyen av tilbud på det lokale boligmarkedet og en husholdnings ressurser (Nordvik, 2005). Flere forskere har forsøkt å definere og måle mer presist hvilke husholdninger som bør regnes som vanskeligstilt på boligmarkedet (se for eksempel: Sørvoll & Aarset, 2015; von Simson & Umblijs, 2019). Monkerud, Astrup og Nordvik (2018) kritiserer definisjoner av «vanskeligstilthet» som tar utgangspunkt i lavinntekt, og ikke tar hensyn til boligprisvariasjoner mellom ulike kommuner (se for eksempel: Thorsen, 2017 og Ekhaugen mfl. 2017). Ifølge Monkerud mfl. bør beregninger av antallet vanskeligstilte ta hensyn til husholdningenes kjøpekraft i ulike lokale boligmarkeder – en person som har tilstrekkelig inntekt i en kommune kan ha problemer med å etablere seg på boligmarkedet i en kommune med høye boligpriser.

Forskere har videre vært opptatt av å skille mellom husholdninger som har presumtivist kortvarige etableringsutfordringer på boligmarkedet, og husholdninger som kan beskrives som vanskeligstilte over lenger tid. Ifølge Monkerud, Astrup og Nordvik (2018) er det ikke nok at noen objektivt sett har en utilfredsstillende

bosituasjon over et lengre tidsrom, men denne situasjonen må også være vanskelig å forbedre for husholdningen ved hjelp av egne ressurser hvis den skal kunne regnes som vanskeligstilt. Det vil si at personer som er trangbodde, men har økonomisk mulighet til å skaffe seg en mer romslig bolig, ikke er vanskeligstilte, ifølge Monkerud, Astrup og Nordviks definisjon. Antallet vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge avhenger naturlig nok av hvilken definisjon som brukes. Thorsen har illustrert at antallet vanskeligstilte varierer meget sterkt når ulike målemetoder og definisjoner benyttes – hun finner at antallet vanskeligstilte varierer mellom 17 500 og 259 000 personer avhengig av hvilke definisjoner og variabler som legges til grunn (Thorsen, 2017).

I det som følger benytter vi følgende betegnelser om personer som har ulike grader av etableringsutfordringer på boligmarkedet. «Vanskeligstilte på boligmarkedet» brukes som en samlebetegnelse på grupper som sliter spesielt mye med å skaffe seg og opprettholde en god og trygg boligsituasjon. Det kan for eksempel gjelde personer med svært lave inntekter, personer med rusproblemer, lavinntektsfamilier med mange barn eller personer med psykiske lidelser. «Lavinntektsgrupper» brukes videre som en samlebetegnelse for grupper med begrenset kjøpekraft i lokale boligmarkeder, men som utover dette har få sosiale problemer. Det kan for eksempel være snakk om husholdninger som har en inntekt som tilfredsstillende OECD eller EUs fattigdomsdefinisjon. Vi bruker videre betegnelsen husholdninger med «ordinære eller gjennomsnittlige inntekter» om grupper som har inntekter godt over EUs fattigdomsgrense, men som likevel kan ha etableringsutfordringer på boligmarkedet i storbyene. Politimenn, sykepleiere og lærere trekkes ofte frem som eksempler på slike *key workers*, dvs. offentlige ansatte som står i fare for å bli priset ut av urbane boligmarkeder. Dette er en gruppe som vies stor oppmerksomhet i både den nasjonale og internasjonale boligdebatten (Jf. Lund, 2018).

I denne rapporten defineres «boligsosiale virkemidler» som redskaper ment for å hjelpe husholdninger til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon. Disse redskapene er rettet mot personer og grupper som kan defineres som henholdsvis «de mest vanskeligstilte», «lavinntektsgrupper» eller «husholdninger med ordinære inntekter med etableringsutfordringer». Vi skiller mellom ulike boligsosiale redskaper ved hjelp av den svenske statsviteren Evert Vedung enkle typologi over offentlige virkemidler. Vedung (2007) skiller mellom gulrot, pisk og preken. *Gulrot* er økonomiske insentiver eller overføringer som muliggjør eller motiverer aktører (personer, husholdninger, bedrifter, kommuner etc.) til handlinger. *Pisk* er krav og formaninger som i større eller mindre grad binder aktører til å handle på bestemte måter. *Prekener* er kommunikative styringssignaler som forsøker å overbevise aktører om klokheten i ulike handlingsalternativer og hvordan de best kan utføres.

Boligsosiale virkemidler er ofte redskaper – som bostøtte eller sosiale utleieboliger – som forvaltes og tildeles av offentlig myndigheter på ulike forvaltningsnivåer. I noen tilfeller vil imidlertid disse redskapene forvaltes og tildeles av ikke-statlige aktører som kirkesamfunn, boligkooperative foreninger, leieboerforeninger eller

andre organisasjoner.⁵² Offentlige myndigheter som kommuner kan også frem-skaffe, forvalte og tildele boligsosiale virkemidler i samarbeid sivilsamfunnsaktører eller private bedrifter. Kirkens Bymisjon er et eksempel på en organisasjon som har vært aktiv på det boligsosiale feltet i Oslo – både som en selvstendig aktør og i samarbeid med offentlige myndigheter.⁵³ Endelig kan boligsosiale virkemidler i større eller mindre grad involvere brukermedvirkning fra vanskeligstilte på boligmarkedet (Jf. Eriksen, 2017).

I boligpolitikken kan bostøtte og subsidierte lån være eksempler på økonomiske gulerøtter som muliggjør og motiverer at husholdninger etablerer og opprettholder en tilfredsstillende boligsituasjon. Det er fruktbart å dele de boligøkonomiske gulerøttene opp i konsumpsjonsstøtte (som startlån og bostøtte) og produksjonsstøtte (subsidiert til boliger, «murstein og sement»). Juridisk bindende krav om at et visst antall boliger i et utbyggingsområde skal forbeholdes lavinntektsgrupper er et eksempel på boligsosial pisk. Et eksempel på preken kan mellom annet være misjonerende virksomhet fra statlige myndigheter som fremmer virkemidler og strategier i det boligsosiale arbeidet rettet mot husholdninger og regionale myndigheter. Et eksempel på dette fra Norge er Husbankens boligsosiale informasjons- og rådgivningsrolle overfor kommunene.

Det kan også være fruktbart å betrakte boligpolitikken generelt og boligsosiale virkemidler spesielt i et frihets- og kapabilitetsperspektiv inspirert av arbeidene til Sen og Nussbaum (Jf. Kimhur, 2020; Monkerud, Astrup & Nordvik, 2018). I forlengelsen av et slikt perspektiv bidrar ikke bare boligsosiale virkemidler til å fremskaffe flere boliger, gode og trygge boforhold og så videre, men også til å utvide mulighetene vanskeligstilte husholdninger har til å realisere boligsituasjoner de har grunn til å verdsette. Bostøtten kan for eksempel utvide (*enable*) vanskeligstiltes mulighetsrom på boligmarkedet (Nordvik & Sørvoll, 2014).

Selv om begrepet «boligsosiale virkemidler» sjelden eller aldri brukes i andre europeiske land skal vi likevel holde fast ved det i resten av kapitlet. Hovedbegrunnelsen er at vi mener «boligsosiale virkemidler», slik vi har definert det ovenfor, fungerer som et fruktbart analytisk begrep i analysen av de ulike landenes boligpolitiske virkemidler.

⁵² Noen kirker i Washington-området i USA satser for eksempel på å bygge om eiendommer til boliger for lavinntektsgrupper.
<https://www.weforum.org/agenda/2018/10/nation-takes-note-as-d-c-area-churches-create-affordable-housing/> sett: 18.11.2019.

⁵³ <https://kirkensbymisjon.no/bybo-oslo/om-oss/> sett: 18.11.2019.

2 Norge

I tabell 2.2. har vi fremstilt norsk boligpolitikk i korte trekk. Tabellen oppsummerer delkapitlet om Norge gjengitt nedenfor.

Tabell 2.2 Norsk boligpolitikk anno 2020 i korte trekk

Målsettinger og målgrupper	Viktige boligsosiale virkemidler	Boligsosiale hensyn i plan-, tomte- og bygningspolitikken	Balansen mellom eie- og leie
Alle skal bo trygt og godt. Staten skal legge til rette for «velfungerende boligmarkeder» og hjelpe «vanskeligstilte» til å skaffe seg og opprettholde en god boligsituasjon.	Bostøtte, startlån, boligtilskudd, kommunale boliger	I liten grad	Pro-eie: Målsetting om at så mange som mulig skal eie sin egen bolig – også «vanskeligstilte»

2.1 Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken

Fra slutten av 1970-tallet ble etterkrigstidens boligpolitikk – kjennetegnet av generelle produksjonssubsidier og regulerte boligmarkeder – gradvis erstattet av en mer markedsorientert boligpolitikk med en stadig større grad av selektive, målrettede virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet (Sørvoll, 2011). Den norske boligpolitikken anno 2020 kan kort og forenklet oppsummeres ved hjelp av følgende punkter (Jf. Sørvoll & Aarset, 2015: 23–27; Sørvoll, 2018: 49):

Velfungerende boligmarkeder og selektive (målrettede) boligsosiale virkemidler. Det store flertallet forventes å ta ansvar for sin egen boligsituasjon ved hjelp av egne ressurser. Statens rolle begrenser seg til å legge til rette for «velfungerende boligmarkeder» (Jf. St. meld. 23 2003–2004), samt hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet til en trygg og god boligsituasjon ved bruk av målrettede boligsosiale virkemidler. I tråd med dette ble det meste av etterkrigstidens pris- og husleieregulering avskaffet i løpet av 1980-tallet. Den siste resten av husleieregulering ble faset ut i 2010 (Sørvoll, 2011).

Boligeie som dominerende disposisjonsform. Omkring tre fjerdedeler av norske husholdninger eier sin egen bolig. Selv om det finnes en del langtidsleietakere (Monkerud, Astrup & Nordvik, 2019), regnes gjerne leiemarkedet som et midlertidig tilbud for de fleste. Norge har en av de minste offentlige utleie-sektorene i Europa. Denne sektoren utgjør rundt 4 prosent av boligmassen og er hovedsakelig rettet mot omsorgstrengende (omsorgsboliger) og de mest vanskeligstilte.

Markedsbasert boligbygging. Fra slutten av 1970-tallet slapp norske kommuner i stor grad taket i tomte- og boligforsyningen. Kommunene har fortsatt en sentral rolle som plan- og reguleringsmyndighet og bygningskontrollør, men i dag er det private utbyggere som i stor grad bestemmer lokaliseringen, utformingen og volumet av nye boliger (Nordahl, 2012; Nordahl, 2018).

Ansvarsfordeling i boligpolitikken. Staten formulerer målsettinger og fastsetter juridiske, økonomiske og kunnskapsmessige rammer for boligpolitikken. Gjennom Husbanken – statens primære gjennomføringsorgan i boligpolitikken – bidrar staten med finansieringsordninger og boligsosial veiledning til kommunene. Kommunene er på sin side reguleringsmyndighet og har det gjennomførende ansvaret for å sikre vanskeligstilte en god og trygg boligsituasjon. Endelig er det stort sett private aktører som har ansvaret for å bygge, selge og forvalte boliger.

Målsettingene formulert i de siste årenes stortingsmeldinger og regjeringserklæringer reflekterer innholdet i disse fire punktene. I stortingsmeldingen som stadfestet den boligsosiale vendingen fra 2003 løfter regjeringen frem begreper som «velfungerende boligmarkeder» og «vanskeligstilte på boligmarkedet. Regjeringen fremhever at den «har som visjon at alle skal kunne bo godt og trygt. Flest mulig skal være mest mulig selvhjulpne i boligmarkedet og forsørget av egen arbeidsinntekt. [...] Den norske boligmodellen der målet har vært at flest mulig skal eie sin egen bolig, har vært vellykket» (St. meld. 23 2003–2004: 5). Videre trekkes tre boligpolitiske målsettinger frem i meldingen: tilretteleggelse for «velfungerende boligmarkeder», boligfremskaffelse til vanskeligstilte samt «å legge til rette for å øke antall miljøvennlige og universelt utformede boliger og boområder» (St. meld. 23 2003–2004: 5).

I den forrige boligpolitiske stortingsmeldingen fra 2013 brukes ikke begrepet «velfungerende boligmarkeder». Den inneholder likevel formuleringer som har mye av det samme innholdet. I meldingen heter det at bolig «først og fremst eit personleg ansvar.

Folk kjøper og sel bustad på ein fri marknad, og bustadbygginga skjer på ein marknad. Det offentlege si oppgåve er å leggje til rette slik at folk kan klare seg best mogleg på eiga hand» (Meld. St. 17 2012–2013: 7). Eierlinja omtales også i rosende ordelag: «Bustadpolitikken har vore innretta slik at flest mogleg skal få høve til å eige bustad, og fire av fem eig bustaden sin. Dette har gjeve velstandsvekst for store delar av befolkninga» (Meld. St. 17 2012–2013: 7).

I regjeringens strategi for det boligsosiale arbeidet for perioden 2014 til 2020 heter det at «alle skal ha et godt sted å bo», «alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet» og at «den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv» (Departementene, 2014: 10). I denne strategien pekes vanskeligstilte barnefamilier og unge ut som prioriterte målgrupper for det boligsosiale arbeidet.

I regjeringserklæringen til Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Krf fra januar 2019 synes begrepet «velfungerende boligmarkeder» å bli tatt for gitt, men betydningen av eierboliger og boligsosiale ordninger rettet mot vanskeligstilte understrekes. I

erklæringen heter det at regjeringen «vil arbeide for at alle har et trygt og godt sted å bo. Flest mulig skal ha mulighet til å eie sin egen bolig. Boligosiale ordninger bidrar til at vanskeligstilte kan skaffe og beholde en god bolig og er en viktig del av det sosiale sikkerhetsnettet» (Granavolderklæringen, 2019: 60).

2.2 Boligosiale virkemidler

Selektive virkemidler målrettet mot vanskeligstilte er dominerende i den norske boligosiale politikken. Her skal vi kort oppsummere de mest sentrale boligosiale virkemidlene:

Bostøtte. Bostøtten er det eneste rettighetsfestede boligosiale virkemiddelet i Norge (Ekhaugen mfl. 2017). Alle som tilfredsstillter tildelingskriteriene får bostøtte hvis de søker. Formålet med den statlige bostøtten er å «sikre personar med låge inntekter og høge buutgifter ein høveleg bustad» (LOV-2012-08-24-64). Alle husholdninger med lave inntekter og høye boutgifter kan få bostøtte i månedlige utbetalinger med unntak av studenter og vernepliktige. Det stilles videre noen standardkrav til mottakernes boliger. Ifølge Husbanken mottok nesten 130 000 husholdninger bostøtte i løpet av kalenderåret 2018 (se også: Husbanken 2018: 14; Revold & With, 2019). Både eiere og leieboere kan motta bostøtte i Norge, men det store flertallet av bostøttemottakerne er leieboere. 19 norske kommuner, som for eksempel Oslo og Bergen, har også kommunale bostøtteordninger.⁵⁴ 5,4 prosent av befolkningen fikk statlig bostøtte i 2016, av disse var 70 prosent leietakere og resten boligeiere (Revold & With, 2019).

Startlån. Startlånet skal «bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den» (FOR-2019-11-18-1546). I 2014 ble det behovsprøvde startlånet ytterligere vridt i retning av vanskeligstilte husholdninger – ungdom med presumtvt kortvarige etableringsutfordringer er ikke lenger en prioritert målgruppe (Sørvoll & Aarset, 2015). I årene mellom 2015 og 2018 videreformidlet norske kommuner grovt regnet omkring 7000 startlån hvert år. Med den hensikt å bidra til flere vanskeligstilte boligeiere utbetalte kommunene over 9 milliarder i startlån i løpet av 2018. Startlånet brukes både til fullfinansiering av boliger og samfinansiering med private banker. Over tid har andelen med svært lave inntekter økt sin andel av kommunens startlånsutbetalinger – helt i tråd med innsnevringen av målgruppen som skjedde i 2014 (Husbanken, 2018: 14–15, 121–130). Fortsatt er det imidlertid slik at startlåns-mottakere må tilfredsstillte to hovedkriterier: de må både være «vanskeligstilte» og ha et «eierpotensiale», i den forstand at de må ha mulighet til å betjene et boliglån (Jf. Astrup, Monkerud & Aarland, 2019).

Boligtilskudd. Enkeltpersoner kan få boligtilskudd både til etablering i ny bolig og utbedring av egen bolig. Tilskuddet er en engangsutbetaling som fortrinnsvis tildeles til personer som forutsettes å ha langvarige etableringsutfordringer på

⁵⁴ Det er noe usikkerhet knyttet til hvor mange kommuner som faktisk har egne kommunale bostøtteordninger. Se del 1 i rapporten for flere detaljer.

boligmarkedet, for eksempel personer som er uføretrygdet eller andre som defineres som langvarig vanskeligstilte. Det gis videre ofte i kombinasjon med startlån og bostøtte (Sørvoll & Aarset, 2015). Tilskuddet har historisk vært er relativt gunstig for dem som får det, men det har vært en ordning med ganske trange budsjetttrammer. Mellom 2014 og 2018 fikk grovt regnet 1500 personer hvert år glede av boligtilskudd til etablering. I 2018 var det i underkant av 897 personer som ble tildelt boligtilskudd til utbedring (Husbanken, 2018: 16).

I dag er den gamle forskriften for boligtilskudd opphevet, og virkemiddelet er overført til kommunerammen. Tilskuddet skal imidlertid fortsatt kunne videreformidles av kommunene med støtte i bostøtteloven. I denne loven står det at: «Kommunen kan etter søknad gje tilskot til å finansiere bustad for vanskelegstilte på bustadmarknaden».⁵⁵

Husbankens låneordninger til boligsosiale formål. De siste årene har det forekommet en vridning av Husbankens låneordninger i retning av det man kan kalle «boligsosiale formål» i vid forstand. Det gjelder ikke bare startlånet – en låneordning vi nevner ovenfor. Fra og med 2014 prioriterte Husbanken grunnlåns-søknader (tidligere den mest sentrale låneordningen i Husbanken; det gamle oppføringslånet) om boligsosiale formål og pilot- og forbildeprosjekter (Ekhaugen mfl., 2017). 1.5 milliarder av Husbankens låneramme finansierte for eksempel kommunalt disponerte utleieboliger til vanskeligstilte i 2018 (Husbanken, 2018: 26).

Ny forskrift om lån fra Husbanken trådte i kraft fra 01.01.2020 (FOR-2019-11-18-1546). Det gamle grunnlånet ble som en følge av dette erstattet av låneordninger med andre betegnelser. I tråd med Husbankens boligsosiale profil ble deler av det gamle grunnlånet omdøt til «Lån til utleieboliger til vanskeligstilte». Ifølge forskriften skal lånet «bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet».⁵⁶

Kommunale boliger og tilskudd til utleieboliger. Husbanken tildeler også tilskudd til utleieboliger for vanskeligstilte til kommunene. Den residuale, behovsprøvde kommunale boligsektoren rettet mot vanskeligstilte husholdninger er et særkjenne ved norsk boligpolitikk (se for eksempel: Gulbrandsen & Hansen, 2010; Brattbakk & Hagen, 2015; Sørvoll & Aarset, 2015). Ifølge KOSTRA bestod den kommunale boligsektoren av 109 000 boliger i 2016. En undersøkelse gjennomført av SSBs Aina Holmøy (2018) viser at omkring 56 prosent av disse boligene var forbeholdt «vanskeligstilte på boligmarkedet». Resten av boligene var stort sett omsorgsboliger.

Sørvoll (2019) argumenterer for at den offentlige utleiesektoren rettet mot vanskeligstilte i Norge tilfredsstillende alle de idealtypiske kjennetegnene til markedsorienterte- og behovsprøvde sosiale boligsektorer i Europa. For å illustrere

⁵⁵ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2012-08-24-64> sett: 03.03.2020.

⁵⁶ https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-11-18-1546#KAPITTEL_2 sett: 03.03.2020.

utformingen av den kommunale boligsektoren kan vi bruke Oslo som eksempel. Den kommunale boligsektoren i hovedstaden kjennetegnes av:

1. **Størrelse:** Begrenset størrelse sammenlignet med det private leiemarkedet og eierboligtilbudet
2. **Grad av behovsprøving.** Behovsprøvd boligtildeling til de mest vanskeligstilte husholdningene
3. **Kontraktlengde.** Korte husleiekontrakter som hovedregel, 3 eller 5 år (*weak security of tenure*)
4. **Prinsipper for husleiefastsettelse.** Markedsbasert husleie og selektiv bostøtte til de aller mest betalingssvake husholdningene
5. **Administrasjon.** Forretningsmessig administrasjon: offentlige utleieboliger finansieres primært gjennom leieboernes husleieinnbetalinger (Sørvoll, 2019; se også: Sørvoll, 2018).

Selv om den offentlige utleiesektoren i Norge er mindre og mer behovsprøvd enn i de fleste andre europeiske land, er den et meget sentralt virkemiddel i kommunenes boligsosiale arbeid. Holmøy omtaler i tråd med dette kommunale boliger som «grunnsteinen i kommunenes boligsosiale arbeid» (Holmøy, 2018: 4). I Norge er offentlige utleieboliger av stor sosialpolitisk betydning fordi det huser en stor andel av de mest vanskeligstilte husholdningene. Kommunale boliger er videre et spesielt viktig tilbud til vanskeligstilte husholdninger med presumtivt særskilt store utfordringer knyttet til å etablere seg på det private leiemarkedet, som rusmisbrukere og innvandrerfamilier. Det kan derfor gi misvisende assosiasjoner å omtale den kommunale boligsektoren i Norge som marginal eller residual (Sørvoll, 2019).

Bo-oppfølgingstjenester. Noen av husholdningene som bor i kommunale boliger mottar bo-oppfølgingstjenester. Ifølge Lars Marius Ulfrstad er dette «et samlebegrep for alle de tjenestene som er nødvendig for å kunne bo» (Ulfrstad, 2011: 95). Slike oppfølgingstjenester kan for eksempel være helsetjenester, boevnetrening, økonomisk rådgivning eller renholdstjenester (Ulfrstad, 2011; Drøpping, 2005). Bomiljøarbeid kan også betraktes som en bo-oppfølgingstjeneste i vid forstand. Det er her snakk om å følge opp et helt miljø, gjerne i samarbeid med berørte beboere og organisasjoner fra sivilsamfunnet.

Informasjons- og rådgivningsvirksomhet. Norske kommuner bedriver i varierende grad rådgivnings- og informasjonsvirksomhet rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene kan for eksempel gi råd til boligsøkere om ulike alternativer på det lokale boligmarkedet, gjeldshåndtering og/eller boligsosiale virkemidler som startlån, bostøtte og kommunal bolig. Kommunene utveksler i sin tur erfaringer fra det boligsosiale arbeidet med Husbanken og andre kommuner. Informasjons- og rådgivningsvirksomhet overfor kommunene har blitt en stadig viktigere oppgave for Husbanken de siste årene (Sørvoll, 2011). Ifølge Husbankens årsrapport fra 2010 er bankens «kjerneoppgave er å drive et målrettet og systematisk arbeid for å sette norske kommuner i stand til å gjennomføre en

helhetlig og lokalt tilpasset politikk for vanskeligstilte på boligmarkedet» (sitert fra Sørvoll, 2011: 295). Årsrapporten fra 2018 understreker Husbankens rolle som rådgiver og pådriver i kommunenes boligsosiale arbeid (Husbanken, 2018: 36–38).

Andre boligsosiale virkemidler: samarbeid mellom offentlige og private aktører. I tillegg til virkemidlene som omtales ovenfor skal vi her kort nevne noen andre av de mer sentrale. Noen boligsosiale virkemidler forvaltes og tildeles som et resultat av et samarbeid mellom det offentlige og ikke-statlige aktører. Mange norske kommuner fremskaffer kommunalt disponerte utleieboliger til vanskeligstilte gjennom å leie leiligheter i borettslag, sameier eller boliger eid av private utleiere. I noen tilfeller inngås tilvisningsavtaler mellom kommuner og private utleiere. Bomiljøarbeid kan også foregå som et samarbeid mellom offentlige og ikke-statlige aktører. Leieboerforeningens bomiljøarbeid i kommunale leiegårder i Oslo foregår for eksempel i samarbeid med kommunen. I dette arbeidet benyttes *brukermedvirkning* som en metode for å forbedre kommunale bomiljøer (Jf. Bjelland, 2019).⁵⁷

Gjennomgangen av de boligsosiale virkemidlene i Norge viser at det offentlige har mange ulike redskaper tilgjengelig. Som vi skal vise nedenfor er imidlertid plan- og bygningslovgivningen i Norge et relativt svakt boligsosialt redskap

2.3 Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken

Med støtte i plan- og bygningsloven kan norske kommuner bestemme «antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov» (PBL, 2019). Dette gir en viss mulighet til å påvirke bolig- og befolkningssammensetningen i et utbyggingsområde. Oslo kommune har for eksempel en leilighetsnorm som sikrer at det ikke bygges for mange småleiligheter i visse bydeler. Formålet med denne normen er å sikre variert befolkningssammensetning ved at noen bydeler (som allerede har mange småleiligheter og enpersonshusholdninger) får en jevn tilførsel av leiligheter med familiestørrelse (Boligvekstutvalget, 2016; Nordahl, 2018).

Plan- og bygningsloven har imidlertid sterke begrensninger som boligsosialt virkemiddel. Det er ikke mulig for kommunene å bestemme disposisjonsform (eie-, leie-, borettslag) eller boligpris gjennom reguleringsplanleggingen. Hvis norske kommuner for eksempel ønsker å bygge utleieboliger og/eller eierboliger med redusert pris kan de ikke bruke plan- og bygningsloven som virkemiddel (Nordahl, 2014; Nordahl, 2018). Hvis de har slike ambisjoner må de vurdere andre virkemidler som kjøp av boliger i nye boligprosjekter eller eksisterende bebygelse, tilvisningsavtaler inngått med private utbyggere, tomtesalg eller forkjøpsrett

⁵⁷ <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/beboerrad-for-bedre-bomiljo> sett: 19.11.2019.

til boliger fremforhandlet som et ledd i en utbyggingsavtale (se Nordahl, 2018: 248–251, for relevante eksempler).

I teorien er kjøp og videresalg av tomter et kraftfullt virkemiddel i den kommunale utbyggingspolitikken (Sørvoll mfl. 2016). Når kommunene selger tomter står de fritt til å stille boligsosiale betingelser til kjøper – for eksempel krav om at tomta skal utnyttes til utleieboliger for vanskeligstilte eller borettslag for personer med funksjonsnedsettelse. I praksis bruker imidlertid norske kommuner i liten grad tomtevirkemiddelet som et boligsosialt redskap (Barlindhaug mfl. 2014).

2.4 Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken

I forskningslitteraturen beskrives norsk boligpolitikk som utpreget eiervennlig (Sørvoll, 2011; Annaniassen, 2006; Vassenden, 2014; Grødem & Hansen, 2015; Sørvoll & Nordvik, 2019). Vi finner dekning for denne tolkningen både i policy-dokumenter og i objektive trekk ved norsk boligpolitikk.

I regjeringens strategi for boligmarkedet fra 2015 heter det at: «Regjeringen vil legge til rette for at så mange som mulig som ønsker det skal kunne eie sin egen bolig» (Departementene, 2015: 1). Det understrekes også at ambisjonen «om å eie sin egen bolig ligger dypt i den norske folkesjelen. Det handler om identitet. Og det handler om mental og økonomisk trygghet» (Departementene, 2015: 1). I Norge omfatter de politiske ambisjonene om å spre boligeiendom til store deler av befolkningen også lavinntektsgrupper og personer definert som vanskeligstilte. I regjeringserklæringen til den nåværende regjeringen utgått av Høyre, Frp, Krf og Venstre understrekes det for eksempel at regjeringen ønsker å «legge til rette for at flere kan eie sin egen bolig, for eksempel ved å ta i bruk leie-til-eie-modellen i større grad i hele landet» (Granavold-plattformen, 2019: 9).

De eiervennlige politiske målsettingene i policydokumentene reflekteres i flere objektive trekk ved norsk boligpolitikk anno 2019:

Offentlige finansierings- og spareordninger. Både leieboere og boligeiere kan motta bostøtte. I tillegg er startlånet eksplisitt utformet for å bidra til flere boligeiere blant lavinntektsusholdninger og vanskeligstilte (Husbanken, 2018). BSU (Boligsparing for ungdom) er en gunstig spareordning som gjør det mulig for personer under 34 år å spare opptil 25 000 kroner i året og trekke fra 5 000 kroner på skatten.⁵⁸

Skattesystemet. Norge har et eiervennlig skattesystem med fradrag for gjeldsrenter, ingen fordelsbeskatning av egen bolig og moderat formuesbeskatning av boligkapital. Det er også skattefritak på utleie av opptil halvparten av utleieverdien

⁵⁸ <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/bolig-og-eiendeler/bolig-eiendom-tomt/formuesverdi/annen-bolig-sekunderbolig/forklaring-av-ord-og-begreper/sett>: 20.11.2019.

av egen bolig.⁵⁹ Endelig er det ingen gevinstbeskatning på inntekter fra salg av boliger hvor eieren har bodd 12 av de siste 24 månedene. I klartekst betyr det at profitt som stammer fra selveieres egne boliger ikke skattlegges. Selv om stadig flere kommuner de siste årene har innført eiendomsskatt,⁶⁰ synes det derfor fortsatt rimelig å omtale det norske skattesystemet som eiervennlig (se for eksempel: Torgersen, 1996; Sørvoll, 2011; Bø, 2019). Ikke minst fordi det ikke finnes skattemessige fordeler for leieboere, utleierye av sekundærboliger og profesjonelle utleierye som kan sammenlignes med boligeiernes «skatteprivilegier». Det finnes ikke et motstykke til boligeiernes fradrag for gjeldsrenter for leieboere, og småskalautleieryes sekundærboliger skattlegges mye hardere enn selveide boliger.⁶¹ Endelig favoriserer det norske skattesystemet på noen måter nærings-eiendom framfor profesjonell storskalauleie. I motsetning til deres motstykker i en del andre land, kan ikke profesjonelle utleierye i Norge skrive av utgifter knyttet til slitasje og elde på skatten. Det finnes heller ikke momsfradrag for nyproduserte utleieboliger. Alt i alt bidrar dermed skattesystemet til å trekke både konsumenter og produsenter til eiermarkedet (Sandlie & Sørvoll, 2017).

Leiemarkedet og leiemarkedets regulering. Det vil være en overdrivelse å hevde at norske politikere har neglisjert betydningen av leiemarkedet i boligpolitikken etter 2. verdenskrig. I praksis har stat og kommuner tatt høyde for at utleiemarkedet – både det kommunale og private – er et viktig boligtilbud, ikke minst for grupper med beskjedne inntekter. Per 2019 er for eksempel kommunalt disponerte boliger et sentralt sosialpolitisk verktøy for kommunene. I tillegg er tilvisningsavtaler et eksempel på et verktøy som sikrer kommunene boliger til sine målgrupper på det private leiemarkedet (Sørvoll & Aarset, 2015). Når det er sagt trekkes sjelden reguleringen av leiemarkedet fram som et viktig virkemiddel i boligpolitikken rettet mot lavinntektsgrupper og vanskeligstilte i Norge. Det norske leiemarkedet er – kort fortalt – preget av markedsbaserte husleier (*gjengs leie*) og korte, tidsbestemte leiekontrakter (Sandlie, 2013; se del 1). Generelt har hensynet til bostabilitet og bosikkerhet (*security of tenure*) i leiemarkedet – noe som blir sterkt vektlagt i noen OECD-land (Crook & Kemp, 2014a) – ikke vært et viktig hensyn i de siste årtienes boligpolitikk. Et argument som i noen sammenhenger har blitt trukket fram i norsk boligdebatt er at hardhendt regulering av leiemarkedet og mange rettigheter for leieboere, kan føre til at det blir mindre attraktivt å leie ut og dermed til et redusert antall utleieboliger på markedet (Sørvoll, 2011: 264–265).

Hvor går grensene for eierlinja? Kort fortalt illustreres den norske boligpolitikens eierorientering av utsagn fra policydokumenter, offentlige finansierings- og

⁵⁹ <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/bolig-og-eiendeler/bolig-eiendom-tomt/utleie/utleie-av-del-av-egen-bolig/skatteregler/> sett: 20.11.2019.

⁶⁰ 288 kommuner krevde inn eiendomsskatt på boliger i 2019. <https://e24.no/privatoekonomi/i/naVg1L/disse-faar-norges-hoeyeste-eiendomsskatt-i-2019> sett: 20.11.2018.

⁶¹ Mens formuesverdien av selveide boliger i dag er 25 prosent av beregnet markedsverdi, er formuesverdien for sekundærboliger 90 prosent av den beregnede markedsverdien. Kort fortalt er det dermed langt høyere formuesskatt på sekundærboliger – en boligtype som ofte leies ut.

spareformer, skattesystemet og leiemarkedets regulering. Det bør imidlertid nevnes at andelen boligeiere i Norge har vært relativt stabil siden omkring 1980. Etter 1990 har også andelen boligeiere med lave inntekter gått noe ned (Sørvoll & Nordvik, 2019; Revold, Sande & With, 2018). Det gir opphav til ettertanke og refleksjon. For det første kan det spørres om finnes en naturlig grense for hvor høy eierandel det er mulig å opprettholde i et avansert kapitalistisk samfunn. Noen mennesker vil antagelig alltid etterspørre fleksibiliteten og mobiliteten som kjennetegner leiemarkedet i Norge – og det vil i sin tur uunngåelig skape et visst marked for privat utleie. For det andre bør det understrekes at det selvfølgelig går noen grenser for hvor hardhendt den norske «eierlinja» gjennomføres i praksis. Selv om startlånet er ment å hjelpe vanskeligstilte inn på eiermarkedet skal det kun gis personer som har mulighet og evne til å betjene et boliglån (Astrup, Monkerud & Aarland, 2019). Det betyr åpenbart at en del mennesker ikke vurderes som startlånsegnete. Endelig ligger det i den boligpolitiske målformuleringen om at flest «mulig skal ha mulighet til å eie sin egen bolig» (Granavold-plattformen, 2019: 60), en erkjennelse av at alle ikke ønsker å eie og at noen i praksis ikke vil ha evnen. I de siste årene har regjeringen også innført noen utlånsbegrensninger til boligformål, noe som i sin tur har gjort det vanskeligere for noen grupper å realisere ambisjonen om å tre inn i selveierne rekke, spesielt i Oslo (se del 1).

2.5 Bostedsløshet: definisjoner og strategier

I likhet med de andre nordiske landene defineres bostedsløshet relativt bredt i Norge. Den norske definisjonen har sitt opphav i den første kartleggingen av bostedsløshet i 1996, og med små endringer har bostedsløshetsdefinisjonen formulert før denne kartleggingen blitt stående (Dyb, 2017). Følgende definisjon brukes fortsatt som utgangspunkt for de regelmessige nasjonale kartleggingene:

Som bostedsløs regnes personer som ikke disponerer egen eid eller leid bolig, men som er henvist til tilfeldige eller midlertidige botilbud, oppholder seg midlertidig hos nær slektning, venner eller kjente, personer som befinner seg under kriminalomsorgen eller i institusjon og skal løslates eller utskrives innen to måneder og ikke har bolig. Som bostedsløs regnes også personer uten ordnet oppholdssted kommende natt (Dyb & Johannessen 2013: 34).

Med utgangspunkt i denne definisjonen har det til nå blitt gjennomført seks nasjonale kartlegginger. Den norske strategien for å bekjempe og forebygge bostedsløshet beskrives gjerne som «boliorientert» (*housing-led*) og kjennetegnes av sin institusjonelle forankring i Husbanken – statens fremste boligsosiale gjennomføringsorgan på nasjonalt nivå. Trappetrinns-modellen – som forutsetter avrusning og ordnet livsførsel før en bostedsløs person kan få en egen selvstendig bolig – ble forlatt i løpet av *Prosjekt bostedsløs*, den første nasjonale bostedsløssatsingen gjennomført i de største byene mellom 2001 og 2004. Etter dette ble den boliorienterte strategien for å bekjempe og forebygge bostedsløshet videreført i nasjonale satsinger som *På vei til egen bolig* (2005–2007), Husbankens kommuneprogram (2009–2017) og den nasjonale strategien for det boligsosiale

arbeidet (*Bolig for Velferd*, 2014–2020; Dyb, 2017). Den norske boligorienterte (*housing-led*) tilnærmingen betyr simpelthen at forebygging og bekjempelse av bostedsløshet blir et spørsmål om å skaffe og opprettholde gode og selvstendige boforhold for målgruppene. «Boligorientert» må ikke forveksles med *Housing First* som er et mye snevrere begrep (Dyb, 2017).

Ifølge Dyb (2019) har den norske tilnærmingen – kombinert med et målrettet og langsiktig boligsosialt arbeid i kommunene – bidratt til nedgangen i antallet bostedsløse på nasjonalt nivå fra 2012 til 2016. I store deler av Europa er bostedsløshet et økende problem – det er bare Norge og Finland som har kunnet rapportere om en nedgang i antall bostedsløse de siste årene (Knutagård, 2018).

3 Sverige

Flere forskere har pekt på ulikhetene mellom svensk og norsk boligpolitikk (Annaniassen, 2006; Sejersted, 2011; Bengtsson red. 2006/2013). Erling Annaniassen (2006) skriver for eksempel om den historiske fremveksten av et norsk eierboligland og et svensk leieboligland. I den ambisiøse komparative historiske studien av nordisk boligpolitikk til Bengtsson og kollegaer, tegnes også et bilde av to naboland som følger hver sin boligpolitiske kurs. Norsk boligpolitikk beskrives her som stadig mer selektiv og orientert mot de mest vanskeligstilte husholdningene fra 1980-tallet. Svensk boligpolitikk tolkes på sin side som et universelt motstykke til de norske erfaringene. Ikke minst pekes det på at de kommunale boligselskapene i Sverige fortsatt er et generelt, ikke-behovsprøvd virkemiddel og i prinsippet er et alternativ for alle inntektsgrupper (Bengtsson, 2006/2013 red.). Svenske boligeksperter er generelt nøye med å påpeke at Sverige ikke har *social housing*, dvs. en boligtype som er rettet eksklusivt mot grupper med lave inntekter og/eller andre stigmatiserende kjennetegn (Jf. Lind, 2017; Boverket, 2019. Beggrepet «social housing»). Det finnes selvfølgelig grupper som er vanskeligstilte på boligmarkedet også i Sverige. I boligpolitiske kretser diskuteres det derfor om Sverige bør vurdere å innføre *social housing* for å tilfredsstille behovet til husholdninger som ikke makter å skaffe eller opprettholde en god boligsituasjon på egenhånd (Lind, 2017; Boverket, 2016a).

Det er selvsagt ikke uten grunn at mange forskere har lagt vekt på ulikhetene mellom svensk og norsk boligpolitikk. Som vi viste i rapportens første delstudie, har Sverige flere leieboere og offentlige leieboliger enn Norge. I tillegg er det mange ulikheter mellom de to nabolandene hva gjelder boligpolitisk retorikk og utformingen av sentrale boligsosiale virkemidler. Nedenfor skal vi imidlertid fremheve flere forhold som bidrar til å nyansere bildet. Sett fra det tyskspråklige Europa (Tyskland, Østerrike og Sveits) har svensk boligpolitikk for eksempel mange eiervennlige trekk. Norge og Sverige deler også grovt sett erfaringer fra de siste tiårene knyttet til deregulering av borettslagssektoren, nærmest kontinuerlige boligprisøkninger i urbane områder og gjeldsvekst blant husholdningene (se også rapportens første delstudie).

I likhet med sitt norske motstykke har svensk boligpolitikk også gjennomgått store endringer de siste tiårene. De statlige boligbyggingssubsidiene ble kraftig redusert på begynnelsen av 1990-tallet. I samme tidsrom avskaffet den borgerlige Bildt-regjeringen (1991–1994) boligdepartementet og liberaliserte boliglovgivningen (Bengtsson, 2013). Også Reinfeldts borgerlige regjering (2006–2014) fungere som en liberaliserende kraft i svensk boligpolitikk (Holmqvist & Turner, 2014). Allerede i 1968 hadde imidlertid en sosialdemokratisk regjering avskaffet prisreguleringen på borettslagsandeler (*bostadsrätt*); en reform som på sikt bidro til prisvekst på urbane boligmarkeder og storstilt konvertering av leieboliger til

borettslagsboliger. Samtidig som Sverige beholdt en mild form for husleieregulering på leiemarkedet gjennom bruksverdisystemet ble altså prisene på borettslagsleiligheter sluppet fri. Det ga sterke insentiver til leieboere som evnet å kjøpe sine egne leiligheter og omgjøre dem til *bostadsrätt* (Sørvoll, 2014). Fra 1990 til 2014 økte for eksempel andelen borettslagsleiligheter i de sentrale delene av Stockholm fra 26 til 62 prosent av boligmassen (Andersson & Turner, 2014). Denne storstilte konverteringen fra leieboliger til fritt omsettelige borettslagsboliger ble drevet av ulike aktører – politiske eliter (borgerlige bystyreflertall), offentlige og private gårdeiere og leieboere – som alle ivaretok sine egne økonomiske interesser og ideologiske perspektiver (Jf. Sørvoll, 2014).

Det finnes ulike oppfatninger blant forskere om hvordan endringene i svensk boligpolitikk best bør forstås. Noen mener det er rimelig å snakke om en nyliberal vending i svensk boligpolitikk hvor de generelle virkemidlene – som de kommunale boligselskapene, bruksverdisystemet og boligbyggingssubsidiene – ble uthulet og erstattet av stadig mer selektive og markedsorienterte virkemidler (Holmqvist & Turner, 2013; se også: Grander, 2017; Borg, 2019). De kommunale boligselskaperens andel av boligmassen har for eksempel blitt kraftig redusert de siste tiårene, og andelen husholdninger med lave inntekter i den kommunale sektoren økte etter årtusenskiftet (Borg, 2019). Dette er i konflikt med det svenske idealet om at den kommunale boligsektoren skal være et konkurransedyktig alternativ for alle samfunnslag (Jf. Grander, 2017). Flere forskere går videre langt i å hevde at svensk boligpolitikk har gjennomgått en grunnleggende nyliberal transformasjon (Clark & Johnson, 2009; Hedin mfl. 2012; Grundström & Molina, 2016; Gustafsson, 2019). Ifølge samfunnsgeografen Brett Christophers er det mer rimelig å hevde at svensk boligpolitikk har utviklet seg til en «monstrøs hybrid», dvs. en blanding av markedsorienterte og statskontrollerte elementer (Christophers, 2013).

I den akademiske debatten er økonomen Hans Lind en relativt sjelden motstemme til tesen om svensk boligpolitikks nyliberale vending. Ifølge Lind misforstår Christophers og andre forskere grunntrekk ved etterkrigstidens boligpolitikk. Han fremhever at boligpolitikken i prinsippet var relativt markedsvennlig og at etterkrigsreguleringene – som for eksempel den strenge husleiereguleringen – var ment som midlertidige virkemidler. I forlengelsen av Linds tolkning blir det derfor misvisende å sette likhetstegn mellom «markedsstyring» og «nyliberalisme», som følge av at «markedet» var et akseptert virkemiddel i svensk boligpolitikk fra begynnelsen av etterkrigstiden. Lind fremhever videre at dagens svenske boligpolitikk ikke bør forstås som et nyliberalt, markedsstyrt politikfelt. Selv om det ikke lenger eksisterer omfattende subsidier til boligprodusenter har svenske kommuner fortsatt planmonopol. Ifølge Lind bruker kommunene denne planmakten på en måte som begrenser boligbyggingen på en uheldig måte. Ikke minst mener han at manglende prioritering av boligbygging fra kommunenes side er til skade for vanskeligstilte gruppers vilkår og muligheter på boligmarkedet (Lind, 2015).

Nedenfor skal vi ikke beskjeftige oss direkte med debatten om hva som egentlig skjedde med svensk boligpolitikk fra 1990-tallet, men snarere presentere og

diskutere svensk boligpolitikk gjennom våre norske boligsosiale briller. Når det er sagt er gjennomgangen av debatten ovenfor en viktig påminnelse om at svensk boligpolitikk er en kompleks affære, en kompleksitet vi må ta høyde for når vi diskuterer hva vi i Norge eventuelt kan lære.

3.1 Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken⁶²

Ifølge Reinfeldt-regjeringens budsjettproposisjon fra 2007/2008 er boligpolitikken målsetting «långsiktig väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven» (Budgetproposition 2007/2008: 1). Denne målformuleringen – som minner om vektlegging av «velfungerende boligmarkeder» i norsk sammenheng – har blitt benyttet også i senere boligpolitiske dokumenter. I den siste regjeringserklæringen fra september 2019 fremheves det at en «fungerande bostadsmarknad är en förutsättning både för människors trygghet och för en dynamisk arbetsmarknad» (Regeringsförklaringen, 2019: 7). Det legges i den sammenheng stor vekt på å legge til rette for høyere boligbygging og en målretting av den offentlige investeringsstøtten til studentboliger og rimelige leieboliger (ibid.). Ifølge en debattartikkel av finansminister Magdalena Andersson og boligminister Per Bolund er leieboligen (hyresrätten) «en grundpelare på en väl fungerande bostadsmarknad som bidrar till ekonomisk utveckling i hela landet». ⁶³ Det illustrer at leieboligen har en høyere politisk status i vårt nærmeste naboland.

I Sverige er videre kommunenes ansvar for boligforsyningen nedfelt i en egen lov fra år 2000 (Lag 2000:1383 om kommunernas bostadsförsörjningsansvar). Her heter det at kommunene skal utarbeide retningslinjer for boligfremskaffelsen med det formål å «skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs». ⁶⁴

I svarene fra svenske myndigheter registrert i OECDs database (OECD Affordable Housing Database) kommer mer detaljert informasjon om boligpolitiske målsettinger og målgrupper til uttrykk:

- Sverige trekker frem eldre og innvandrere som særskilte målgrupper for boligpolitikken.
- Et mål om å øke boligproduksjonen til et bærekraftig nivå sammenlignet med etterspørselen.
- Et mål om å øke antallet boliger med priser og kostnader som er overkommelige (*affordable*) for mennesker med ordinære og lave inntekter.

⁶² Dette avsnittet trekker veksler på en ekspertuttalelse fra Bo Bengtsson, Uppsala Universitet.

⁶³ <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2019/12/nytt-investeringsstod-ska-ge-annu-fler-nya-hyresratter/> sett: 03.01.2020.

⁶⁴ <http://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=2000:1383> sett: 28.12.2019.

Målet er i den sammenheng å gjøre det lettere for boligmarkedets outsiders (unge personer og innflyttere fra andre deler av landet og utlandet) å skaffe seg en bolig.

- Et mål om å effektivisere offentlige plan- og reguleringsprosesser med sikte på å bedre vilkår og hurtigere takt i boligproduksjonen.
- Et mål om å stoppe prisstigningen på eiermarkedet og økningen av husholdningenes boliggjeld (oversatt fra engelsk fra OECD, 2016 PHI 1.2 Housing Policy objectives and obstacles).

Ansvarsfordelingen i boligpolitikken mellom ulike styringsnivåer kan beskrives på denne måten: Staten har ansvar for å utforme og håndheve lover, regler og offentlige finansierings- og støtteordninger. Den boligrelaterte skattepolitikken er også statens ansvar (Jf. OECD, 2016 PH1.1 Policy Instruments and Level of Governance). Boverket er statens viktigste boligpolitiske forvaltningsenhet og er det nærmeste Sverige kommer en Husbank etter norsk mønster. Til Boverkets forvaltningsmyndighet hører spørsmål som «1. bygd miljø, 2. hushållning med mark- og vattenområden, 3. fysisk planering, 4. byggende och förvaltning av bebyggelse, 5. boende, och 6. bostadsfinansiering» (Förordning 2012:546 med instruktion för Boverket). Dette innebærer også at Boverket er ansvarlig for forvaltningen av flere boligpolitiske støtte- og finansieringsformer, og har en målsetting om å spre relevant informasjon og kunnskap til kommuner, statlige myndigheter og andre interesserte aktører (ibid.; se også: Näringsdepartementet, 2019). Fylkesmyndighetene (*Länsstyrelserna*) har også i noen tilfeller ansvaret for saksbehandlingen og tildelingen av boligpolitiske virkemidler.

Kommunene har et lovfestet ansvar for den lokale gjennomføringen av boligpolitikken (Lag 2000:1383). Dette ansvaret gjelder planlegging, bygging og forvaltning av boliger gjennom kommunale boligselskaper. Kommunene har plikt til å utforme retningslinjer for boligforsyningen forankret i demografiske prognoser og vurderinger av boligbehovet til ulike grupper. Kommunene påvirker omfanget og utformingen av nye boliger gjennom planmyndighet, tomtepolitikk og kommunale boligselskaper (Boverket, 2019. Kommunens verktøy). Gjennom sosialtjenestelovgivningen har også svenske kommuner et ansvar for å bidra til å dekke boutgiftene til husholdninger som ikke makter å skaffe og opprettholde en tilfredsstillende boligsituasjon på egenhånd. Sosialtjenesteloven plasserer også ansvaret for egnede boliger og tjenester for eldre, funksjonshemmede og andre personer med store fysiske, psykiske eller sosiale utfordringer (Boverket, 2016b). Slik vi skal komme tilbake til nedenfor forvalter svenske kommuner en rekke boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet, inkludert booppfølgingstjenester (eksempelvis: bolig- og gjeldsrådgivning), fremleie av boliger i utleieselskaper med kommunal husleiegaranti og kjøp eller bygging av boliger for sårbare grupper (Boverket, 2019. kommunens verktøy). På tross av at Sverige er kjent for sine universelle boligpolitiske virkemidler bedriver dermed kommunenes sosialtjenester en boligsosial virksomhet som minner om arbeidet som foregår i norske kommuner.

3.2 Boligososiale virkemidler

Bostøtte. Bostøtte har vært en sentral del av svensk boligpolitikk etter 1945 (Åhrén, 2007). Det illustrer at selektiv konsumpsjonsstøtte alltid har supplert universelle virkemidler rettet mot hele befolkningen – også i Sverige. I dag er bostøtten i Sverige delt i to ulike ordninger: *bostadsbidrag* og *bostadstillägg* – begge støtteformene kan mottas av både boligeiere og leieboere. Bostadstillägget kan utbetales til pensjonister over 65 år og personer som mottar aktivitetsstøtte eller sykepenger og samtidig har lave inntekter (Pensionsmyndigheten, 2019; Försäkringskassan, 2019). Bostadsbidrag er et virkemiddel rettet mot barnefamilier og ungdom mellom 18 og 29 år med høye bostøtgifter og lave inntekter. Ifølge Försäkringskassan, den statlige myndigheten som forvalter virkemiddelet, er formålet med bostadsbidraget å gi «barnfamiljer och ungdomshushåll med låga inkomster en möjlighet att bo i fullvärdiga och tillräckligt rymliga bostäder» (Försäkringskassan, 2019: 34). Størrelsen på bostadsbidraget husholdningene mottar hver måned avhenger av familiesammensetningen, inntekt, bokostnader og boligareal. De siste femten årene har det forekommet en gradvis reduksjon av antallet bostadsbidragsmottakere. I slutten av 2018 ble det utbetalt bostadsbidrag til omkring 171 000 husholdninger; ca. 80 prosent av mottakerne var barnefamilier, resten var ungdom mellom 18 og 29 år uten barn (ibid.).

I likhet med den norske bostøtteordningen er bostøtten i Sverige et virkemiddel rettet mot grupper med svært lave inntekter. Som i Norge, er det også klart flest leieboere som mottar bostøtte i Sverige (OECD, 2016, PH3.1 Recipients and payment rates of housing allowances; se del 1).

Kommunale utleieboliger. Kommunale utleieboliger er et tilbud rettet mot alle inntektsgrupper, og bebos av husholdninger som representerer et tverrsnitt av den svenske befolkningen. Når det er sagt viser flere studier at kommunale leieboere i gjennomsnitt har lavere inntekter enn bolig- og andelseiere (Englund, Hendershott & Turner, 1995; Magnusson & Turner, 2008; Borg, 2019). Den kommunale boligsektoren i Sverige har derfor noen likhetstrekk med offentlige og ikke-kommersielle utleietilbud i land som Østerrike, Nederland og Danmark – dvs. land med et visst innslag av behovsprøving, men som like fullt har et relativt stort og bredt «allmennyttig» utleietilbud (Boverket, 2019. Begreppet «social housing»; se nedenfor).

Nedenfor følger en forenklet gjennomgang av de kommunale leieboligene i Sverige basert på en modell for å sammenligne offentlige utleiesektorer på tvers av land (Sørvoll, 2019; se for øvrig spesielt følgende referanser mht. kommunale boliger i Sverige (Borg, 2019; Gustafsson 2019; Grander, 2019; Grander, 2017; Bengtsson, 2013; Magnusson & Turner, 2008):

1. **Størrelse.** I et komparativt europeisk perspektiv er den kommunale boligsektoren relativt stor. 17 prosent av boligmassen bestod av kommunale boliger i 2018 (Gustafsson, 2019: 5).

2. **Grad av behovsprøving.** Leiligheter fordeles til interesserte med det laveste kørnummeret («ansiennitetssystemet»). Alle husholdninger som vurderes som kapable til å betale boutgiftene kan flytte inn i en leilighet de har blitt tildelt. I Sverige må slik sett kommunale leieboere i regelen dokumentere betalingsevne.

3. **Kontraktlengde.** Tidsubestemte leiekontrakter er normen. I Sverige er kommunale utleieboliger potensielt et hjem for livet. Ifølge Bååth har leieboere generelt «very strong protection under the Swedish tenancy legislation and the right to terminate contracts is very restricted for landlords» (Bååth, 2016: 55).

4. **Prinsipper for husleiefastsettelse.** Husleiene er basert på forhandlinger mellom leieboerforeningen, kommunale boligselskaper og private boligselskaper. Bruksverdisystemet setter grenser for hva som regnes som akseptable husleier både i den kommunale og private utleiesektoren. Husleier regnes som urimelige hvis de er klart høyere enn husleier i boliger med samme bruksverdi – for eksempel med tanke på standard, beliggenhet og/eller størrelse (Norberg & Juul-Sandberg, 2016).

5. **Administrasjon.** Ifølge loven om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (Lag 2010:879)⁶⁵ skal kommunale boligselskaper drives i tråd med forretningsmessige prinsipper («affärsmässiga principer»). Det innebærer at slike selskaper er selvfinansierende, og har sitt primære inntektsgrunnlag i leieboernes husleieinnbetalinger. Et kommunalt boligselskap er ikke en ikke-kommersiell virksomhet, men forsøker å drive med bedriftsøkonomisk overskudd.

Kort fortalt viser de fem punktene presentert ovenfor at det er svært store forskjeller mellom de kommunale boligsektorene i Norge og Sverige. Bortsett fra punkt fem (forretningsmessige prinsipper) er det meste ulikt: I Norge er kommunale boliger et midlertidig tilbud til de mest vanskeligstilte husholdningene, i Sverige er det i teorien et permanent alternativ for hele befolkningen (Jf. Sørvoll, 2019).

De siste årene har imidlertid flere forskere problematisert sentrale utviklingstrekk i den kommunale boligsektoren i Sverige. For det første har den kommunale boligsektorens andel av boligmassen stadig gått nedover de siste årene. Mellom 1970 og 2005 utgjorde den kommunale utleiesektoren godt over en femtedel av boligmassen; i toppåret 1990 bestod hele 25 prosent av boligmassen av boliger utleid av kommunale boligselskaper. I 2011 ble imidlertid den kommunale boligsektorens andel målt til 18 prosent av boligmassen (Bengtsson, 2013: 122). Reduksjonen i allmännyttans relative størrelse henger sammen med om-danningen av offentlige leieboliger til borettslagsleiligheter. Konvertering fra kommunale utleieboliger til borettslagsboliger har vært spesielt omfattende i Stockholmsområdet. I Sverige har leieboere forkjøpsrett til leilighetshuset de bor i hvis det legges ut for salg. Forutsetningen for at et kjøp kan gjennomføres er blant

⁶⁵ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2010879-om-allmannyttiga-kommunala_sfs-2010-879 sett: 29.12.2019.

annet at beboerne danner en borettslagsforening, og at minst to tredjedeler av leieboerne i en bygning stemmer for å kjøpe sine leiligheter og omgjøre dem til *bostadsrätter* (Sørvoll, 2014; Christophers, 2013).

Hovedsakelig som følge av salg av leiligheter til private borettslagsforeninger ble andelen husholdninger som bodde i kommunale boliger i den svenske hovedstaden redusert fra 32 til 18 prosent mellom 1990 og 2010. I de mest attraktive områdene i indre Stockholm by var konverteringsprosessen om mulig enda mer dramatisk mht. andelen kommunale leieboere: mellom 1990 og 2010 gikk andelen offentlige leieboere ned fra 19 til 7 prosent av befolkningen (Andersson & Turner, 2014: 3). Andersson og Turner (2014) viser at den storstilte konverteringen av kommunale boliger til borettslagsleiligheter i Stockholm har bidratt til økt gentrifisering og segregering av befolkningsgrupper. Personene som flytter inn i de høyt prisede konverterte borettslagsforeningene har i regelen bedre økonomi og høyere utdanning enn de som flytter ut. De to samfunnsgeografenes nedslående konklusjon er at: *Conversions from public rental housing [...] have clearly contributed to making inner city Stockholm less socially mixed. [...] the conversion of public housing into cooperative housing also reduces the public sector, increases segregation, and generates less affordable housing in Stockholm for those who cannot access cooperative or home ownership tenure*» (Andersson & Turner, 2014: 26; se også: Wimark, Andersson & Malmberg, 2019).

Som nevnt ovenfor, viser Borg på sin side at de allmenntilgjengelige kommunale boligselskapene gradvis har trukket til seg flere beboere med lavere sosioøkonomisk status. I en artikkel i *Journal of Housing and the Built Environment* viser hun at residualiseringen (målt etter andelen lavinntektshusholdninger sammenlignet med hele befolkningen) i den kommunale utleiesektoren økte markant etter årtusenskiftet. I 2012 hadde residualiseringsindeksen i den kommunale boligsektoren nådd nesten 40 (Borg, 2019: 414–415; 0 på indeksen indikerer nøyaktig samme inntektsprofil som gjennomsnittet i befolkningen).

I to artikler publisert i henholdsvis *International Journal of Housing Policy and Housing, Theory and Society* analyserer Martin Grander konsekvensene av vektleggingen av «forretningsmessige prinsipper» i den nye loven om allmenntilgjengelige boligselskaper fra 1.1.2011 (Grander, 2017; Grander, 2019). Som en tilpasning til EUs konkurranselovgivning ble det understreket i loven at de kommunale boligselskapene skulle driftes i tråd med «forretningsmessige prinsipper» og konkurrere på like vilkår med private bedrifter (Elsinga & Lind, 2013). Ifølge Grander har de kommunale boligselskaperes praksis etter lovendringen gjort det vanskeligere for lavinntektshusholdninger å skaffe seg en offentlig utleiebolig på ordinære vilkår. Kort fortalt bidrar vektleggingen av «affärsmässiga principer» til høyere husleier og strengere krav til leieboernes økonomi i den allmenntilgjengelige boligsektoren. I sin tur har dette bidratt til at kommunene i økende grad har sett seg nødt til å fremleie boliger på det offentlige og private leiemarkedet til vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene gir dermed midlertidige «sosiale kontrakter» til vanskeligstilte for å kompensere for sine egne boligselskapers manglende sosiale profil. Grander (2017) avdekker riktignok store variasjoner

mellom ulike kommunale boligselskaper hva gjelder sosial profil. Han rapporterer for eksempel at 26 av 184 boligselskaper som besvarte en landsdekkende og representativ survey ikke aksepterer lønn fra midlertidige arbeidsforhold når potensielle leieboeres inntekt beregnes. Det vil si at fast arbeid er en nødvendig forutsetning for å få lov til å bo i disse boligselskapene på ordinære vilkår. Grander viser vider at 37 prosent av kommunene som besvare surveyen ikke godtar bostøtte som en del av potensielle leieboeres inntektsgrunnlag (Grander 2017: 342–343). Det viser at de av de mest sentrale boligsosiale virkemidlene i Sverige – bostøtte og kommunale boliger – ikke spiller på lag i mange svenske kommuner.

Ifølge Grander betyr kombinasjonen av høyere husleier, høyere inntektskrav og sosiale kontrakter at de kommunale boligselskapene i økende grad dekker boligbehovet til de mest og minst ressurssterke. Mellomkategorien med personer med lave og midlertidige yrkesinntekter faller i større grad utenfor, mener Grander. Det vil si at det formelt universelle virkemiddelet kommunale boliger i realiteten er selektivt målrettet mot bestemte grupper (Grander, 2017: 349–350). Granders analyse illustrerer de svenske kommunale boligselskaperens begrensninger som boligsosiale virkemidler. Parallelt med et kommunalt boligtilbud for alle har svenske kommuner i økende grad sett seg nødt til å opprette et supplerende sosialt leieboligtilbud for vanskeligstilte via midlertidige «sosiale kontrakter» i både den kommunale og private utleiesektoren. Slik sett kan en si at det «norske systemet» med streng behovsprøving og korte kontrakter i den kommunale boligsektoren blir innført i det stille gjennom bakdøra. På den annen side må ikke Granders funn overfortolkes. Selv om det er stadig flere kommuner som svarer at de bruker sosiale kontrakter som et kompensierende virkemiddel, utgjør de sosiale kontraktene fortsatt under 1 prosent av det svenske leiemarkedet (Grander, 2017: 346).

Kommunenes boligsosiale arbeid. Granders arbeider illustrerer at de allmennyttige selskapene ikke er boligpolitiske tryllemidler, og at svenske kommuner også tar i bruk selektive boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte. Nedenfor presenterer vi de viktigste kommunale boligsosiale virkemidlene:

- **Husleiegaranti.** Ifølge Boverket er formålet med kommunale husleiegarantier (*hyresgaranti*) «ge stöd till hushåll som har ekonomisk förmåga att klara kostnaderna för ett eget boende men som trots detta har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden och få en hyresrätt med besittningsrätt» (Boverket, 2019. Kommunala hyresgarantier). Kommunene kan for eksempel gi slike garantier til personer med midlertidige arbeidskontrakter eller mennesker med betalingsanmerkninger. Kommuner som tilbyr husleiegarantier kan også få et statlig tilskudd på 5000 SEK per garanti på visse vilkår. Ifølge Boverkets boligmarkedsundersøkelse (*Bostadsmarknadsenkäten*) utstedte 66 kommuner hyresgarantier i 2019 (ibid.).
- **Prioritering av bestemte grupper ved tildeling av boliger:** I 2019 oppgav 209 kommuner i Boverkets boligmarkedsundersøkelse at de systematisk gav forrang til bestemte grupper ved tildeling av kommunalt disponerte

boliger. Det gjelder fremfor alt flyktninger med oppholdstillatelse – 135 kommuner oppgav at de prioriterte denne gruppen i 2019. Andre grupper som gis forrang er personer med lettere funksjonshemming (67 kommuner), bostedsløse (25 kommuner), studenter (20 kommuner), eldre (18 kommuner), ungdommer (12 kommuner), personer som har fått arbeid i kommunen (100 kommuner), økonomiske årsaker (32 kommuner), personer som må bytte bolig etter samlivsbrudd (24 kommuner), trangbodde (19 kommuner) og kvinner i behov av et trygt og beskyttet botilbud (51 kommuner). (Boverket, 2019. Bostadsförmedling, förtur och service).

- **Særskilte boliger og boligsatsinger for ungdom.** Mange svenske kommuner har en eller annen form for strategisk satsing på boliger for ungdom. 52 kommuner oppgir at de tilbyr utleieboliger spesielt forbeholdt ungdom under en viss alder. Andre virkemidler rettet mot ungdom inkluderer husleierabatt (21 kommuner), forrang til boliger og ekstra kjøpøng for ungdom i de kommunale boligselskapene (Boverket, 2019. *Fortsatt brist på bostäder för landets unga*).
- **Boliger forbeholdt personer med funksjonsnedsettelse.** 255 kommuner har en eller annen form for bolig forbeholdt personer med funksjonsnedsettelse. Dette er boliger både med og uten tilknyttede service- og pleietjenester (Boverket, 2019. Fortfarande många kommuner som oppger underskott).
- **Virkemidler rettet mot flyktninger med oppholdstillatelse.** Svenske kommuner samarbeider både med kommunale og private boligselskaper når det gjelder å fremskaffe boliger til flyktninger med oppholdstillatelse. 225 kommuner samarbeider fast med et kommunalt boligselskap og 118 kommuner samarbeider regelmessig med private aktører, ifølge Boverkets boligmarkedsundersøkelse fra 2019. En del kommuner fremleier også boliger til flyktninger fra privatpersoner, private selskaper eller kommunale boligselskaper. Endelig svarte 47 kommuner at de leier ut borettslagsboliger eller eierboliger de eier selv til flyktninger (Boverket, 2019. Stort underskott på bostäder för nyanlända).
- **Kommunenes virkemidler rettet mot vanskeligstilte.** Ifølge Boverkets boligmarkedsundersøkelse finnes det virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet – dvs. «boendelösningar och insatser för personer som av olika anledningar inte blir godkända som hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden» (Boverket, 2019. Kommunernas särskilda boendelösningar) – i flertallet av kommunene. Slike virkemidler forvaltes gjerne av sosialtjenesten, som også har juridisk ansvar for å fremskaffe boliger for vanskeligstilte grupper. Det Boverket kaller for «särskilda boendelösningar» kalles også for «den sekundära bostadsmarknaden», og de midlertidige husleiekontraktene som tilbys på dette boligmarkedet betegnes gjerne som «sosiale kontrakter». Det store flertallet av kommunene tilbyr midlertidige fremleide boliger i den private og kommunale boligsektoren til

husholdninger som ikke greier å fremskaffe og opprettholde et trygt boforhold på egenhånd (Jf. Grander, 2017). Det gjaldt 265 kommuner og ca. 26 000 leiligheter i 2019. Gruppene som mottar slike midlertidige bo-tilbud kan for eksempel være rusmisbrukere, personer med psykiske lidelser eller bostedsløse barnefamilier. Omkring halvparten av svenske kommuner eier boliger de leier ut til vanskeligstilte direkte (utenom de kommunale boligselskapene), men slike boliger utgjør bare rundt 6800 boliger samlet sett. Ganske mange kommuner – 88 stykker – oppgir også at de har inngått en avtale med de kommunale boligselskapene om å senke inntektskravene til leieboere. Det finnes også eksempler på bo-oppfølgings-tjenester som rådgivning og støtte for å forhindre utkastelser, gjelds-rådgivning og boskoler med kurs om hva det vil si å leie sin egen bolig. Oppsøkende virksomhet for å forhindre utkastelser skjer i 174 kommuner (Boverket, 2019. Kommunernas särskilda boendelösningar).

Ifølge Boverket har omfanget av «särskilda boendelösningar» – det vi fritt kan oversette til målrettede boligsosiale virkemidler – økt markant de seneste årene. Mellom 2008 og 2019 økte for eksempel antallet kommunale andrehåndskontrakter (såkalte sosiale, midlertidige fremleie kontrakter i privat eller kommunal sektor) fra 11270 til 26100 (Knutagård, Heap & Nelson, 2019: 8). Denne utviklingen har blant annet ført til et behov for nye organisatoriske løsninger i kommunene – noen kommuner har opprettet egne enheter og/eller stillinger («boendesamordnare») i den sammenheng. Boverket forklarer det økte behovet for «särskilda boendelösningar» i kommunene ved å peke på boligknapphet, økte inntektskrav til leieboere fra kommunale og private boligselskaper (Jf. Grander, 2017), større økonomiske forskjeller mellom husholdninger i arbeid og familier som lever på trygd, samt at vanskeligstilte må konkurrere om boliger med andre grupper – som for eksempel flyktinger (Boverket, 2019. Kommunernas särskilda boendelösningar). Boverket tegnet slik sett et bilde av en situasjon der de eksisterende boligvirkemidlene ikke strekker til i møte med stadig større bolig-sosiale behov i form av husholdninger som ikke makter å fremskaffe og opprettholde et akseptabelt boforhold ved hjelp av egne ressurser. Svenske kommuner har derfor sett seg nødt til å utvikle nye virkemidler og organisatoriske løsninger.

Andre finansierings- og støtteformer. Det er også grunn til å fremheve noen ytterligere boligrelaterte virkemidler forvaltet på statlig og regionalt nivå. Dette er virkemidler som er utformet for å bidra til å fremskaffe boliger markedsaktørene ikke produserer i tilstrekkelig antall på egenhånd. *Länsstyrelserna* (fylkesmyndighetene) tildeler for eksempel to slike finansieringsordninger:

- **Investeringsstilskudd til leieboliger og boliger for studenter.** Dette tilskuddet ble besluttet gjeninnført i en ny form i desember 2019. Forløperen ble innført i 2016 og har bidratt til omkring 28500 leieboliger med lavere husleier enn det som er vanlig i nyproduksjonen. Fra og med 2021 er planen å trappe opp tilskuddet til rundt 3 milliarder SEK årlig. Gjeninnføringen av investeringsstilskuddet til leieboliger er ment som et bidrag til å løse Sveriges

grunnleggende boligsosiale utfordringer knyttet til høye boligpriser, generell boligknapphet i store deler av landet og mangel på rimelige boliger til vanskeligstilte og lavinntektsgrupper. Ifølge finansminister Magdalena Andersson ble tilskuddet gjeninnført fordi det «behøvs bostäder i hela landet som vanligt folk har råd med. För att möta bostadsbristen föreslår vi nu en stor satsning för att det ska byggas fler hyresrätter och studentbostäder med relativt lägre hyror». ⁶⁶ Regjeringen argumenterer for at tilskuddet vil bidra til å tilfredsstille etterspørselen etter rimelige leieboliger, styrke bolignæringens rammevilkår samt hjelpe sosialtjenestens arbeid rettet mot sårbare grupper: «Att bygga bostäder är en verksamhet med mycket långa tidsperspektiv som ställer höga krav på tydliga och långsiktiga förutsättningar för branschen. Med den här överenskommelsen skapar vi tydliga förutsättningar som gör det lättare för byggbolagen att sätta spaden i marken och bygga fler hyresbostäder som vanligt folk har råd med. Samtidigt underlättar det nya stödet för kommuner att uppfylla sitt lagstadgade ansvar för bostadsförsörjningen genom att fler bostäder byggs för unga vuxna och för socialt utsatta inom socialtjänstens försorg». ⁶⁷

- **Investeringsstøtte for boliger for eldre.** I Sverige kan man også få investeringstilskudd for bygging av boliger for eldre. Tilskuddet gis til tre ulike formål: 1. Bygging og ombygging av ulike typer «särskilda boendeformer för äldre» (tilsvarer det som i Norge betegnes som sykehjem-, omsorgsboliger- og trygghetsboliger). 2. Bygging eller ombygging av leieboliger for eldre på det ordinære boligmarkedet. 3. Tilpasning av fellesarealer i leie- og borettslagsboliger til eldres behov. Et bredt spekter av aktører kan søke på tilskuddet: kooperative bostadsrättsforeninger (leieboligkooperasjon), kommunale boligselskaper og private selskaper. Det gis maksimalt 3600 SEK per kvm. i støtte for nybygg og 3200 SEK per kvm. for ombygging. ⁶⁸ Det er verdt å merke seg at det norske investeringstilskuddet

⁶⁶ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/12/regeringen-infor-ett-effektivare-investeringsstod-for-hyresbostader/> sett: 03.01.2020.

⁶⁷ <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2019/12/nytt-investeringsstod-ska-ge-annu-fler-nya-hyresratter/> sett: 03.01.2020. For mer detaljerte opplysninger om investeringstilskuddets utforming og forskrift, se: Finansdepartementet, 2019. Se også: <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/stod-for-hyresbostader-och-bostader-for-studerande/> sett: 03.01.2020.

⁶⁸ <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/stod-till-bostader-for-aldre/> sett: 03.01.2020. For mer om tilskuddets forskrift og utforming, se: <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/stod-till-bostader-for-aldre/ny--eller-ombyggnad-sarskilda-boendeformer/> sett: 03.01.2020. <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/stod-till-bostader-for-aldre/ny--eller-ombyggnad-far-aldre/> sett: 03.01.2020. <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/stod-till-bostader-for-aldre/anpassning-av-gemensamma-utrymmen-i-hyres--eller-bostadsrattshusny-sida/> sett: 03.01.2020.

til omsorgsboliger og sykehjem ikke omfatter boliger på det ordinære boligmarkedet (Jf. Westberg mfl. 2019).

Boverket administrerer videre tre relevante virkemidler:

- **Statlig bidrag til byggefelleskaper.** Det er mulig å søke om startbidrag på opptil 400 000 SEK for grupper på minst seks personer som ønsker å etablere et selvstyrt og selveid byggefelleskap. Slike fellesskaper kan bygge boliger på en måte som svarer til medlemmenes interesser og preferanser. Formålet med startbidraget og byggefelleskapene er å «möta efterfrågan från invånare med särskilda önskemål om hur eller var de vill bo. Det kan göra det möjligt att få igång bostadsprojekt på platser där det saknas intresse från kommersiella byggaktörer». ⁶⁹
- **Kredittgarantier.** Boverkets kredittgaranti er utformet for å fremme boligbygging ved å redusere risikoen for långivere og øke finansieringsmulighetene for byggherrer. Ordningen beskrives på følgende måte på Boverkets hjemmesider: «Boverkets kreditgaranti beskrivs enklast som en försäkring som långivaren (banken) kan teckna vid finansiering av ny- och ombyggnad av bostäder. Kreditgarantin gynnar såväl byggaktören som långivaren genom att den ger långivaren ett skydd mot kreditförluster och kan minska låntagarens behov av egen kapitalinsats eller topplån». ⁷⁰
- **Statsstøtte til kommuner med svake boligmarkeder.** Det gis statsstøtte til kommuner med såkalte svake boligmarkeder preget av fraflytting og/eller arbeidsledighet, forandret befolkningsstruktur og lave gjennomsnittsinntekter. Denne statsstøtten kan brukes til å omstrukturere kommunale boligselskaper som sliter økonomisk. ⁷¹

Variasjoner mellom by land/ulike regioner eller kommuner. Svensk boligpolitikk har også en del interessante regionale og kommunale variasjoner. Som i Norge har kommunene stor frihet til å utforme sine egne boligsosiale løsninger. Det gir fleksibilitet til å tilpasse virkemiddelapparatet til lokale utfordringer. ⁷² Statsstøtten til kommuner med svake boligmarkeder viser også at den statlige boligpolitikken tar distriktspolitiske hensyn. Boligvirkemidler kan også fungere på ulike måter avhengig av den regionale og lokale konteksten. Borg (2019: 416–420) viser for

⁶⁹ <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/byggemenskaper/> sett: 03.01.2020.

⁷⁰ <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/kreditgaranti/det-har-ar-kreditgaranti/> sett: 03.01.2020.

⁷¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2018111-om-statsbidrag-till_sfs-2018-111 sett: 03.01.2020. Se også: <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/statsbidrag-till-kommuner-med-svag-bostadsmarknad/> sett: 03.01.2020.

⁷² Se Boverkets hjemmesider og boligmarkedsundersøkelsen (Bostadsmarknadsenkäten) for informasjon om boligsosiale variasjoner i kommune-Sverige: <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/> sett: 03.01.2020.

eksempel at kommunale leieboere har ulik sosial profil fra sted til sted. Hennes studie viser at konsentrasjonen av lavinntektsgrupper blant leieboerne er størst i rurale områder med en relativt liten kommunal boligsektor. I slike kommuner trekker husholdninger med høyere inntekter i større grad til eierboliger og borettslagsboliger.

De boligpolitiske utfordringene i svenske storbyer – med etterspørselspress og store boligsosiale problemer – er selvsagt vesensforskjellig fra utfordringene på landsbygda. Svenske myndigheter har de seneste årene også hatt et særskilt fokus på bolig mangelen og mulighetene for boligbygging på landsbygda. Som i Norge (Jf. Sørvoll & Løset, 2017) er det et problem med lav og utilstrekkelig nybygging i områder utenfor de store byregionene som følge av lave boligpriser, lånefinansieringsutfordringer og lite privat risikovilje. I 2018 ga derfor regjeringen Boverket i oppdrag å utrede kostnadseffektive virkemidler for å «underlätta finansiering av nya och ombyggda bostäder på landsbygden».⁷³ Regjeringen ønsket at Boverket skulle vurdere virkemidler både rettet mot eneboliger og leilighetsbygg, og lanserte den nye landsbygdboligutredningen mellom annet som et tiltak som kunne kompensere for bankenes stadig lavere lokalkunnskap.⁷⁴

Angell skriver at boligmarkedet i rurale områder i Sverige ofte er «slik at panteverdien er lavere enn produksjonskostnadene, og dermed er det en økt risiko som legges inn i kredittvurderingen» (Angell, 2019: 18). En svensk komité som har vurdert mulige forbedringer av boligfinansieringen har også sett på dette landsbygdsproblemet. Ifølge Angell lanserte denne komiteen «flere forslag som støtter finansiering av boligbygging på landsbygda, f.eks. økt statlig kredittgaranti for lån og statlig topplån» (Angell, 2019: 18).

3.3 Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken

Ifølge boligforsyningsloven skal alle svenske kommuner vurdere, planlegge og vedta retningslinjer for boligforsyningen. De fleste kommunene har vedtatt kvantitative målsettinger for boligbyggingen i årene som kommer (Boverket 2019, Kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning). Kommunene bygger imidlertid sjelden selv boliger og er dermed (som i Norge) avhengig av å styre, veilede og samarbeide med private aktører. I likhet med sine norske motstykker har svenske kommuner i prinsippet størst boligsosialt spillerom gjennom tomtepolitikken. Plan- og bygningslovgivningen fungerer i mindre grad som et boligsosialt redskap. I motsetning til norske kommuner kan imidlertid svenske kommuner påvirke boligforsyningen gjennom eierdirektiver til de kommunale boligselskapene. Noen

⁷³ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/bostadsbyggande-pa-landsbygden-ska-underlattas/> sett: 01.02.2020.

⁷⁴ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/bostadsbyggande-pa-landsbygden-ska-underlattas/> sett: 01.02.2020.

kommuner har for eksempel instruert selskapene til å senke kravene til leieboernes inntekter for å hjelpe lavinntektsgrupper, bygge et visst antall boliger eller tilby boliger til bestemte grupper (Boverket, 2019. Kommunens verktyg).

Svenske kommuner har planmonopol og ansvaret for område- og detaljregulering. I detaljplanene har kommunene mulighet til å stille visse krav med boligsosial relevans. Det er framfor alt mulig å stille krav om leilighetsfordelingen og leilighetsstørrelsen i et boligprosjekt. Det kan stilles krav om fordelingen av leiligheter av ulike slag som for eksempel studentboliger, ungdomsboliger, eldreboliger eller ordinære leiligheter. Dette er en mulighet norske kommuner savner. Svenske kommuner kan i likhet med norske kommuner også stille krav om både minste og største boligstørrelse i boligprosjekter: de kan for eksempel bestemme at 80 prosent av leilighetene i et prosjekt skal være over eller under 40 kvm. Det innebærer at kommunene har evne til påvirke befolkningssammensetningen og øke bestemte gruppers sjanse til å skaffe seg en tilfredsstillende bolig gjennom detaljplanleggingen. Mangel på boliger til enpersonshusholdninger kan for eksempel avhjelpes ved å stille krav om et visst antall mindre leiligheter (Boverket, 2019. Kommunens verktyg).⁷⁵

Plan- og bygningslovgivningen setter grenser for hvilke krav som kan stilles til utbyggere i detaljplanene. «En planbestämmelse som saknar stöd i plan- och bygglagen får inte användas».⁷⁶ Som i Norge finnes det ikke støtte i plan- og bygningslovgivningen for å stille krav om at et visst antall leiligheter i et boligprosjekt skal være leieboliger, eierboliger eller en annen disposisjonsform (borettslagsbolig, kooperativ leiebolig etc.). Svenske kommuner har heller ikke mulighet til å begrense hvem som får kjøpe en bolig gjennom detaljplaner (Boverket, 2015. Planbestämmelser som saknar lagstöd). Slik sett har plan- og bygningsloven sine begrensninger som boligsosialt virkemiddel. Svenske kommuner kan imidlertid bruke tomtepolitikken for å påvirke fordelingen av disposisjonsformer; eksempelvis ved å vri boligproduksjonen i retning av leieboliger egnet for grupper med beskjedne inntekter.

Boverket fremhever nettopp kommunenes mulighet til å påvirke boligmarkedet gjennom å føre en strategisk tomtepolitikk (*strategisk markpolitik*). Mange svenske kommuner gjennomfører strategiske oppkjøp av tomter for senere å kunne tilby dem til utbyggere gjennom tomtetilvisninger (*markanvisning*). Tomttetilvisning betyr at utbygger får eksklusiv tidsbegrenset rett til å forhandle om å få kjøpe eller leie kommunal tomt for boligbygging. I slike forhandlinger kan kommunene bruke makten som ligger i tomteeierskapet til å «ställa villkor som styr inriktningen på bostadsbyggandet, exempelvis när det gäller upplåtelseformer eller storlek på

⁷⁵ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/egenskapsbestammelser-for-kvartermark/lagenhetsfordelning/> sett: 03.12.2019.

⁷⁶ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/att-reglera-med-planbestammelser/planbestammelser-som-saknar-lagstod/> sett: 03.12.2019.

bostäder» (Boverket, 2019. Kommunens verktøy). Det betyr at kommunene kan stille krav om at det skal bygges for eksempel 50 prosent bostadsrett (borettslagsleiligheter) eller leieboliger på en tomt.

I motsetning til de fleste norske kommuner bruker svenske storbykommuner grunneiermakten aktivt for å påvirke boligsammensetningen i nye boligområder. Storbyene Stockholm, Göteborg og Malmö eier mange tomter, og ca. 70–75 prosent av alle nye boliger bygges her på tomter utbyggere har kjøpt fra kommunen (Nordahl, 2018: 252).

3.4 Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken

Ifølge en sammenlignende studie av balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken i ulike europeiske land tilhører Sverige kategorien «middels eiervennlige land» («*Countries manifesting a medium level of preference for owner occupation*»). I denne studien legges det vekt på at Sverige i lang tid har hatt et eiervennlig skattesystem med mulighet for skattefradrag for gjeldsrenter og utgifter til renovasjon, reparasjoner og ombygging – dette på tross av en mye uttalt retorisk målsetting om like økonomiske vilkår mellom de ulike disposisjonsformene.⁷⁷ Etter vår oppfatning trekker også mulighetene for å omgjøre leieboliger til borettslagsboliger gjennom leieboernes forkjøpsrett i eiervennlig retning. Sosialdemokratiske regjeringer har ved noen anledninger på 1980-, 1990- og 2000-tallet forsøkt å stanse konverteringer av leiligheter i den kommunale boligsektoren, men borgerlige regjeringer har hver gang avskaffet disse begrensningene (Sørvoll, 2014). Slik vi har gjort rede for ovenfor bidro adgangen til å konvertere leieboliger til borettslagsboliger gjennom leieboernes forkjøpsrett til en sterk vekst i sistnevnte boform, en boform som også i Sverige må regnes som en eierbolig (Andersson & Turner, 2014; Wimark, Andersson & Malmberg, 2019). I eiervennlig retning trekker også avskaffelsen av den statlige eiendomsskatten i 2008 – isteden ble det innført en mer beskjeden kommunal eiendomsavgift. I 2009 ble det også for første gang lov til å bygge eierleiligheter – inntil da måtte alle leiligheter i eiersegmentet være borettslagleiligheter. Denne reformen har imidlertid hatt liten praktisk betydning så langt (Holmqvist & Turner, 2014).

Selv om svensk bolig- og skattepolitikk har flere eiervennlige trekk, står leieboliger og leieboere fortsatt sterkt i Sverige sammenlignet med situasjonen i Norge. Det finnes investeringsstøtte for leieboliger og studentboliger, men kommunenes boligsosiale arbeid tar ikke sikte på å spre boligeiendom til lavinntektsgrupper eller vanskeligstilte som i Norge. Det finnes ikke et svensk motstykke til startlånet for tiden – selv om det riktignok fantes en statlig kredittgaranti på 100 000 til svenske førstegangskjøpere mellom 2008 og 2018. (Dette virkemiddelet fikk imidlertid meget liten praktisk betydning; Holmqvist & Turner, 2014; BKN, 2010).⁷⁸ Lind

⁷⁷ Jf. ekspertuttalelse fra Bo Bengtsson, Uppsala Universitet.

⁷⁸ <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/fragor--svar/bidrag/1/> sett: 03.12.2020.

forklarer den manglende satsingen på eierboliger til lavinntektsgrupper ved å vise til boligpolitiske holdninger i det svenske sosialdemokratiet: «As the Social Democrats in Sweden have been very pro-renting, no special measures have been taken to make it easier for low-income households to enter the ownership market» (Lind, 2017: 154).⁷⁹

I leieboligvennlig retning trekker også de kommunale utleieselskapene som fortsatt spiller en betydelig rolle i svensk boligpolitikk. Det gjør også det faktum at leieboere både i privat og offentlig sektor har en sterk rettsstilling med hensyn til bostabilitet og botrygghet i et sammenlignende perspektiv (Bååth, 2016). I Sverige kan fortsatt en leid bolig være et hjem for livet for mange. Omkring 37 prosent av det svenske boligmassen er leieboliger, rundt 14–15 prosentpoeng mer enn i Norge (Bengtsson, Ruonavaara & Sørvoll, 2017).⁸⁰ Leieboervenligheten understrekes også av sentrale talspersoner for den nåværende regjeringen. Som nevnt ovenfor skriver finansministeren og boligministeren i en kronikk, at leieboligen er «en grundpelare på en väl fungerande bostadsmarknad som bidrar till ekonomisk utveckling i hela landet». ⁸¹ Tidligere regjeringer – som Bildts (1991–1994) og Reindeldts (2006–2014) borgerlige regjeringer – har imidlertid vært mer eksplisitt positive til selveide boliger (Sørvoll, 2014; Holmqvist & Turner, 2014).

3.5 Bostedsløshet: definisjoner og strategier

Som i Norge er den svenske definisjonen av bostedsløshet (*hemlöshet*) relativt bred: definisjonen dekker langt flere enn personer som sover under åpen himmel eller på ulike midlertidige overnattingstilbud. Fra og med 2011 ble alle personer som befinner seg i en av følgende boligsituasjoner regnet som hjemløse (Socialstyrelsen, 2017: 11; Feantsa, 2017; Knutagård, 2018; Knutagård, Heap & Nelson, 2019; Boverket, 2019. Hemlösa):

1. **Akutt bostedsløse (akut hemlöshet).** «Personen är hänvisad till akut-boende, härbärge, jourboende, skyddade boenden eller motsvarande. Här ingår också personer som sover i offentliga lokaler, utomhus eller i trapp-uppgångar, tält, bilar eller motsvarande» (Socialstyrelsen, 2017: 11).
2. **Institusjonsopphold. (Institutionsvistelse och stödboende).** «Personen är antingen intagen eller inskriven på en kriminalvårdsanstalt, ett hem för

⁷⁹ Svensk bolighistorie gir mange eksempler som bygger opp under Linds påstand. Det fantes (og finnes) imidlertid mange ulike strømninger i det mektige svenske sosialdemokratiske partiet. Partiet har i tradisjonen fra den legendariske finansministeren Gunnar Sträng også vært meget opptatt av småhuseiernes økonomiske vilkår. Sosialdemokratiet støttet videre både offentlige utleieselskaper og kollektivt eide borettslagsleiligheter etter 2. verdenskrig – men store deler av partiet har vært kritiske til prisutviklingen etter opphevelsen av prisreguleringen på borettslagsleiligheter etter 1968 (Sørvoll, 2014).

⁸⁰ Dette er tall basert på fysisk boligmasse og ikke husholdninger. Det betyr at disse tallene avviker en del fra tallgrunnet som er brukt i tabellen i begynnelsen av del 2.

⁸¹ <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2019/12/nytt-investeringsstod-ska-ge-annu-fler-nya-hyresratter/> sett: 03.01.2020.

vård och boende (HVB), ett familjehem eller en SiS-institution, eller bor på ett stödboende som drivs av socialtjänst/hälso- och sjukvård. Personen ska flytta därifrån inom tre månader efter mätveckan, men har inte någon egen bostad ordnad inför flytten eller utskrivningen. Hit räknas även de personer som skulle ha skrivits ut eller flyttat, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad» (ibid.).

3. **Langsiktige boalternativer (Långsiktiga boendeløsninger).** «Personen bor i en av kommunen (socialtjänsten) ordnad boendeløsning såsom försökslägenhet, treningslägenhet, socialt kontrakt, kommunalt kontrakt eller motsvarande på grund av att personen inte får tillgang till den ordinære bostadsmarknaden. Det handlar om boendeløsninger med någon form av hyresavtal (eller kontrakt) där boendet är forenat med tillsyn, særskilda villkor eller regler» (ibid.).
4. **Midlertidige boliger skaffet til veie på egenhånd (Eget ordnat kort-siktig boende).** «Personen bor tilfeldig og kontraktsløst hos kompisar/bekanta, familj/släktingar eller har ett tilfeldig (max tre månader efter mätveckan) inneboende- eller andrehandskontrakt hos en privatperson. Den oppgiftslämnande verksamheten har haft kontakt med personen av detta skäl och kände till att denna hemløshetsituation gjaldte under den aktuelle mätveckan» (ibid.).

Den svenske definisjonen er i praksis enda bredere enn i Norge, som følge av at personer som fremleier (andrehandskontrakt) ikke er en del av den norske definisjonen (Knutagård, 2017). I Sverige har det blitt gjennomført fem nasjonale kartlegginger av bostedsløshet. Den første ble gjennomført i 1993 og oppfølgingsundersøkelser ble foretatt i 1999, 2005, 2011 og 2017. Det gir imidlertid begrenset mening å sammenligne tallene fra kartleggingene som følge av at bostedsløshetsdefinisjonene har endret seg i større eller mindre grad fra telling til telling. Før 2005 var for eksempel situasjon 3 (langsiktige boalternativer) og 4 (midlertidig bolig skaffet til veie på egenhånd) ikke en del av definisjonen; det betydde naturligvis mye for resultatet av kartleggingene i 1993 og 1999 (Knutagård, 2018).

32350 personer ble avdekket i sosialtjenestens siste bostedsløshetskartlegging i 2017. Omkring halvparten av disse bodde i et langsiktig botilbud på midlertidig kontrakt skaffet til veie av kommunen. En god del av disse personene har ikke noe annet synlig problem bortsett fra manglende bolig på det ordinære boligmarkedet (på ordinære vilkår). Fra 2011 til 2017 forekom det videre en økning av bostedsløse i kategorien «akutt hjemløse». (Socialstyrelsen, 2017; Knutagård, 2018; Boverket, 2019. Hemlösa). Sverige har den høyeste andelen bostedsløse i Norden. Landet har 3.3 prosent bostedsløse per 1000 innbygger, mot 1.2 prosent i Danmark, 1.3 prosent i Finland og 0.75 prosent i Norge (Knutagård, 2018). Det bør imidlertid understrekes at den svenske definisjonen er svært bred – situasjon 3 (langsiktige boalternativer på andrehandsmarkedet), som ikke dekkes av den norske definisjonen, bidrar sterkt til resultatet i den svenske kartleggingen. En

annen forklaring som har blitt trukket frem er at Sverige tok imot flere personer enn de andre nordiske landene i løpet av flyktningkrisa. Bare i 2015 mottok Sverige nesten 163 000 asylsøknader (Knutagård, 2018).

Knutagård, en ledende nasjonal ekspert på bostedsløshet fra universitetet i Lund, argumenterer for at Sverige bør forlate trappetrinnsmodellen og lage en ny boligorientert strategi for bekjempelse og forebygging av bostedsløshet. Ifølge Knutagård må det økende antallet bostedsløse i Sverige primært forklares som et produkt av mangelen på rimelige utleieboliger. Økte krav til leieboeres inntekt – også i den kommunale sektoren (Grander, 2017) – bidrar også til flere hjemløse, påpeker Knutagård (2018). Myndighetene må derfor lage en ny boligorientert strategi basert på blant annet Housing First og storskala produksjon av rimelige leieboliger (Knutagård, Heap & Nelson, 2019: 11). I dag finnes det imidlertid ingen aktiv nasjonal strategi for forebygging og bekjempelse av bostedsløshet. Flere steder finnes det imidlertid kommunale bostedsløssstrategier (Knutagård, Heap & Nelsson, 2019). Den siste nasjonale satsingen ble avsluttet i 2009 (Feantsa, 2017). I Boverkets boligmarkedsundersøkelse for 2019 svarer svenske kommuner at de bruker følgende virkemidler for å forebygge og bekjempe bostedsløshet (Boverket, 2019. Hemlösa):

- Utleie av andrehåndsligheter med midlertidige kontrakter (såkalte «sosiale kontrakter»; 201 kommuner).
- Oppsøkende virksomhet (rådgivning, hjelp) for å hindre utkastelse (174 kommuner).
- Avtale mellom kommunen og allmennyttige (kommunale) boligselskap om å senke de økonomiske kravene til lavinntektshusholdninger. Det kan for eksempel være tale om å akseptere sosialhjelp (försörjningsstöd) som en del av leieboerens inntektsgrunnlag (88 kommuner).
- Husleiegarantier (67 kommuner).
- *Housing first*. Personer blir tilbudt og bosatt i en leilighet. Deretter mottar personen ulike oppfølgingstjenester. (29 kommuner).
- Boliger eid direkte av kommunen (deler kommunens organisasjonsnummer og er ikke et allmennyttig boligselskap som driver i tråd med «forretningsmessige prinsipper») som leies ut med lange kontrakter (førstehåndsutleie – ikke fremleie). (17 kommuner).

3.6 En kort oppsummering: Sverige, et boligsosialt forbilde?

Norske og svenske kommuner rår over mange av de samme virkemidlene (bostøtte, bo-oppfølging og ulike midlertidige boligløsninger), og møter mange av de samme boligsosiale utfordringene knyttet til vanskeligstilte og bostedsløse. I hvilken grad Sverige er et boligsosialt forbilde avhenger åpenbart av øynene som ser. Likhetene mellom svenske og norske kommuners utfordringsbilde er uansett så pass store at det antagelig finnes et stort og uutnyttet potensiale for erfaringsutveksling mellom norske og svenske myndigheter på det boligsosiale området.

Det gjelder også temaer knyttet til boligbygging på landsbygda – her har svenske og norske kommuner lignende utfordringer knyttet til lave panteverdier, begrenset privat risikovilje og behov for ombygging, rehabilitering og nybygging (Sørvoll & Løset, 2017; Angell, 2019).

En erfaringsutveksling må imidlertid ta høyde for at det også finnes markante boligsosiale ulikheter mellom de to nabolandene. De store svenske kommunale boligselskapenes rolle som mer eller mindre effektive boligsosiale verktøy er kanskje den viktigste forskjellen. Sverige har også noen særegne utfordringer på boligmarkedet og det boligsosiale feltet. I Sverige har stigende boligpriser – som følge av befolkningsvekst, lønnsvekst, lave renter og utilstrekkelig boligbygging – blitt ledsaget av stadig lengre køer av mennesker som venter på bolig i den kommunale sektoren. I sum betyr dette at «outsidere» som ungdom, tilflyttere og innvandrere – som verken har tilstrekkelig kapital til å kjøpe egen bolig eller nok kjøpepeng til å vinne innpass i den kommunale boligsektoren – har slitt stadig sterkere med å etablere seg på boligmarkedet i sentrale strøk. Det er i korte trekk bakgrunnen for fremveksten av et stadig mer aktivt og ressurskrevende boligsosialt arbeid i svenske bykommuner de siste årene (Lind, 2017).

Økonomen Peter Englund er også opptatt av innafor/utafor-problematikken på det svenske boligmarkedet. Ifølge Englund (2016) har husleiereguleringen og høye priser på *bostadsrätter* ført til at det svenske boligmarkedet i stadig sterkere grad er til fordel for insidere, dvs. de som er så heldig å sitte på eller arve en rimelig husleiekontrakt eller boligkapital: «Effectively, it has become even more of an insider market. Just like access to the rental market is limited by connections that allow inheriting a rent-regulated contract, access to the owner market depends on parental support in covering the collateral and/or by guaranteeing the loan» (Englund, 2016: 389).

Graden av innafor/utafor-problematikken er selvfølgelig bare en av mange mulige dimensjoner et boligmarked og en boligpolitikk bør måles på. Like fullt er det en dimensjon som bør tas hensyn til når både gamle og nye boligsosiale virkemidler evalueres.

4 Danmark

Danmark har blitt omtalt som et boligpolitisk forbilde av flere norske forskere og kommentatorer. Den almene boligsektoren har spesielt blitt trukket frem som et eksempel til etterfølgelse av mange, som en følge av sine relativ rimelige leieboliger, ikke-kommersielle prinsipper, tidsubestemte og trygge leiekontrakter og store demokratisk innflytelse for beboerne (se for eksempel: Holth-Jensen, 2009; Holth-Jensen, 2013; Gyberg, 2019; Bjelland, 2019). I likhet med sine svenske motstykker er imidlertid danske boligforskere ofte kritiske til sitt eget lands boligpolitikk. Noen forskere mener det er for mye «marked» (Mortensen & Seabrooke, 2008; Larsen & Hansen, 2015), andre forskere argumenterer for at husleiereguleringen bidrar til unødvendige boligkøer, svarte penger og lavere utbygging (se for eksempel: Skak, 2006; Lunde, 2016). Larsen og Hansen (2015) anfører for eksempel at dansk boligpolitikk har gjennomgått en nyliberal vending fra og med 1990-tallet. De peker blant annet på at den private andelsboligsektoren (33 prosent av boligmassen i København) i praksis har blitt et eierboligsegment som følge av en kraftig oppjustering av de regulerte maksimalprisene. Private andelsboliger er en disposisjonsform som omtales som «cooperative housing» i internasjonal sammenheng og fungerer mye som norske og svenske borettslagsboliger (Sørvoll & Bengtsson, 2018).

I det som følger skal vi se nærmere på grunntrekk ved dansk boligpolitikk med utgangspunkt i våre norske boligsosiale briller. Vårt hovedsiktemål er å kaste lys over danske strategier og virkemidler knyttet til vanskeligstilte på boligmarkedet.

4.1 Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken⁸²

Boligforskeren Hans Kristensen fremhever at boligpolitikken har vært en viktig del av den danske velferdsstaten etter 2. verdenskrig (Kristensen, 2002; Kristensen, 2007). Den almene boligsektoren med ikke-kommersielle (*not-for-profit*) utleieboliger er og har vært det viktigste velferdspolitiske virkemiddelet i boligpolitikken. I likhet med den kommunale boligsektoren i Sverige er de almene boliger et tilbud rettet mot hele befolkningen. Til forskjell fra situasjonen i Sverige, har imidlertid den almene boligsektoren i Danmark i større grad en offisiell og allment anerkjent boligsosial rolle. Kommunene har rett til å fordele opp til 25 prosent av ledige boliger i den almene sektoren til vanskeligstilte på boligmarkedet (Nielsen & Haagerup, 2017).⁸³ I en rapport fra et offentlig boligutvalg fra 2009 heter det for eksempel at:

⁸² Dette avsnittet trekker på en ekspertuttalelse fra Rikke Skovgaard Nielsen, forsker ved [Statens Byggeforskningsinstitut \(SBI\)](https://www.sbi.dk/), Aalborg Universitet.

⁸³ <https://www.trm.dk/temaer/almene-boliger/almene-boliger-artikler/kommunal-anvisning-til-almene-familieboliger/> sett: 09.01.2020.

Baggrunden og rammerne for opførelse af alment boligbyggeri hviler helt overvejende på boligsociale hensyn. Den offentlige støtte til nybyggeriet skal sikre, at der sker en stabil tilvækst af lejeboliger til en fornuftig pris, herunder boliger målrettet grupper med særlige behov som f.eks. ældre og handicappede. Hermed sikres, at samfundet råder over boliger til løsning af de boligsociale opgaver [...] (Vælfærdsministeriet, 2009: 9–10).

I dag er regjeringens viktigste boligpolitiske målsettinger å fremme blandede bomiljøer i byene med mennesker med ulik bakgrunn. Den ønsker i den sammenheng også å bidra til produksjonen av rimelige boliger som «key workers» (sykepleiere, politiansatte, lærere og håndverkere) har råd til. Med det formål har regjeringen også forsøkt å begrense spillerommet for utenlandske kapitalfond som Blackstone på det danske boligmarkedet. Slike fond har brukt sin kapital til å kjøpe opp leiligheter pusse dem opp og deretter øke husleien kraftig – noe som øker etableringsutfordringene for lavinntektshusholdninger på det private utleiemarkedet.⁸⁴ Målgruppene i dansk boligpolitikk er således alle samfunnslag, endog kombinert med en særskilt prioritering av lavinntektsgrupper og personer med gjennomsnittlige inntekter.

De seneste årene har boligpolitikken også blitt betraktet som et sentralt virkemiddel i integreringspolitikken. I Danmark har det vært en utbredt bekymring for opphopning av levekårsutfordringer og etnisk segregasjon i såkalte «utsatte boligområder» med mange almene utleieboliger (Staver, Brekke & Søholt, 2019). Landsbyggefonden, en selveiende organisasjon opprettet ved lov som er en sentral finansieringsinstitusjon i dansk boligpolitikk, definerer «udsatte boligområder» som «områder med udsatte boligafdelinger, hvor der [...] er konstateret væsentlige problemer af økonomisk, social eller anden karakter, herunder høj husleje, høj flyttefrekvens, stor andel af boligtagere med sociale problemer, utryghed, vold, hærværk eller nedslidning af bygninger og friarealer» (sitert fra Kjeldsen, 2019: 4). Fra 2006 har Landsbyggefonden gitt økonomisk støtte til almene boligforeningers (avdelinger) og kommunenes boligsociale arbeid i utsatte boligområder (Center for Boligsosial Udvikling, 2016). Våren 2018 lanserte den danske regjeringen sin svært omdiskuterte ghettoplan, *Ét Danmark uden parallelsamfund. Ingen ghettoer i 2030*. Formålet med planen er å avvikle alle ghettoer – definert som områder med en særskilt høy andel innvandrere, personer uten høyere utdanning og fengselsdommer – innen 2030 og stanse utviklingen av såkalte segregerte parallelsamfunn med en høy andel ikke-vestlige innvandrere (se, Regeringen, 2018: 11, for detaljer). Ifølge planen vil dette blant annet kreve relativt omfattende boligpolitiske reformer i områdene definert som de mest utsatte områdene (ibid.).

⁸⁴ <https://www.trm.dk/boligministeren/taler-og-artikler/2019/du-sludrer-soeren-pind/ set: 08.01.2020 sett: 01.08.2020. Sett: 08.01.2020; https://www.trm.dk/boligministeren/taler-og-artikler/2019/blandede-byer-skaber-de-grundlaeggende-praemisser-for-vores-velfaerdssamfund/ sett: 08.01.2020. Sett: 01.08.2020.>

I utgangspunktet har danske kommuner stor frihet i boligpolitikken. Det har de til felles med både norske og svenske kommuner. Tradisjonelt har det nasjonale styringsnivåets ansvar begrenset seg til boligsektorens juridiske rammeverk og boligfinansieringsordninger. Ghettoplanen bryter imidlertid med tradisjonen for lokal frihet i boligpolitikken. Planen inneholder blant annet statlige krav knyttet til befolkningssammensetningen og boligsammensetningen i utsatte områder. I boligområder på den såkalte ghettolisten stilles det for eksempel krav om maksimalt 40 prosent almene utleieboliger i 2030 (Regeringen, 2018).⁸⁵ Det gjenstår imidlertid å se om slik statlig detaljstyring i ghettoplanen blir et unntak som bekrefter regelen om kommunal frihet eller om det er et uttrykk for en generell tendens.⁸⁶

4.2 Boligsosiale virkemidler

Bostøtte. I Danmark brukes tre betegnelser om bostøtte (individuell boligstøtte): boligyldelse, lån til beboerinnskudd i almen utleiebolig og boligsikring. Boligyldelse er en bostøtteform som kun kan gis til personer som mottar alderspensjon og uføretrygd etter regler som gjaldt før januar 2003. Lavinntektsgrupper kan også søke om å få låne penger til beboerinnskuddet i almene utleieboliger. Boligsikring er det nærmeste dansk boligpolitikk kommer den norske bostøtten. Den kan utbetales til husstander med lave inntekter og høye boutgifter. Som hovedregel utbetales boligsikring bare til leieboere, men det finnes flere unntak fra denne regelen. Bolig- og andelseiere som er bevegelseshemmede eller mottar pensjon etter reglene som gjaldt etter januar 2003 kan for eksempel motta boligsikring. Boligsikring dekker 60 prosent av årlige boutgifter opp til et maksimumsbeløp minus 18 prosent av husholdningenes inntekter. Det finnes også en særregel for husholdninger uten barn og pensjonister. For disse gruppene kan boligsikringsstøtten aldri overstige 15 prosent av husleien. I Danmark er bostøtten slik sett i størst grad rettet mot barnefamilier (OECD, 2016. PH3.2 Key Characteristics of Housing Allowances).⁸⁷

Danmark er ett av landene med den høyeste andelen bostøttemottakere i OECD. Ifølge OECD-tall fra 2017 oppgav over 40 prosent av lavlønnskusholdningene i den første inntektskvintilen at de får bostøtte. Sammenlignet med de fleste andre land i OECD er det også mange danske borgere i den midterste delen av inntektsfordelingen som er bostøttemottagere. I 2017 var det litt over 10 prosent av husholdningene i den tredje inntektskvintilen som oppgav at de mottok bostøtte. Den danske bostøttenes sterke leieboerorientering kommer til uttrykk ved at over 9 av 10 lavinntektskusholdninger som bor til leie mottok bostøtte (OECD, 2019 PH3.3 Recipients and payment rates of housing allowances).

⁸⁵ Vi går ikke nærmere inn på Ghettoplanen her – blant annet fordi det gjenstår å se hva som blir de langsiktige konsekvensene av planen. For kritiske merknader til planens virkemidler og virkelighetsforståelse, se for eksempel: Andersen, 2019a; Alves, 2019.

⁸⁶ Jf. Ekspertuttalelse fra Rikke Skovgaard Nielsen.

⁸⁷ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=19703#K1> sett: 10.01.2019.

Almene utleieboliger. Almene utleieboliger utgjør over 20 prosent av boligmassen (se del 1) og er det mest sentrale boligsosiale virkemiddelet i Danmark. Den almene boligsektoren består av 561 boligorganisasjoner som til sammen har litt over 7000 økonomisk uavhengige og selvstyrte boligforeninger (boligforeninger; Landsbyggefonden, 2018c). Beboerdemokratiet står meget sterkt i den almene sektoren; beboerne i boligforeningene har en høy grad av innflytelse over sin egen forening (DAB, 2015; Juul-Sandberg, 2016; Hansen & Langergaard, 2017). Nye almene boliger finansieres av beboerinskudd (2 prosent), kommunale tilskudd (8–12 prosent) og offentlig subsidierte realkredittlån (88 prosent; Nielsen & Haagerup, 2017).⁸⁸

Vi vil også her benytte Sørvolles modell for å sammenligne offentlige utleiesektorer («social housing») på tvers av land for å få frem særtrekkene ved den almene boligsektoren i Danmark (Sørvoll, 2019). Strengt tatt er ikke den almene sektoren en offentlig boligsektor, men den er en funksjonell ekvivalent og omtales gjerne som «social housing» eller «public rented housing» i internasjonale sammenligninger (se for eksempel: Scanlon, Arrigoitia & Whitehead, 2015):

1. **Størrelse.** Sammenlignet med de fleste andre sosiale boligsektorer i Europa er den almene utleieboligsektoren i Danmark stor. I 2018 utgjorde den 20.2 prosent av boligmassen (Landsbyggefonden, 2018b).

2. **Grad av behovsprøving.** I prinsippet er den almene boligsektoren et tilbud rettet mot hele befolkningen. Som hovedregel blir ledige boliger tildelt bolig-søkeren med lavest kørnummer. Kommunene har imidlertid rett til å fordele opp mot 25 prosent av ledige boliger til vanskeligstilte husholdninger (Bjelland, 2019).⁸⁹ Det gir den almene sektoren et større formelt boligsosialt ansvar enn den kommunale boligsektoren i Sverige (se for eksempel: Velfærdsministeriet, 2009). Landsbyggefondens statistikk fra 2017 viser at 18,6 prosent av de ledige boligene i den almene sektor ble tildelt noen fra kommunenes egne lister. Det er imidlertid store kommunale og regionale variasjoner på dette området. I København ble hele 32.4 prosent av de ledige boligene i den almene sektoren fordelt av kommunen i 2017. Tilsvarende tall fra danske regioner som Sjælland, Sør-Danmark, Midt-Jylland og Nord-Jylland varierer fra 23.7 (Sjælland) til 9.3 (Midt-Jylland) prosent (Landsbyggefonden, 2018a). For å bidra til mer blandede boligområder har kommunene også fått en lovfestet adgang til såkalt fleksibel utleie – dvs. å gi forrang til presumptivt resurssterke husholdninger (for eksempel studenter eller personer med sterk tilknytning til arbeidsmarkedet) ved fordeling av boliger i utsatte områder eller utsatte avdelinger (BL, 2019).

⁸⁸ <https://www.trafikstyrelsen.dk/da/Bolig/Almene-boliger/Eablering-renovering-salg-nedrivning-af-almene-boliger/Eablering-af-almene-boliger#> sett: 12.01.2020.

⁸⁹ <https://www.trm.dk/temaer/almene-boliger/almene-boliger-artikler/kommunal-anvisning-til-almene-familieboliger/> sett: 09.01.2020. Det er mulig å inngå frivillig avtaler om opptil 100 prosent kommunal fordeling av ledige boliger i den almene sektoren (Nielsen & Haagerup, 2017).

3. Kontraktlengde. Husleiekontraktene i den almene sektoren er som hovedregel tidsubestemte. Leieboere har et sterkt rettsvern og den almene sektoren kan i teorien tilby et hjem for livet (Bjelland, 2019; se også: Juul-Sandberg, 2016).

4. Prinsipp for husleiefastsettelse. Husleiene i de almene boligene er såkalt «kostnadsdekkende», dvs. basert på de historiske byggekostnadene (oppføringskostnader) og utgiftene knyttet til å drifte og vedlikeholde boligene. Boligforeningene (boligafdelingene) er *non-profit* virksomheter og husleiene skal reflektere dette (DAB, 2015; Bjelland, 2019). Det innebærer at det kan være store husleieforskjeller mellom nye og gamle boligforeninger (Nielsen & Haagerup, 2017).

5. Administrasjon. Enkelt sagt administreres den almene boligsektoren i tråd med prinsippene om (størst mulig) selvfinansiering, *non-profit* og beboerdemokrati. Selvfinansieringsprinsippet henger sammen med målsettingen om å minimere de statlige utgiftene til den almene boligsektoren (Velferdsministeriet, 2009). Beboernes husleieinnbetalinger finansierer boligavdelingenes drift, og bidrar også til å finansiere nybygging og reovering i hele den almene sektoren via obligatoriske innbetalinger til Landsbyggefonden.⁹⁰ Verken beboere, kommuner, staten, boligavdelinger eller boligorganisasjoner høster direkte kapitalgevinster fra den almene boligsektoren – alt overskudd investeres i prinsippet i drift, vedlikehold, ombygging og nybygging. Den almene sektor er enkelt sagt *non-profit* eller *not-for-profit* (Hansen & Langergaard, 2017). Beboerdemokrati er også en grunnplanke i den almene sektoren. Ifølge Hansen og Langergaard (2017) er vektleggingen av beboerinnflytelse i den almene sektoren unik i internasjonal sammenheng.

Sammenfatningen av den almene boligsektorens karakter ovenfor i fem punkter yter naturligvis ikke full rettferdighet til sektorens mange nyanser og utfordringer. Kort fortalt skal den almene sektoren ivareta delvis motstridende hensyn – den skal i teorien tilby et hjem til alle befolkningsgrupper og samtidig være et boligsosialt redskap for personer med særskilte behov, det vi i Norge kaller vanskeligstilte på boligmarkedet. Per i dag sliter imidlertid den almene sektoren med å være et konkurransedyktig alternativ for alle lag av befolkningen. I praksis trekker husholdninger med høyere økonomisk kapital til eierboligsektoren; også i Danmark ønsker de fleste husholdningene å eie sin egen bolig (Andersen, 2011). Konsentrasjonen av innvandrere i den almene sektoren er også stor. I dag bor over halvparten av innvandrerne i almen utleiebolig. Overrepresentasjonen av innvandrere i den almene sektoren kan først og fremst forklares med referanse til majoritetsbefolkningens atferd og trekk ved det danske boligmarkedet. Innvandrere har i gjennomsnitt lavere inntekt og større problemer med å få banklån enn andre husholdninger – det betyr at de sjeldnere etablerer seg i selveierboliger. Forskning viser også at innvandrere har større vanskeligheter med å skaffe seg en bolig på det private leiemarkedet og i andelsboligsektoren enn andre dansker – også hvis de tjener like mye. I andelsboligsektoren betyr for eksempel sosiale

⁹⁰ <https://lbf.dk/om-lbf/organisationen/> sett: 12.01.2020.

nettverk mye for fordelingen av boliger, en ressurs innvandrere besitter i mindre grad enn andre grupper. Den almene sektoren trekker dermed til seg mange innvandrere fordi de ofte mangler andre alternativer. Innvandrere er videre henvist til de minst attraktive almene boligområdene med korte eller ikke-eksisterende ventelister; ikke fordi de ønsker det selv, men som følge av at det har vært enklest å få innpass her. Det finnes ikke noe belegg i forskningen for at innvandrere bevisst søker seg til parallellsamfunn og ikke ønsker kontakt med andre dansker. Majoritetsbefolkningen har imidlertid en sterk tendens til å velge bort eller flytte fra områder med en sterk konsentrasjon av innvandrere – det bidrar naturlig nok til å øke den etniske segregasjonen. (Andersen, Turner & Søholt, 2013; Andersen, 2017; Andersen, 2019a; Andersen, 2019b). «White avoidance» (manglende innflytting) er en viktigere årsak til etnisk segregasjon enn at majoritetshusholdninger flytter fra utsatte almene boligområder (Andersen, 2017).

Landsbyggefonden. Landsbyggefonden er den sentrale finansieringsinstitusjonen i den almene utleieboligsektoren. Dette er en selveiende institusjon som ble opprettet etter boligforliket i folketinget i 1966. Fondets formål er å bidra til den almene sektorens selvfinansiering og støtte det «almene byggeri» i bred forstand gjennom ulike støtte- og låneordninger. Landsbyggefonden finansieres av bidrag fra boligavdelingene (boligforeningene), og utbetaler lån og støtte som bidrar til finansieringen av for eksempel renovering, vedlikehold, nybygging og boligsosiale satsinger i utsatte boligavdelinger eller boligområder.⁹¹

Boligsosialt arbeid i kommunene og i den almene boligsektor. Fra og med 2006 har Landsbyggefonden støttet boligsosialt arbeid i boligavdelinger og almene utleieboligområder. Fondet kan nærmere bestemt gi tilskudd til «boligsosiale aktiviteter i utsatte almene boligområder, hvor der er konstateret væsentlige problemer af økonomisk, social eller anden karakter, herunder høj husleje, høj flyttefrekvens, stor andel af boligtagere med sociale problemer, vold, hærværk eller nedslidning af bygninger og friarealer».⁹² Tilskuddene kan gis i form av husleiestøtte eller boligsosiale satsinger som favner ett eller flere av disse områdene: Barn, unge og familie; utdanning, aktivitet og arbeidsliv; helse; utsatte grupper; kultur og fritid; Image og kommunikasjon. De almene boligorganisasjonene må utarbeide en såkalt helhetsplan over sin boligsosiale satsing i samarbeid med kommunen for å få utbetalt støtte (Mygind & Larsen, 2015).⁹³ I en katalog utgitt av *Center for Boligsosial Udvikling* heter det at: «Støtten til en boligsosial indsats kan søges af almene boligorganisationer via kommunalbestyrelsen og gives under forudsætning af, at kommunen godkender helhedsplanen. Desuden indgår kommunen ofte i det strategiske samarbejde samt bidrager til finansieringen af indsatsen» (Center for Boligsosial Udvikling, 2019: 5). De boligsosiale satsingene planlegges og gjennomføres slik sett som et samarbeid mellom de almene boligorganisasjonene og kommunene.

⁹¹ <https://lbf.dk/om-lbf/organisationen/> sett: 12.01.2020.

⁹² <https://lbf.dk/om-lbf/organisationen/> sett: 12.01.2020.

⁹³ <https://lbf.dk/om-lbf/organisationen/> sett: 12.01.2020.

I den norske boligsektoren er «boligsosialt arbeid», «boligsosiale satsinger» og «boligsosiale virkemidler» begreper som oftest knyttes til arbeide med å fremskaffe og opprettholde gode boforhold for vanskeligstilte. Det boligsosiale arbeidet i Norge blir dermed forbundet med boligvirkemidler som bostøtte, startlån, kommunale boliger og bo-oppfølging (Jf. Sørvoll & Aarset, 2015; Sørvoll, 2018). I Danmark er «Boligsociale indsatser» i større grad et begrep som brukes om områdebaserte satsinger som tar sikte på å forbedre samfunnsdeltagelsen (arbeid, utdanning, fritid) og bomiljøene i utsatte almene boligområder i bred forstand. Boligsosiale satsinger kan for eksempel innebefatte tiltak for å øke barn og unges akademiske prestasjoner, folkehelsearbeid, forebygging av kriminalitet, tiltak for å øke sysselsettingsgraden blant beboerne, eller forsøk på å forbedre et boligområdes omdømme blant publikum (se for eksempel: Center for Boligsosial Udvikling, 2019; Christensen mfl. 2018; Christensen mfl. 2019).

De boligsosiale satsingene har imidlertid også fokus på bo-oppfølging av vanskeligstilte (eller utsatte grupper som det heter i Danmark) omtrent slik vi kjenner det fra den norske boligsektoren. I de almene boligområdene med en boligsosial helhetsplan finnes det også gjerne vanskeligstilte som rusmisbrukere og psykisk syke med behov for særskilt bo-oppfølging, Bo-oppfølgere i almene boligområder (*sociale viceværter*) driver oppsøkende virksomhet og arbeider blant annet med å forhindre utkastelser (Larsen, Kjeldsen & Ahrenkiel, 2017). Slike bo-oppfølgere arbeider eksempelvis også med å øke vanskeligstiltes trivsel, deres evne til å mestre praktiske gjøremål og skaffe hjelp fra offentlige myndigheter, konflikthåndtering og megling, samt etablering av sosiale fellesaktiviteter i et boligområde (Center for Boligsosial Udvikling, 2019).

Husleieregulering og maksimalprisregulering. I motsetning til i Norge finnes det fortsatt husleie- og maksimalprisregulering på det danske boligmarkedet. Hvorvidt man kan karakterisere dette som boligsosiale virkemidler til det beste for vanskeligstilte vil det utvilsomt være forskjellige meninger om. Det finnes flere kritikere av fordelingsvirkningene av husleie- og maksimalprisreguleringene i Danmark (Mandagmorgen, 2002; Skak, 2006; Lunde, 2016), men de består like fullt som boligpolitiske virkemidler.

Nesten 80 prosent av boligene på det private leiemarkedet omfattes av en husleieregulering basert på historiske kostnader. Husleiene i 4/5 av boligene på det private leiemarkedet fastsettes dermed uten referanse til «markedsprisen», men på bakgrunn av en beregning av bygge- og utbedringskostnadene til leieobjektet. Utleieboliger i bygninger oppført etter 1991 er unntatt fra reguleringen, og det er også alle boliger i den almene sektoren som har et foreningsinternt system med kostnadsdekkende husleier (Norberg & Juul-Sandberg, 2016).

Siden midten av 1960-tallet har også overdragelser av andelsboliger vært gjenstand for maksimalprisregulering, en regulering som ble strengere og mer konsekvent fra 1980-tallet. På 2000-tallet ble maksimalprisene stadig høyere, og andelsboligene fungerte mer og mer som et eierboligmarked hvor leiligheter ble omsatt til høystbydende, spesielt i København hvor andelsboligsektoren utgjør

omkring en tredjedel av boligmarkedet. Likevel finnes det fortsatt et offentlig regulert pristak på andelsboliger i Danmark i skrivende stund – selv om denne reguleringen er under press fra politiske partier som ønsker å oppheve den (Mortensen & Seabrooke, 2008; Sørvoll & Bengtsson, 2018).⁹⁴

Variasjoner mellom by land/ulike regioner eller kommuner. Det er relativt store regionale variasjoner i boligmarkedene og boligpolitikken i Danmark. København skiller seg ut med det største prispresset og de største boligsosiale utfordringene. Som vi viste ovenfor tar derfor København et større boligsosialt ansvar knyttet til fordeling av leilighetene i den almene sektoren enn alle andre deler av landet. På landsbygda er eierboliger langt vanligere enn i de danske storbyene og den almene sektoren utgjør en mye mindre andel av boligmassen (Landsbyggefonden, 2018b).

I København finnes det også et mye større andelsboligmarked (borettslagsboliger) enn i resten av Danmark. Her utgjør de private andelsboligene ca. en tredjedel av boligmassen – det er en sektor som fortsatt har et pristak, men minner veldig mye om de markedstilpassede borettslagsboligene i Sverige og Norge. Det private andelsboligmarkedet er imidlertid et marked det kan være vanskelig å komme inn i for outsiders med få sosiale forbindelser og begrenset kapital. Mange av boligene her fordeles på en lite transparent måte og prisene har etter hvert blitt så høye at de fungerer som en barriere for mange husholdninger (se for eksempel: Sørvoll & Bengtsson, 2018; Andersen, Turner & Søholt, 2013). Kort fortalt har boligmarkedet i København på flere måter mer til felles med Stockholm, Amsterdam og Wien enn boligmarkedene i resten av Danmark. Skillet mellom insiders og outsiders med høyt nummer i leieboligkøen, begrenset sosialt nettverk og lite kapital er betydelig i alle byene, noe vi kommer tilbake til senere i rapporten.

De regionale variasjonen i den danske boligpolitikken er et eksempel på at en viss kommunal frihet i boligpolitikken kan være å foretrekke, ut i fra en tanke om at vesensforskjellige problemer trenger ulike løsninger. En kommune med en lavere andel vanskeligstilte enn København, ser antagelig ikke behovet for å fordele over 30 prosent av de ledige boligene i den almene utleiesektoren, slik København gjør (Jf. Landsbyggefonden, 2018a).

Som i Sverige og Norge har også rurale områder i Danmark utfordringer knyttet til ombygging og nybygging. I 2017 oppnevnte den danske regjeringen et utvalg for levedyktige landsbyer. Forfatterne av denne utredningen peker på at bygningsmassen i små danske landsbysamfunn gjerne ikke er «tilpasset dagens behov og er umoderne og nedslitt» (Angell, 2019: 26). I utredningen vises det også til at «det er særlige utfordringer med å skaffe privat boligfinansiering på landsbygden både for de som bor og de som ønsker å flytte til landsbygden» (Angell, 2019: 26).

⁹⁴ <https://www.trm.dk/temaer/andelsboliger/andelsboliger-artikler/hvad-maa-andelen-koste/> sett: 12.01.2020.

4.3 Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken

Sammenlignet med norske kommuner har lokale myndigheter Danmark langt større mulighet til å ta boligsosiale hensyn i plan- og reguleringspolitikken. Planloven fra 2015 gir danske kommuner mulighet til å kreve 25 prosent almene utleieboliger i nye utbyggingsområder. (Nordahl, 2018: 251; Alves, 2019; Gyberg, 2019). I motsetning til i Sverige og Norge kan danske kommuner dermed være med å bestemme disposisjonsformene i et utbyggingsområde med loven i hånd. Det gir i teorien danske kommuner et kraftfullt virkemiddel i arbeidet med å fremskaffe rimelige utleieboliger og bidra til områder med en blanding av ulike samfunnsgrupper. I København forsøker man å vri boligplanleggingen bort fra tidligere tiders ensidige boligområder – preget av enten selveierboliger eller almene utleieboliger – til en sterkere satsing på forskjellige boligtyper og ulike husholdningstyper i samme boligområde (Gyberg, 2019). Planloven av 2015 gjør det enklere å realisere denne målsettingen. Det samme gjelder reglementet for almene boligorganisasjoners tomteanskaffelse. Når kommunene kan kreve en viss andel almene boliger i alle nye områder trenger ikke almene boligselskaper delta i priskonkurransen om tomter med andre aktører. I Danmark er de almene boligorganisasjonenes oppføringskostnader gjenstand for et maksimumstak – og dette taket inkluderer tomteprisen. Det bidrar til å redusere totalkostnadene i nye almene boligprosjekter og gjør det mulig å tilby relativt rimelige boliger også i områder med høye tomtepriser (Gyberg, 2019).

Det er imidlertid en boligsosial utfordring at nye leiligheter – på tross av den nye planloven fra 2015 – uansett er for dyre for de mest vanskeligstilte gruppene. Nye almene boliger produsert som en konsekvens av 25-prosentsregelen er mer rettet mot grupper med ordinære inntekter – som også kan ha etableringsutfordringer i storbyene – enn vanskeligstilte husholdninger som står på kommunens egen boligsøkerliste. Sistnevnte gruppe vises snarere til en bolig i den eldre delen av den almene boligmassen hvor husleien er lavere. Det hadde kanskje vært mulig å finne plass til grupper med meget svak økonomi i de nye boligområdene ved hjelp av 25-prosentsregelen, men da måtte obligatoriske krav til standard og størrelse blitt kraftig nedjustert (Alves, 2019). Det kan imidlertid argumenteres for at de nye boligene kan fremstå som lavprisalternativer på sikt, ettersom husleien sannsynligvis vil stige langt mindre enn prisstigningen på eier- og andelsboligmarkedet (Jf. Gyberg, 2019).

Generelt har høye tomtepriser også vært en utfordring i danske storbyer i et boligsosialt perspektiv. I København har heller ikke almene boligorganisasjoner fått kjøpe offentlige tomter til redusert pris – noe som har gått ut over muligheten til å bygge rimelige utleieboliger i attraktive områder av byen (Alves, 2019).

4.4 Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken

Ifølge en sammenlignende studie gjennomført innenfor rammen av Tenlaw-prosjektet (Universitetet i Bremen) befinner Danmark seg i kategorien land som er

middels-positive til eierboliger (*Countries manifesting a medium level of preference for owner occupation tenure*). Denne konklusjonen er basert på en gjennomgang av boligskattepolitikken og boligsubsidiene i de fleste landene i Europa. I Tenlaw-prosjektets sammenlignende studie legges det vekt på at skattesystemet – som blant annet gir adgang til å trekke fra 32 prosent av gjeldsrenter på skatten⁹⁵ – er klart eiervennlig. I tillegg argumenteres det for at boligsubsidiene i Danmark generelt er nøytrale hva gjelder disposisjonsform (Dinse, 2016). Det vises i den sammenheng til den danske ekspertrapporten i Tenlaw-prosjektet som konkluderer med at «[i]t is not possible to determine whether national policy favours renting or owner occupation, because both rented housing and home ownership are subsidized in many different ways» (Juul-Sandberg, 2016: 41). Den danske ekspertrapporten gjør for eksempel et poeng ut av at offentlig byfornyelsesstøtte i prinsippet gjelder alle disposisjonsformer (Juul-Sandberg, 2016).

Det er imidlertid flere grunner til å hevde at Tenlaw-prosjektet overdriver graden av eiervennlighet i den danske boligpolitikken – eventuelt underkommuniserer graden av leieboligorientering. Sammenlignet med norsk boligpolitikk er dansk boligpolitikk i alle tilfelle langt mer leieboer- og leieboligorientert. I Danmark finnes både skatt på eiendom og bebygd grunn (grundskyld) for boligeiere, og bostøtte utbetales som hovedregel bare til leieboere – selv om det også kan gis til eier- og andelsboligeiere i visse tilfeller (se ovenfor). Det boligsosiale arbeidet er videre konsentrert til utsatte områder med mange almene utleieboliger, og det finnes ikke startlån eller andre virkemidler som tar sikte på å spre eierboliger til vanskeligstilte husholdninger (se Juul-Sandberg, 2016). I motsetning til i Norge er det en målsetting ved det boligsosiale arbeidet å beholde flest mulig husholdninger med (relativt) høy økonomisk og sosial kapital i utsatte områder med mange (almene) utleieboliger (Jf. Larsen, Glad & Avlund, 2017). Det finnes ikke noen offentlige strategier for å løfte slike husholdninger over i boligeiernes rekker.

I motsetning til situasjonen i den kommunale boligsektoren i Sverige finnes det få eller ingen muligheter for beboerne i almene boliger for å kjøpe sin egen bolig. Etter vår oppfatning bidrar dette til å gjøre dansk boligpolitikk noe mindre eiervennlig enn sitt svenske motstykke. Fogh-Rasmussens liberal-konservative regjering (2001–2009) forsøkte riktignok å lansere en *right-to-buy reform* på begynnelsen av 2000-tallet. Regjeringen gikk høyt på banen og lovet å gi beboere i den almene sektoren mulighet til å kjøpe sin egen bolig og omgjøre den til eier- eller andelsbolig. Formålet med reformen var blant annet å spre boligeiendom til større deler av befolkningen. Regjeringens reform fikk imidlertid begrenset betydning som følge av sterk og vellykket motstand fra interesseorganisasjonen for de almene boligorganisasjonene (BL) og politiske støttespillere som organisasjonen til danske kommuner (Jensen, 2013a). I 2009 var kun 62 av nesten 600 000 almene boliger solgt til beboerne (Jensen, 2013b).

⁹⁵ Adgangen til å trekke fra gjeldsrenter trappes gradvis ned frem mot ca. 20 prosent fram mot 2025 (Jf. ekspertuttalelse fra Rikke Skovgaard Nielsen).

4.5 Bostedsløshet: definisjoner og strategier

Definisjonen av bostedsløshet (*hjemløshed*) som legges til grunn i nasjonale kartlegginger er relativt bred – i likhet med definisjonene i Danmarks skandinaviske naboland. Den dekker således langt flere personer enn de relativt få som sover under åpen himmel. Ifølge den siste nasjonale kartleggingsrapporten omfatter definisjonen «både den hjemløshed, der er synlig i by-rummet i form af dem, der overnatter på gaden («gadesovere»), og dem, der overnatter på sociale tilbud som herberger og natvarmestuer. Desuden indbefatter definitionen også den «skjulte hjemløshed» nemlig dem, der overnatter hos familie, venner og bekendte («sofasovere»)» (Benjaminsen, 2019: 6). Mer konkret regnes personer som befinner seg i en av følgende situasjoner som hjemløse i de nasjonale kartleggingene i Danmark:

- Personer, der mangler tag over hovedet den kommende nat. Herunder regnes personer som overnatter på gaden, i en trappeopgang, i et skur eller lignende
- Personer, der overnatter på natvarmestue/værested med nødovernatning
- Personer, der overnatter på et akut/midlertidigt botilbud, som fx herberger eller forsorgshjem
- Personer, der opholder sig på hotel, vandrehjem eller lignende på grund af hjemløshed
- Personer, der bor midlertidigt og uden kontrakt hos venner/bekendte eller familie
- Personer, der bor i midlertidig udslusningsbolig eller lignende uden permanent kontrakt.
- Personer under kriminalforsorgen, der står for at skulle løslades inden for 1 måned, uden at der er iværksat en boligløsning
- Personer indlagt på hospital eller på behandlingshjem, der står for at skulle udskrives inden for 1 måned, uden at der er iværksat en boligløsning.⁹⁶

Vive – det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd – har gjennomført syv nasjonale kartlegginger av bostedsløshet siden 2007. Den siste kartleggingen ble gjennomført i 2019.⁹⁷ Kartleggingene viser en relativt stabil utvikling hva gjelder antallet bostedsløse. Det har vært ganske små endringer fra gang til gang i de fire siste tellingene: I 2013 ble det målt 5820 bostedsløse, i 2015 6138, i 2017 6635 og i 2019 6431 bostedsløse.⁹⁸ Personer som sover på «herberg» eller

⁹⁶ Sitert fra: <https://socialstyrelsen.dk/voksne/hjemloshed/om-hjemloshed/definition-af-hjemloshed> sett: 12.01.2020.

⁹⁷ <https://www.vive.dk/da/udgivelser/hjemloshed-i-danmark-2019-14218/> sett: 13.01.2020.

⁹⁸ <https://socialstyrelsen.dk/voksne/hjemloshed/om-hjemloshed/aktuelle-tal-om-hjemloshed> sett: 13.01.2020.

«forsorgshjem» (akutte og midlertidige botilbud) har vært den største kategorien hjemløse i alle tellingene siden 2009. I 2019 utgjorde denne kategorien 2290 personer, som stort sett oppholdt seg i boligtilbud opprettet av danske kommuner i tråd med paragraf 110 i serviceloven (Benjaminsen, 2019). Denne paragrafen slår fast at kommunene skal tilby skal «midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp». ⁹⁹ Kategorien minner således om midlertidige, akutte botilbud skaffet til veie for bostedsløse i norske kommuner (Johannessen & Dyb, 2011). Nest etter gruppen som bor i akutte overnattingstilbud er personer som bor midlertidig hos familie og venner den største kategorien bostedsløse i Danmark. I 2019 bestod gruppen «sofasovere» av 1630 personer (Benjaminsen, 2009).

Den første danske bostedsløsstrategien ble lansert i 2009 (2009–2013) og innebar en overgang fra trappetrinns-modellen til en modell basert på *Housing First* og ulike former for bostøtte- eller bo-oppfølgingsarbeid. Ifølge den danske regjeringen innebærer *Housing First*-strategien for bekjempelse av bostedsløshet å «kombinere tilveiebringelsen af en boligløsning med en intensiv og vidensbaseret bostøtte, så borgeren trygt kan fastholde en tilværelse i egen bolig» (Regjeringen, 2017: 4). ¹⁰⁰ I 2017 ble det lansert en ny nasjonal hjemløshetsstrategi – *Handlingsplan til bekæmpelse af hjemløshed* – som bygger videre på denne tankegangen (Regjeringen, 2017). Regjeringen lanserte i den sammenheng nye virkemidler for boligfremskaffelse til bostedsløse, samt en økt satsing på forebygging og bo-oppfølging av ulike grupper hjemløse (ibid.).

Selv i dag har imidlertid ikke alle de 98 kommunene i Danmark gjennomført skifte fra trappetrinns-modellen til en mer boligorientert *Housing First*-strategi (Kvist, 2019). Som ellers i boligpolitikken har kommunene relativt stor frihet til å utforme sine egne strategier. Kommunene har imidlertid et klart juridisk ansvar for å forebygge, bekjempe og lindre bostedsløshet gjennom bo-oppfølging og drift av akutte, midlertidige botilbud, en oppgave de er pålagt som følge av paragraf 110 i serviceloven (Kvist, 2019; se ovenfor). I dette arbeidet kan de støtte seg på den nasjonale Socialstyrelsen, som fungerer som rådgiver til kommunene og andre aktører på bostedsløshetsområdet. ¹⁰¹ En del av de hjemløse har egne kommunale handlingsplaner som gir en oversikt over deres behov og tilbudet de mottar. I 2019 tellingen hadde 28 prosent av alle registrerte hjemløse en slik plan (Benjaminsen, 2019). Kommunene og de såkalte 110-boformene tilbyr videre ulike bo-oppfølgingstjenester. I 2019 mottok noe under en tredjedel av de hjemløse bostøtte i betydningen bo-oppfølging fra en støttekontakt- eller ansatt i bostøtte-tjenestene (Benjaminsen, 2019).

⁹⁹ <https://danskelove.dk/serviceloven/110> sett: 13.01.2020.

¹⁰⁰ Se også: <https://socialstyrelsen.dk/voksne/hjemloshed/housing-first> sett: 13.01.2020.

¹⁰¹ <https://socialstyrelsen.dk/voksne/hjemloshed/indsatser-mod-hjemloshed> sett: 13.01.2020.

I ESPN (European Social Policy Network)-rapporten om bekjempelse av bostedsløshet i Danmark argumenterer Kvist (2019) for at det er nødvendig å forbedre arbeidet med å bekjempe bostedsløshet på flere måter. For det første – og aller viktigst – mener han at det er behov for flere rimelige boliger tilpasset målgruppen. Ifølge Kvist bidrar boligmangelen både til å skape og opprettholde bostedsløshet: «The lack of proper housing both creates homelessness, especially for young people, and creates a barrier to fighting homelessness through a Housing First strategy» (Kvist, 2019: 15). Mellom mye annet peker han også på at Danmark har mye å gå på når det gjelder å arbeide helhetlig og koordinert for å løse bostedsløses kompliserte utfordringer (ibid.). Det samme er den kjente bostedsløsforskeren Lars Benjaminsen inne på, når han skriver at det er et behov «for en mere sammenhengende boligmæssig og social indsats for de hjemløse borgere» (Benjaminsen, 2019: 84). Benjaminsen viser i den sammenheng til mangelen på boliger til hjemløse, og det relativt beskjedne antallet hjemløse som har en kommunal handlingsplan eller mottar bo-oppfølgingstjenester (Benjaminsen, 2019).

4.6 En kort oppsummering: Danmark, et boligsosialt forbilde?

Som nevnt innledningsvis har norske forskere og kommentatorer ofte løftet frem Danmark som et boligsosialt forbilde. På flere måter er det ikke overraskende. Selv om det er umulig å innføre danske tilstander på det norske boligmarkedet både på kort og mellomlang sikt, virker det selvsagt at norske kommuner og nasjonale myndigheter vil ha interesse av noen av de danske boligsosiale virkemidlene: som finansieringen og driften av den almene boligsektoren og de boligsosiale mulighetene som ligger i den nye planloven fra 2015. Norske myndigheter og forskningsmiljøer kan også ha nytte av å utveksle erfaringer om boligutfordringer med danske distriktskommuner, som sliter med lignende problemer som norske kommuner knyttet til ombygging, nybygging og boligfinansiering (Angell, 2019; Sørvoll & Løset, 2017).

Når det er sagt er det mange utfordringer på det danske boligmarkedet som i større eller mindre grad kan knyttes til den danske boligpolitikens virkninger. Som i Sverige kan for eksempel «outsidere» ha få muligheter på boligmarkedet fordi de har få kjøpeng i den almene sektoren, liten kontaktflate til det private leiemarkedet og mangler kapital til å kjøpe en andels- eller eierbolig. Mange innvandrere har således få andre muligheter enn å flytte til såkalte utsatte boligområder med mange eldre almene boliger (se eks.: Andersen, Turner & Søholt, 2013; Andersen, 2019a).

5 Østerrike

På 1980- og 1990-tallet var utviklingen i Østerriksk boligpolitikk relativt stabil. Landet var dermed et unntak i et Europa hvor boligpolitikken stort sett tok et klart steg i mer markedsorientert retning i dette tidsrommet. Selv om det fortsatt finnes mye nasjonal variasjon har de fleste land beveget seg i retning av mindre offentlig styring av boligbygging og boligmarked. I mange tilfeller var også tiden etter 1980 «boligeiernes tiår» – i land som England og Sverige har mange leieboliger blitt solgt til beboerne og omgjort til eier- eller borettslagsboliger med markedsbaserte priser. Østerrike er imidlertid et eksempel på et land som har beholdt mange av boligmarkedsreguleringene og boligbyggingssubsidiene fra etterkrigstiden. Østerrike har videre en stor ikke-kommersiell utleiesektor og en av Europas laveste andeler boligeiere (Mundt & Amann, 2010). Det røde Wien (*Red Vienna*) er videre kjent for sosial, ikke-kommersiell bygging av utleieboliger i stor stil i mellomkrigstiden (Matznetter, 2002). Også i dag fremheves Wien ofte som et boligpolitisk forbilde i Norge og resten av Europa (Pelling, 2019; Gyberg, 2019). I en fersk bok går journalisten Kjetil Gyberg så langt som å kalle ett av sine kapitler «Wien og boligpolitikken utopia» (Gyberg, 2019).

I dette kapittelet skal vi presentere boligpolitikken i Østerrike med vekt på bolig-sosiale virkemidler. Østerrike er en forbundsstat hvor mye av ansvaret i bolig-politikken er samlet hos ni ulike *Bundesländer*. Det skaper naturlig nok betydelig regional variasjon.¹⁰² I den Østerrikske landprofilen vil vi selvfølgelig omtale denne geografiske variasjonen i en viss utstrekning, men plasshensyn og prosjektets rammer gjør at vi må konsentrere oss i størst grad om hovedmønstrene i den nasjonale boligpolitikken. Vi vil for eksempel bruke noe plass på boligpolitikken i Wien, fordi den bidrar med noen relevante eksempler på boligpolitikk som skiller seg markant fra politikken som føres i norske storbyer. Likevel er boligpolitikken i Wien bare en (viktig) del av en større Østerriksk helhet, slik Lang og Stoeger påpeker: «Vienna [...] is hardly representative of a conservative housing regime, as it is characterised by one of the highest levels of state intervention in housing in Europe, which is reflected in generous housing subsidies and a large council housing sector» (Lang & Stoeger, 2018: 37).

5.1 Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i bolig-politikken

Ifølge Lang og Stoeger (2018) har Østerrike en sterk tverrpolitisk tradisjon for offentlig styring av boligmarkedet for å korrigere for markedssvikt. Det er således relativt bred politisk støtte for politiske inngrep utformet for å fremme en tilstrekkelig boligforsyning.¹⁰³ I OECDs database står Østerrike oppført med følgende

¹⁰² Jf. ekspertuttalelse fra Richard Lang, Universitetet i Linz.

¹⁰³ Jf. ekspertuttalelse fra Richard Lang, Universitetet i Linz.

målsettinger i boligpolitikken (OECD, 2016. PH1.2 Housing Policy objectives and obstacles):

- Rimelige boliger (*affordable housing*) til en stor andel av befolkningen
- Redusere energiforbruket i den nye og gamle boligmassen
- Opprettholde boligbyggingen på et nivå som ligger tett opptil etterspørselen
- Strategisk utvikling av byer og landsbyer
- Bolig for eldre

OECDs database viser at boligpolitikken i Østerrike med tilhørende virkemidler har et langt bredere fokus enn vanskeligstilte grupper og det boligsosiale arbeidet. Ifølge Lang er boligpolitikken i Østerrike hovedsakelig rettet mot et bredt mellom-sjikt (middle-income group), men dekker også lavinntektsgrupper.¹⁰⁴ Den ikke-kommersielle utleiesektoren har riktignok et inntektstak, men det er så høyt at 70-80 prosent av befolkningen får plass under taket (Mundt, 2018a). Selv om boligpolitikken i Østerrike har en relativt sterk leieboligorientering (jf. Dinse, 2016), finnes det også flere offentlige støtteordninger rettet mot boligeiere (OECD, 2016. PH1.1 Policy Instruments and Level of Governance).

Etter desentraliseringsreformer på 1980-tallet har de ni regionmyndighetene (*Bundesländer*) hatt ansvaret for separate boligsubsidieordninger som er del-finansiert av det sentrale styringsnivået (Matznetter, 2002; Reinprecht, 2007).¹⁰⁵ De ni regionmyndighetene er kanskje det viktigste styringsnivået i boligpolitikken, og har ansvaret for investeringstilskudd til boligeiere, subsidierte lån og lånegarantier til boligeiere, bostøtte og ikke-kommersielle utleieboliger. Det faktum at det regionale styringsnivået også har ansvar for bostøtte gjør at Østerrike har en enda mer regionalisert boligpolitikk enn Tyskland, hvor det sentrale styringsnivået også har avgitt mye makt i boligpolitikken til delstatene (OECD, 2016. PH1.1 Policy Instruments and Level of Governance). Kommunene har en mindre boligpolitisk rolle enn i Norge, Sverige og Danmark, men er viktige leverandører av subsidierte tomter til selveiere og ikke-kommersielle boligbyggere (Lang & Stoeger, 2018).

5.2 Boligsosiale virkemidler

Nedenfor presenterer vi de viktigste boligpolitiske virkemidlene i Østerrike. På grunn av store variasjoner fra delstat til delstat vier vi større plass til den regionale dimensjonen enn i de andre boligsosiale landprofilene.

Den ikke-kommersielle utleiesektoren (limited-profit rental housing). I Østerrike finnes det både ikke-kommersielle, selveiende utleieboligforeninger og utleieboliger eid av kommunen. De ikke-kommersielle boligforeningene er den dominerende formen for sosiale leieboliger i Østerrike. Den kommunale sektoren er mest utbredt i Wien (OECD, 2016. PH 4.3 Key Characteristics of Social Rental

¹⁰⁴ Ekspertuttalelse fra Richard Lang, Universitetet i Linz.

¹⁰⁵ Ekspertuttalelse fra Richard Lang, Universitetet i Linz.

Housing). Sett i et europeisk perspektiv minner den ikke-kommersielle utleieboligsektoren om de almene boligene i Danmark og den kommunale boligsektoren i Sverige. Den er nesten universell og kjennetegnet av et meget romslig inntektskrav. Som i Norges to naboland er det snakk om en boligsektor hvor personer med relativt god økonomi kan bo stabilt hele livet om de ønsker – til nå har det vært begrenset fokus på sirkulasjon i den ikke-kommersielle boligmassen. Samtidig har de ikke-kommersielle utleieforeningene i Østerrike – som sine motstykker i Sverige og Danmark – et dobbelt ansvar både for husholdninger med gjennomsnittlige inntekter og vanskeligstilte på boligmarkedet (Mundt, 2018a). Den ikke-kommersielle utleiesektoren i Østerrike har imidlertid sine nasjonale særegenheter og regionale variasjoner – som vi illustrerer ved hjelp av Sørvolls skjema (Sørvoll, 2019; se: Reinprecht, 2007; Mundt & Amman, 2010; Deutsch & Lawson, 2012; Mundt & Amann, 2018; Mundt, 2018a, for analyser og informasjon om den ikke-kommersielle boligsektoren i Østerrike):

Størrelse: Den ikke-kommersielle utleieboligsektoren i Østerrike er stor i et sammenlignende internasjonalt perspektiv og utgjør 24 prosent av boligmassen (Mundt, 2018a). Sektoren består av to forskjellige boligtyper: 1. Selvstendige (selveiende) utleieboligforeninger som på engelsk omtales som *LPHAs (limited-profit housing associations)*. Disse utleieboligforeningene er godt representert i hele landet og leier ut til sammen 16 prosent av boligmassen. 2. Kommunale boliger. Dette er en sektor som først og fremst finnes i Wien, men likevel utgjør hele 8 prosent av boligmassen i Østerrike (Mundt, 2018a).

Grad av behovsprøving: Den ikke-kommersielle utleiesektoren i Østerrike er ikke åpen for alle. Det kan imidlertid gi misvisende assosiasjoner å snakke om behovsprøving i de selvstendige utleieboligforeningene. Som nevnt ovenfor kvalifiserer anslagsvis 70 til 80 prosent av husholdningene til denne sektoren (Mundt, 2018a). Bare den mest velstående femtedelen er altså utestengt fra inntreden. På den annen side forekommer det ingen løpende behovsprøving av leieboerne – hvis en husholdning øker sin inntekt til et nivå over taket kan de i praksis fortsette å bo i boligforeningene. Det dominerende boligfordelingssystemet i utleieforeningene er basert på køtid; interesserte boligsøkere med lengst ansiennitet får ledige boliger. I noen regioner har kommunene imidlertid rett til å fordele noen boliger til sårbare grupper – det minner om det danske eksempelet. (OECD, 2016. PH4.3 Key Characteristics of Social Rental Housing). Wien-kommune har for eksempel rett til å peke ut beboerne til en tredjedel av nye ikke-kommersielle boligforeningsboliger (Gyberg, 2019).

Svært vanskeligstilte husholdninger er for øvrig henvist til akuttboliger i den kommunale boligsektoren.¹⁰⁶ I den kommunale boligsektoren er det også generelt mer vanlig at husholdningsstørrelse, boligbehov, helse, inntekt osv. tas med i betraktningen når boliger fordeles (Hofman, 2016). Her er det dermed mer rimelig å snakke om en viss behovsprøving og prioritering av vanskeligstilte grupper parallelt med et køpøngssystem basert på senioritet. Mundt understreker dette i

¹⁰⁶ Ekspertuttalelse fra Richard Lang, Universitetet i Linz.

sin artikkel om den sosiale utleiesektoren i Østerrike: «For the municipal housing stock, new allocations are more strictly targeted at households in acute need of social housing and at vulnerable groups» (Mundt, 2018a: 15).

Kontraktlengde: Leieboere i Østerrike har generelt et sterkt rettsvern og høy mulighet for bostabilitet (Lawson, 2011; Hofman, 2016). Kontrakter i den ikke-kommersielle utleiesektoren er i regelen tidsbestemte, og det er vanligvis mulig å bo der hele livet. I Wien er alle husleiekontrakter i den ikke-kommersielle sektoren tidsbestemte (Förster, 2015; Gyberg, 2019).

Prinsipper for husleiefastsettelse: Ifølge OECDs database er husleien i den ikke-kommersielle sektoren kostnadsbasert, dvs. at husleien skal dekke kostnadene knyttet til oppføring, drift og vedlikehold. OECDs database kan videre opplyse om at husleien i den ikke-kommersielle sektoren ligger på et nivå omkring 80 prosent av en markedsbasert husleie. Det er også vanlig at leieboere betaler et innskudd før de flytter inn i den ikke-kommersielle sektoren – de er dermed med på å finansiere nye boliger mot en reduksjon av den løpende husleien. I Wien oppjusteres husleiene med referanse til konsumprisindeksen; i andre regioner finnes det særregler for regelmessige husleieøkninger (OECD, 2016. PH4.3 Key Characteristics of Social Rental Housing).

Administrasjon: Virksomheten til kommunene og boligforeningene som driver med utleie kan beskrives som ikke-kommersiell eller *limited-profit*. Overskudd i boligforeningene pløyes i prinsippet tilbake til boligbygging, vedlikehold og drift. De er underlagt en rekke begrensninger på sin aktivitet av denne årsak og må etterleve krav knyttet til byggekostnader og husleie stilt av de regionale boligfinansieringsmyndighetene. Husleiene må for eksempel være kostnadsdekkende, ikke basert på et ønske om fortjeneste i ordinær forretningsmessig forstand. Deutsch og Lawson (2012) siterer det på denne måten: «Under the principle of cost-based pricing, the GBV must comply with the rent- and price ceilings that are imposed by the subsidy authorities, such that the net operating income (after allowing for maintenance and administrative cost) is only sufficient for the fulfilment of future tasks» (Deutsch & Lawson, 2012: 23).

De fem punktene ovenfor (størrelse, grad av behovsprøving, kontraktlengde etc.) er ment å gi et oversiktsbilde av den ikke-kommersielle boligsektoren i Østerrike. Vi ønsker imidlertid også å peke på noen interessante utviklingstrekk fra de 10-15 siste årene for å utdype og nyansere det forenklete bildet tegnet av beskrivelsene under punktene.

For det første finnes det tendenser til *privatisering og kommersialisering* av den ikke-kommersielle utleiesektoren i Østerrike. De siste årene har for eksempel utleieforeningene engasjert seg i kommersiell boligbygging på markedets vilkår. Som følge av at det har vært vanskelig å finne tomter som er rimelig nok til å tilfredsstille kostnadskravene knyttet til de regionale boligsubsidiene, har boligforeningene også bygget boliger basert på ordinære banklån. På tross av at prinsippet om kostnadsbaserte husleier fremdeles benyttes, blir slike boliger mye

dyrere enn ordinære ikke-kommersielle utleieboliger og for derfor en snevrere målgruppe (Mundt, 2018a). Markedsstyrte prisstigninger på tomtemarkedet er en utfordring for all ikke-kommersiell boligbygging – og det Østerrikske eksempelet er ikke et unntak.

Det er videre en viss mulighet for privatisering i den ikke-kommersielle boligsektoren gjennom leie til eie-lovgivningen (*right-to-buy*) vedtatt i 1994. Denne lovbestemmelsen gir leieboere som har betalt et stort innskudd ved innflytting rett til å kjøpe sin egen bolig hvis de har bodd 10 år i en bolig som tilhører en ikke-kommersiell boligforening (Reinprecht, 2007; Mundt, 2018a). Så langt har imidlertid denne lovgivningen hatt begrenset betydning – relativt få leieboere har brukt muligheten loven gir til å kjøpe sin egen bolig (Mundt & Amann, 2010; Mundt, 2018a). Likevel kan det argumenteres for at mulighetene eksisterer for en mer omfattende privatisering gjennom leie-til-eie i framtiden. Allerede i dag er det mulig å se noen konsekvenser av leie-til-eie ordningen. Husholdninger som kjøper bolig gjennom lei til eie-ordningen har ofte bedre økonomi og bor i leiligheter med høyere kvalitet enn husholdningene som velger å bli værende i den ikke-kommersielle boligsektoren. Hvis denne tendensen fortsetter kan det føre til en sterkere konsentrasjon av lavinntektsgrupper og boliger med (relativt sett) lav kvalitet i utleieboligforeningene (Jf. Mundt, 2018a).

I likhet med den kommunale boligsektoren i Sverige og den almene utleiesektoren i Danmark står den ikke-kommersielle sektoren i Østerrike også overfor et grunnleggende dilemma: Hvordan skal den forene hensynet til å være et boligalternativ for brede lag av befolkningen, samtidig som den *de jure* eller *de facto* tar et ansvar for boligbehovet for vanskeligstilte i befolkningen? (se ovenfor). I Østerrike har det til nå ikke forekommet en omfattende konsentrasjon av lavinntektsgrupper i de ikke-kommersielle boligforeningene. Likevel har andelen lavinntektshusholdninger på denne delen av boligmarkedet økt markant de siste ti årene. Generelt har etterspørselen etter rimelige utleieboliger økt de siste årene (Mundt, 2018a). Verken den kommunale eller den foreningsbaserte ikke-kommersielle boligtilbudet har maktet å tilfredsstille etterspørselen fra vanskeligstilte grupper. Den private utleiesektoren er i praksis det viktigste boligtilbudet for de minst kjøpesterke gruppene.¹⁰⁷ I tillegg har det vokst fram en supplerende «sosial boligsektor» rettet mot de aller mest vanskeligstilte i Wien (Aigner, 2018).

Denne supplerende «sosiale boligsektoren» er et produkt av ulike koalisjoner mellom kirker, veldige organisasjoner og offentlige aktører. Ifølge Aigner (2018) kan denne «very social housing sector» (Lévy-Vroelant & Reinprecht, 2014, litteratur henvist til av Aigner, 2018) beskrives som en mellomting mellom akutte, midlertidige boliger og ordinære ikke-kommersielle leieboliger. Det er en sektor med kortere husleiekontrakter, mindre botrygghet og lavere boligkvalitet sammenlignet med den ordinære ikke-kommersielle boligsektoren i Østerrike (Aigner, 2018). Fremveksten av denne boligsektoren illustrer at land og byer som har en stor ikke-kommersiell utleiesektor ikke nødvendigvis greier å tilfredsstille

¹⁰⁷ Jf. ekspertuttalelse fra Richard Lang, Universitetet i Linz.

behovet til ulike vanskeligstilte grupper som fattige, flyktninger, asylsøkere, etniske minoriteter og hjemløse.

I Wien og resten av Østerrike er det videre svært utfordrende for vanskeligstilte tilflyttere å få tilgang til den ordinære ikke-kommersielle sektoren av flere årsaker. For det første har ikke nybyggingen holdt tritt med etterspørselen i den ikke-kommersielle sektoren – selv om nybyggingen i og for seg har vært betydelig. For det andre er husleien i eldre boliger mye lavere enn i nye – det betyr at det er begrenset utflytting fra den eldre delen av den ikke-kommersielle sektoren og dermed også færre ledige rimelige boliger for lavinntektsgrupper. I Wien er det i det hele tatt godt med incentiver for å bli boende i den ikke-kommersielle sektoren eller i deler av det private utleiemarkedet med tidsbestemte kontrakter og lave husleier. Vanskeligstilte nykommere («outsidere») må dermed ofte ta til takke med kortere og (langt) dyrere husleiekontrakter (Kadi, 2015; Mundt, 2018b). For det tredje fører økte byggekostnader og tomtepriser til at boligforeningene krever større innskudd fra de som flytter inn i nye boliger. Selv om det finnes støtteordninger som kan finansiere tilskuddet, bidrar de høye innskuddene til å gjøre terskelen til den ikke-kommersielle boligsektoren høyere for grupper med lav inntekt (Aigner, 2018; Mundt, 2018a).

Boligbyggingssubsidier (tilbudssidesubsidier). Til forskjell fra de fleste andre land i Europa satser Østerrike fortsatt tungt på subsidier til boligbygging (Lang & Stoeger, 2018). I andre land er subsidier til «murstein og sement» noe man avskaffet eller i det minste reduserte kraftig på 1980- og 1990-tallet. Det gjelder også sosialdemokratiske fyrtårn som Norge og Sverige (Sørvoll, 2011; Borg, 2004). I Østerrike subsidierer provinsmyndighetene alle disposisjonsformene – spesielt selveie og ikke-kommersiell utleie – gjennom produksjonsstøtte. Likevel er de samlede boligsubsidiene i Østerrike – medregnet skattesubsidier – lavere enn i mange andre europeiske land som Frankrike, Nederland og Storbritannia (Wieser & Mundt, 2014). I 2013 utgjorde tilbudssidesubsidiene til boligproduksjon – primært gjennomført av selveiere eller ikke-kommersielle foreninger – 61 prosent av boligstøtten bevilget av provinsene. Bare 13 prosent av disse subsidiene var etterspørselssidesubsidier som for eksempel bostøtte. De resterende 25 prosent av provinsmyndighetenes subsidier bidro til å finansiere renovering og tiltak som øker energieffektivitet (Mundt, 2018b).

Lån utstedt av banker på kommersielle vilkår har riktignok økt sin betydning i boligfinansieringen. Fra 1990 til 2013 økte andelen kommersielle lån fra 34 til 63 prosent av alle boliglån som ikke var nedbetalt. Samtidig gikk andelen subsidierte lån fra provinsmyndighetene ned fra 40 til 22 prosent i samme periode (Mundt & Springler, 2016: 56). På tross av denne utviklingen subsidierer provinsmyndighetene fortsatt 50 prosent av all boligbygging i Østerrike – anslagsvis 40 prosent av byggingen i utleiesektoren og 60 prosent av nye eierboliger.¹⁰⁸ I Østerrike er det fortsatt relativt uvanlig med kommersiell bygging av eneboliger for markedet. Isteden bygger familier selveide boliger oppført ved hjelp av subsidier, banklån og

¹⁰⁸ Ekspertuttalelse fra Richard Lang, Universitetet i Linz.

egenkapital, eventuelt arvet av foreldregenerasjonen (Mundt & Springler, 2016). Spesielt i rurale provinser hvor det konservative partiet står sterkt satses det mye på å subsidiere eierboliger, inkludert selveide leiligheter.¹⁰⁹ Matznetter (2002) fremhever videre at familieressurser tradisjonelt har hatt stor betydning i den Østerrikske boligsektoren. Ifølge Matznetter er det en utbredt forventning – også blant myndighetene – at familien bidrar med penger og/eller annen hjelp til unge barnefamiliers etablering i eier- eller leiemarkedet.

Husleieregulering. Alle boliger på det private leiemarkedet som er bygd før 1945 er gjenstand for husleieregulering – en regulering som riktignok ble liberalisert på 1980- og 1990-tallet. Husleiereguleringen har størst betydning i Wien hvor to-tredjedeler av de regulerte boligene befinner – database er omkring halvparten av boligene på det private leiemarkedet i Østerrike som helhet gjenstand for husleieregulering (OECD, 2016. PH 6.1. Rental Regulation).

Bostøtte. Bostøtte har gradvis fått økt betydning som boligpolitisk virkemiddel siden 1990-tallet (Matznetter, 2002; Mundt, 2018b). Det konstituerer et en styrking av de selektive og konsumpsjonsorienterte virkemidlene i en boligpolitikk som ellers er tuftet på (nesten) generelle produksjonssubsidier. Større bostøtte-utbetalinger fra provinsmyndighetene er knyttet til vekst i antallet lavinntekts-husholdninger, svak lønnsvekst, kraftig økning av husleiene på deler av det private og ikke-kommersielle utleiemarkedet, boligknapphet i urbane områder og mange nye flykninger som har fått innvilget asyl (Mundt, 2018b).

I Østerrike har de to former for bostøtte: provinsmyndighetenes bostøtteordninger og sosialhjelp til boligformål rettet mot svært vanskeligstilte grupper. Bostøtte rettes i all hovedsak mot lavinntektshusholdninger som bor i den private eller ikke-kommersielle utleiesektoren. Som i de fleste andre europeiske land er det meget få som ikke regnes som lavinntektshusholdninger som mottar bostøtte i Østerrike (OECD, 2016. PH3.3. Recipients and payment rates of housing allowances).

Provinsenes bostøtteordninger varierer en hel del fra Bundesland til Bundesland (se Mundt, 2018b: 393). De fleste provinsene utvidet imidlertid den ordinære bostøtteordningen fra den ikke-kommersielle sektoren til den private utleiesektoren på 1990- og 2000-tallet. I kombinasjon med husleieøkninger i den private sektoren – og de andre faktorene vi nevnte ovenfor – bidro dette til store utgifts-økninger til bostøtte på 2000-tallet. Provinsmyndighetenes bostøtteutgifter ble nesten fordoblet mellom 2003 og 2010. Fortsatt dominerer imidlertid produksjonssubsidiene i Østerriksk boligpolitikk. I 2012 mottok 5.5 prosent av husholdningene bostøtte. Det er lavt sammenlignet med land som Storbritannia (13.1 prosent) og Frankrike (24.8 prosent). (Mundt, 2018b: 390–391; se også Griggs & Kemp, 2012).

Sosialhjelp til boligformål (*minimum income schemes*) varierer også mellom de ni provinsene hva gjelder inntektsgrenser, støttenivå og andre kriterier. I alle regionene er det imidlertid slik at sosialhjelp til boligformål kun kan utbetales når

¹⁰⁹ Ekspertuttalelse fra Richard Lang, Universitetet i Linz.

mottageren ikke makter å finansiere et rimelig boligkonsum ved egen arbeids- og/eller annen trygdeinntekt (arbeidsledighetstrygd og lignende). Husholdninger kan heller ikke ha høyere formue enn ca. 4000 euro hvis de skal kunne få sosialhjelp til boligformål (Mundt, 2018b: 393).

Variasjoner mellom by/ulike regioner eller kommuner – Wien som unntaket i et land av rurale boligeiere? I Østerrike er det store variasjoner mellom ulike deler av landet i boligpolitikken og på boligmarkedet – ikke minst er det stor forskjell mellom by og land. Dette er ikke bare et produkt av politiske, økonomiske, sosiale og kulturelle forskjeller mellom by og land, men skyldes også at den føderale grunnloven og provinsmyndighetenes (relative) boligpolitiske selvstendighet i seg selv er opphav til forskjeller. Veldig enkelt sagt preges boligmarkedet og boligpolitikken utenfor Wien og de andre provinshovedstedene (Salzburg, Linz etc.) av eierboliger oppført med støtte av en kombinasjon av familieressurser, banklån og subsidier fra provinsmyndighetene. I regionhovedstedene står den ikke-kommersielle sektoren og utleieboliger generelt langt sterkere (Mundt, 2018a).¹¹⁰

Wien er imidlertid det klareste eksempelet på den ikke-kommersielle sektorens dominans. I den Østerrikske hovedstaden utgjør den ikke-kommersielle utleie-sektoren (kommunale boliger, pluss selvstendige utleieforeninger) over 40 prosent av boligmassen – og andelen ikke-kommersielle utleieboliger har vært relativt stabil siden 1990-tallet (Kadi, 2015). Samlet sett har Østerrike som helhet «kun» 24 prosent ikke-kommersielle leieboliger (se tabell 1.1). I Wien spiller også kommunen en svært sentral rolle i boligpolitikken. Den eier egne kommunale boliger, og har rett til å fordele en tredjedel av alle nye boliger i ikke-kommersielle boligforeninger til sine målgrupper. Kommunen understøtter videre den ikke-kommersielle utleiesektoren gjennom en strategisk tomtepolitikk. I 1984 stiftet kommunen et tomteselskap (*Wohnfonds Wien – Fonds für Wohnbau und Stadterneuerung*). Selskapet har mulighet til å tenke mer langsiktig enn private aktører med kortsiktige avkastningskrav, og kan dermed hamstre (relativt sett) rimelige tomter som først er aktuelt å bygge ut på noe lengre sikt. Det kommunale tomteselskapet er en stabil og (relativt sett) rimelig leverandør av tomter til de ikke-kommersielle boligforeningene og sitter på store tomtereserver (Pelling, 2019; Gyberg, 2019). Wien-kommunene utlyser også utbyggerkonkurranser der boligbyggere konkurrerer på kriteriene sosial og økologisk bærekraft (inkludert prisnivå og energieffektivitet), estetikk og kostnadseffektivitet. I disse konkurransene er tomteprisen bestemt på forhånd – slik at det ikke er snakk om konkurranse på pris, men primært om sosiale, estetiske og miljø-kvaliteter (se Pelling, 2019: 19–20).

Som følge av kommunens aktive boligpolitikk siden mellomkrigstiden er Wien regnet som en av Europas minst lagdelte byer. I stedet for å konsentrere vanskeligstilte i visse bydeler eller boligområder, har Wien-kommune mulighet til å fordele slike husholdninger over et større område pga. sine egne kommunale boliger og

¹¹⁰ Jf. ekspertuttalelse fra Richard Lang, Universitetet i Linz. Se også: Matznetter, 2002; Mundt & Springler, 2016; Lang & Stoeger, 2018.

mulighet til å benytte seg av boliger i utleieboligforeningene (Gyberg, 2019; Pelling, 2019).

I kraft av hovedstad og Østerrikes desidert største by med i underkant av 1.9 millioner innbyggere i 2017, er selvsagt boligpolitikken i Wien et viktig og relevant eksempel på en aktiv kommunal boligpolitikk. Boligmarkedet i Wien er imidlertid ingen utopi (Jf. Gyberg, 2019)¹¹¹ – det finnes flere store utfordringer på boligmarkedet i Østerrikes hovedstad som bør nevnes for balansens skyld (flere av disse utfordringene ble også nevnt ovenfor). Boligpolitikken i Wien favoriserer kort fortalt kommunens egne barn (personer som har bodd i byen over tid) og insidere framfor outsiders. På tross av en aktiv tomtepolitikk har tomteprisene som kjent økt – noe som bidrar til at innflyttere i nye ikke-kommersielle prosjekter må betale en relativt høy engangsavgift i tillegg til en husleie som er høyere enn i eldre leiligheter. Det er et problem for lavinntektsgrupper at det nå er nødvendig med en viss egenkapital for å få innpass i den ikke-kommersielle sektorens nybygg (selv om det riktignok finnes subsidier – i form av for eksempel lavrentelån; Kadi, 2015). Prisdiskursjonen mellom husleiene i den regulerte og uregulerte delen av markedet, gjør videre at det blir liten sirkulasjon blant beboerne i den regulerte delen av markedet. Det kan i denne sammenheng minnes om at personer som tjener mer enn inntektstaket ikke mister retten til å bo i den ikke-kommersielle sektoren i Wien, hvis de først har fått foten innenfor på et tidspunkt de tjente mindre (se ovenfor). Mange lavinntektsgrupper – spesielt de som er outsiders (flyktninger og andre innflyttere) – må derfor ta til takke med et stadig dyrere privat leiemarkedet (se for eksempel: Kadi, 2015).

Med støtte i Kadi (2015) kan det argumenteres for at det har vokst frem et grunnleggende sosialt skille mellom outsiders og insidere blant lavinntekts-husholdningene på boligmarkedet i Wien: de som sitter på leiekontrakter fra første halvdel av 1990-tallet eller tidligere betaler langt lavere husleier (i en del tilfeller under halvparten) og bor tryggere enn lavinntektsgrupper som må ta til takke med nyere private utleieboliger. Som vist ovenfor, har det også vokst frem en egen boligsektor i Wien rettet mot svært vanskeligstilte grupper (Aigner, 2018). Det illustrer at kommunen har behov for supplerende virkemidler for å dekke bolig-behovet i en voksende by – den aktive tomtepolitikken, de ordinære kommunale boligene og utleieboligforeningene løser ikke alle problemer.

I tillegg ser Wien-kommune behovet for å produsere enda flere relativt rimelige boliger for mellominntektsgrupper – det ordinære ikke-kommersielle tilbudet vurderes ikke som tilstrekkelig. Kommunen har i den forbindelse lansert en boligpolitisk innovasjonsstrategi – *Wiener Wohnbauinitiative* – som et supplement til eksisterende ikke-kommersielle utleietilbud. Vekstområder i byen som Seestadt Aspern og Waldmühle Rodaun tilgodeses med ytterligere 6300 utleieboliger på grunn av dette initiativet. I bytte mot gunstige lån og subsidierte tomter har

¹¹¹ Gyberg (2019) gir en informativ og spennende beskrivelse av dagens boligpolitikk i Wien. Men det er grunn til å peke på noen utfordringer Gyberg i liten grad nevner, selv om hans fremstilling også inneholder nyanser og forbehold.

kommunen rett til å fordele 50 prosent av alle disse boligene. Utleieboligene som skaffes til veie gjennom Wien-initiativet finansieres gjennom en kombinasjon av kommunale lån utbyggerkapital og innskudd fra leieboerne (Mundt & Amann, 2016).

Mundt og Amann fremhever at *Wiener Wohnbauinitiative* har både styrker og svakheter som boligpolitisk virkemiddel. På den ene siden er det mellom annet mindre kostnadskrevende for kommunen enn den ordinære boligpolitikken, bidrar med flere (relativt) rimelige boliger til husholdninger med gjennomsnittlige inntekter, er et steg i retning av en mer blandet by og tiltrekker seg ny privat kapital til boligpolitikken. På den annen side er det sosiale aspektet ved initiativet begrenset til de ti første årene, etter dette kan utbygger i prinsippet kreve markedsløse for nye leieforhold og kommunens rett til å fordele boliger opphører. Generelt er også den sosiale treffsikkerheten mindre i *Wohnbauinitiative* enn i den ordinære ikke-kommersielle sektoren – 50 prosent av boligene fordeles av utbygger uten noen form for behovsprøving (Mundt & Amann, 2016: 13). Endelig er behovet for rimeligere boliger mye større enn det initiativet kan produsere – kommunen operer faktisk med et behov for hele 120 000 rimelige leiligheter de neste årene (Pelling, 2019).

5.3 Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken

Sammenlignet med lokale myndigheter i Norge (Jf. Barlindhaug mfl., 2014) bruker Østerrikske kommuner tomtevirkemiddelet svært aktivt. Lang og Stoeger (2018) fremhever at kommunene i Østerrike subsidier boligbygging gjennom salg av tomter til redusert pris, ikke minst til ikke-kommersielle boligforeninger. Ifølge disse to forskerne har den vokst frem en arbeidsdeling i boligpolitikken der provinsmyndighetene bevilger produksjonssubsidier og kommunene bidrar med rimelig forsyning av tomter – omtrent slik det var i Norge i boligpolitikken lange etterkrigstid mellom 1950 og 1990 (Jf. Sørvoll, 2016). Ovenfor gjorde vi blant annet kort rede for den strategiske tomtepolitikken i Wien med tilhørende tomteselskap og utbyggerkonkurranser (Jf. Pelling, 2019).

5.4 Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken

Ifølge Tenlaw-prosjektets sammenlignende studie er Østerrike blant landene som gir lavest juridisk og økonomisk støtte til boligeiere. I likhet med Sveits og Tyskland blir de dermed plassert i kategorien land med «lav preferanse for boligeierskap» (*low level of preference for owner occupation*). Det peker på at det Østerrikske skattesystemet favoriserer ikke-kommersiell bygging av utleieboliger, og gir få økonomiske insentiver til boligeiere (Dinse, 2016). I Østerrike finnes det for eksempel ikke fradragsrett for gjeldsrenter (se del 1). For egen regning vil vi legge til at Østerrikske storbyer er preget av en meget sterk leieboligvennlighet – med Wien som det beste og viktigste eksempelet. Alt i alt er derfor Østerrike antagelig det minst boligeiervennlige landet som presenteres i dette kapitlet. Det reflekteres i det faktum at under 50 prosent av befolkningen eier sin egen bolig (se del 1).

Når det er sagt mottar også mange selveiere og selvbyggere subsidier fra provinsmyndighetene. I prinsippet er dette myndighetsnivåets produksjons-subsidier nøytrale hva gjelder disposisjonsform (Mundt & Springler, 2016; Dinse, 2016). Det finnes også andre eiervennlige trekk i Østerriksk boligpolitikk som ikke trekkes frem i Tenlaw-prosjektets sammenlignende studie. Ikke minst har mange leieboere i den ikke-kommersielle sektoren lovfestet rett til å kjøpe sin egen bolig. Selv om denne lovgivningen til nå ikke har endret på hovedtrekkene i den Østerrikske boligsektoren, viser erfaringene fra land som Sverige og Storbritannia (se disse landenes boligsosiale profiler) at *right-to-buy* kan ha stor betydning for tilbudet på boligmarkedet. Høyresiden i Østerriksk politikk har nettopp forsøkt å stimulere en slik rett til å kjøpe-politikk når den har sittet med regjeringmakten. I regjeringsprogrammet for 2017 til 2022 til koalisjonen som nå har sprukket, heter det sågar at selveie i lengden er den beste og rimeligste boformen. Det ble tatt til orde for å gjøre alt for å gjøre det mulig for folk å eie sin egen bolig av hensyn til deres selvstendighet og trygghet (oversatt fritt fra Pelling, 2019: 35). Stabiliteten i Østerriksk boligpolitikk og boligmarked – med hensyn til subsidieprofil, bolig-skatteprofil og den lave andelen boligeiere – gjør det imidlertid fortsatt rimelig å karakterisere landet som et av de minst boligeiervennlige i Europa.

5.5 Bostedsløshet: definisjoner og strategier

Østerrike har ingen godt utviklet politikk for å bekjempe og forebygge bostedsløshet på nasjonalt nivå sammenlignet med Norge, Sverige og Danmark. Det finnes ingen offisiell eller allment akseptert definisjon av bostedsløshet, og oppmerksomheten og politikken på området varierer sterkt mellom de ulike provinsmyndighetene og kommunene (Fink, 2019).

De siste årene har det blitt foretatt årlige tellinger av såkalt registrerte bostedsløse (egentlig hjemløse) i Østerrike. De er kun to distinkte grupper som har blitt registrert i disse tellingene: 1. Personer som bor på en institusjon spesielt opprettet for hjemløse. Det er imidlertid bare personer som bor på 132 av institusjonene som gir midlertidig tak over hodet til hjemløse som regnes med. Institusjoner som har spesialisert seg på hjemløse blant kvinner, flyktninger og eldre dekkes ikke av tellingen. 2. Personer som registrerer seg som hjemløse (*roofless*) hos kommunene. Den operative definisjonen som brukes til å telle antall bostedsløse på nasjonalt nivå er dermed langt smalere enn i Norge, Sverige og Danmark. Mange personer som ville blitt regnet som bostedsløse i Norge – som personer som bor midlertidig hos familie og venner – blir ikke regnet som bostedsløse i Østerrike. Det er videre tvil om det registrerte antallet bostedsløse i Østerrike dekker alle innenfor de to gruppene den er ment å innbefatte. Ifølge Feantsa kan resultatene tellingene bare regnes som et minimumstall: «This data can only be seen as the bottom line of homelessness in Austria as the acquisition of data is incomplete» (Feantsa, 2017: 2).

I den nasjonale tellingen i 2017 ble litt over 21000 registrert som bostedsløse i Østerrike. Det utgjorde en økning på hele 21 prosent siden 2008. I 2017 ble det registrert nesten 14000 personer som ikke hadde tak over hodet og ca. 8700 på

institusjoner for hjemløse. Siden langt færre kvinner sover på gaten og institusjoner som retter seg mot kvinner ikke er inkludert i tellingen, utgjør menn det store flertallet blant de registrerte bostedsløse i Østerrike (Fink, 2019). Det store flertallet av de registrerte bostedsløse bor videre i Wien og de andre store byene (Feantsa, 2017).

Store byer som Wien har en aktiv politikk for å bekjempe og forebygge bostedsløshet, men bostedsløshetssatsingene i Østerrike varierer mye fra region til region. I utgangspunktet var trappetrinnsmodellen idealet i Østerrike – rusfrihet var for eksempel en forutsetning for å få hjelp til en permanent bolig (Fink, 2019) – men byer som Wien har nå tatt *Housing First* strategier i bruk (Weinzierl, Wukovitsch & Novy, 2016). Dagsentre og akuttboliger er for øvrig de vanligste virkemidlene rettet mot bostedsløse i regionene. Ofte samarbeider kommunene med kirker og andre ikke-statlige organisasjoner om å tilby slike virkemidler. Det finnes også spesifikke satsinger på nødboliger for kvinner og flyktinger – sistnevnte gruppe ble et viktig satsingsområde etter flyktningskrisa. I 6 av 9 regioner arbeider man endelig målrettet med å forebygge hjemløshet ved å forhindre utkastelser (Fink, 2019).

5.6 Østerrike, et boligsosialt forbilde?

Uansett politisk ståsted vil boligpolitikken i Østerrike – og spesielt Wien – være et interessant case for myndigheter, interesseorganisasjoner og enkeltpersoner med interesse for boligsosiale problemstillinger. Tomtepolitikken er kanskje av aller størst interesse i et boligsosialt perspektiv. Med støtte i Gibb (2018) kan det argumenteres for at tomtespørsmålet er et viktig element i all boligproduksjon (helt eller delvis) skjermet fra markedet rettet mot bestemte grupper. Tomtepolitikken i Østerrike og Wien vil således være av stor interesse for alle nasjonale og lokale myndigheter som ønsker å etablere en slik boligproduksjon (se ovenfor).

Det er også verdt å merke seg argumentasjonen til Norris og Byrne (2018), som argumenterer for at Østerrikes store ikke-kommersielle utleiesektor bidrar til relativ prisstabilitet på boligmarkedet. Ifølge forskerne hadde den ikke-kommersielle sektoren stor betydning i så henseende under og etter finanskrisen: «Austrian social housing had a counter cyclical impact on the housing market and thereby helped to promote price stability» (Norris & Byrne, 2018: 227). Et vesentlig poeng for Norris og Byrne er at stor ikke-kommersiell boligbygging kompenserte for lav privat boligbygging under kriseårene.

Det bør også nevnes at den Østerrikske boligmodellen ikke nødvendigvis er mye dyrere for staten enn alternative boligmodeller som hviler tyngre på markedsstyring og selveide boliger (Jf. Wieser & Mundt, 2014). Finansieringen av den ikke-kommersielle boligbyggingen i Østerrike er verdt et studium for alle myndigheter med interesse for å kanalisere kreditt til sosiale boligformål på en relativt rimelig måte for statskassen. Amann, Lawson og Mundt (2009: 17) konkluderer med at «the Austrian model can be considered as an advanced financing system that effectively obtains moderate rents, security against rent volatility, secure return for

the property owner and moderate demands on state expenditure» (se, Amann, Lawson & Mundt, 2009 og Deutsch & Lawson, 2012, for detaljer om den ikke-kommersielle utleiesektorens finansieringsregler).

På den annen side avviker boligmarkedet og boligpolitikken i Østerrike meget sterkt fra norsk virkelighet. Det er på ingen måte sikkert det er mulig å hente boligpolitiske løsninger herfra – selv om man skulle ønske det i teorien. Mangel på tomter – og mangel på politisk vilje til å bruke dem som virkemiddel (Jf. Barlindhaug mfl. 2014) – kan for eksempel være en hindring for norske storbykommuner når det gjelder å føre en aktiv tomtepolitikk. Mundt og Ammann (2016) argumenterer imidlertid for at Wien-initiativet rettet mot mellominnteksgrupper er mindre ambisiøst enn den generelle boligpolitikken i Østerrikes hovedstad. De mener det derfor har større overføringspotensiale til andre boligpolitiske kontekster. Kanskje er den relativt milde subsidieringen som ligger i dette initiativet dermed noe å vurdere for innovasjonslystne norske bykommuner?

Endelig har vi pekt på mange utfordringer i den Østerrikske boligmodellen i dette delkapitlet. Delkapitlet illustrerer slik sett at også land med en helt annen og mer styringsorientert boligpolitikk har utfordringer knyttet til å fremskaffe boliger for vanskeligstilte og mellominnteksgrupper. I likhet med situasjonen i svenske og danske storbyer er også urbane områder i Østerrike preget av innenfor-utenfor problematikk (Jf. Mundt & Springler, 2016; Mundt, 2018a; Englund, 2016; Lind, 2017; Andersen, Turner & Søholt, 2013; Andersen, 2019a; se ovenfor): overføring av kapital mellom generasjoner og leiemarkeder med begrenset mobilitet fører til etableringsutfordringer for outsiders uten tilstrekkelig egenkapital og kjøpoeng til å konkurrere om de mest attraktive boligene på eier- og leiemarkedet. De største Østerrikske byene har videre økende boligsosiale utfordringer knyttet til de mest vanskeligstilte gruppene. Dette understrekes ikke minst av BAWO (*Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe*), den nasjonale interesseorganisasjonen for forebygging og bekjempelse av bostedsløshet (BAWO, 2017).

I en BAWO-rapport fra 2017 fremheves det at boligspørsmålet er en voksende sosialpolitisk utfordring. BAWO-rapportens forfattere erkjenner at Østerrike ofte nevnes som et boligpolitisk forbilde i resten av Europa og at det finnes gode grunner til dette. På den annen side viser de til at lavinnteksgrupper har blitt rammet hardt av de siste årenes boligprisøkninger på leiemarkedet. BAWO ønsker seg derfor en tydeligere satsing på lavinnteksgruppes behov i Østerriksk boligpolitikk – de eksisterende virkemidlene rettet mot brede lag av folket leverer ikke varene for vanskeligstilte lavinnteksgrupper, ifølge BAWO-rapporten (2017: 6–7). I rapporten etterlyses det blant annet økt satsing på rimelige leiligheter uten innskudd, kommunale boligbygging og en omfattende reform av boligtildelings-systemet i den ikke-kommersielle sektoren. Det tas til orde for en mye sterkere prioritering av lavinnteksgrupper og andre personer med spesielle behov når de rimeligste utleieboligene fordeles – dermed ønsker BAWO å øke boligtilgjengeligheten til vanskeligstilte outsiders uten kjøpoeng (BAWO, 2017: 18–24).

6 Tyskland

Boligmarkedene og boligpolitikken i det tyskspråklige Europa (Østerrike, Tyskland og Sveits) deler noen grunnleggende kjennetegn. Disse landene har en lavere eierandel, en mindre gjeldtyngt befolkning og har (inntil relativt nylig) vært kjennetegnet av en relativt stabil prisutvikling på boligmarkedet (Kohl & Sørvoll, 2021). Som vi vil vise nedenfor, finnes det imidlertid flere forskjeller mellom de boligpolitiske og boligsosiale løsningene i Tyskland og Østerrike. I Tyskland spiller det private utleiemarkedet en større rolle i boligsektoren enn i noen andre europeiske land, og tyske boligpolitikere etter 2. verdenskrig har vært orientert mot å regulere dette markedet på en måte som balanserer rettighetene, godene og byrdene til leieboere og utleiery. Tyskland etterstreber videre en nøytral subsidie- og skattepolitikk i boligsektoren, dvs. at idealet er at ingen disposisjonsformer skal favoriseres av staten. I et land hvor boligeiere ikke favoriseres, og det er relativt gode kår for både utleiery og leieboere har den private utleiesektoren funnet gode vekstvilkår (se for eksempel: Voigtländer, 2009; de Boer & Bitetti, 2014; Kofner, 2014; Klopp & Schmid, 2018). I dag utgjør den private utleiesektoren omkring 44 prosent av boligmassen (Kofner, 2017). Det er svært høyt i et internasjonalt perspektiv – i andre OECD-land utgjør det private leiemarkedet vanligvis mellom 10 og 20 prosent av alle boliger (Kemp & Kofner, 2010; Kofner, 2014: 264).

Enkelt sagt forklarer boligforskere som Kofner og Kemp (2010) det tyske boligmarkedets hemmeligheter – lav eierandel, relativt jevn prisutvikling (inntil nylig; se Wijburg & Aalbers, 2017) og stort privat leiemarked – ved å vise til det de mener er en formålstjenlig balanse mellom regulering og marked. Kofner (2014: 268) hevder for eksempel at utviklingen av en «efficient private rental sector requires a balanced combination of tenant protection and tax incentives to stimulate both demand for and supply of private rental housing». Kofner legger også vekt på det nøytrale boligskatte regime, og mener at skattepolitikken i Tyskland tenderer mot å favorisere utleieboliger. Tyske banker har videre tradisjonelt vært relativt forsiktige og konservative i sin boliglångivningspraksis – det betyr at det har vært vanskeligere å få boliglån og samtidig relativt attraktivt for relativt velstilte husholdninger å bli værende på det private leiemarkedet. I sin tur har det blitt skapt en selvforsterkende prosess kjennetegnet av relativt få boligeiere, jevn prisutvikling, begrenset gjeldsbelastning for husholdningene og generell makroøkonomisk stabilitet (Kofner, 2014).

Nedenfor skal vi gå systematisk til verks og gå mer detaljert inn i tysk boligpolitikk med utgangspunkt i våre norske boligsosiale briller. Vi viser der at boligpolitikken i Tyskland er kompleks og urimelig å fremstille som en ensporet «leieboligpolitikk» – selv om leieboligorienteringen utvilsomt er mye større enn i Norge.

6.1 Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken¹¹²

I den nåværende koalisjonsregjeringens (CDU/CSU, SPD) regjeringserklæring fra 2018 nevnes følgende boligpolitiske målsettinger:¹¹³

- Avskaffe boligunderskuddet i byene, for på denne måten fremskaffe flere rimelige boliger
- Utjevne levekårsforskjeller mellom by og land, noe bla. innebærer økte investeringer i infrastruktur på landsbygda.
- Forbedre svakheter i husleiereguleringsystemet
- En mer energieffektiv boligmasse
- Effektivisering (rasjonalisering) av boligproduksjonen

I OECDs database står Tyskland oppført med disse boligpolitiske målsettingene:

- Økt produksjon av boliger generelt og sosiale utleieboliger spesielt for å møte etterspørselen i urbane, folketette områder (agglomerasjoner).
- Rimelige (*affordable*) husleier/boligkostnader, spesielt for lavinntektshusholdninger
- Håndtering av demografiske trender: spesielt tilpasning av boligmassen til behovene til en aldrende befolkning (OECD, 2016. PH1.2 Housing Policy objectives and obstacles).

I sum viser OECD databasen og regjeringserklæringen at avskaffelse av boligknappheten i de store tyske urbane områdene er en hovedprioritet. Som vi skal vise nedenfor, er tysk boligpolitikk på ingen måte rettet eksklusivt mot lavinntektsgrupper og vanskeligstilte. På den annen side er lav- og mellominntektsgruppers boforhold et viktig hensyn i tysk boligpolitikk, noe OECD databasen bekrefter. Over tid har det også blitt lagt større vekt på selektive subsidier og målretting av eksisterende virkemidler i tysk boligpolitikk.

Ifølge Egner (2011) stod spesielt fire virkemidler sentralt i vesttysk boligpolitikk etter 2. verdenskrig: husleieloven, bostøtte (primært til leieboere med høye bostgifter og lav inntekt), subsidier til boligeiere og subsidier til bygging av sosiale utleieboliger. I dag er det bare de to førstnevnte virkemidlene som eksisterer i noe i nærheten av sin opprinnelige form, og den selektive bostøtten står således igjen som et av to hovedvirkemidler (hvis vi ser bort i fra skattepolitikken). Subsidiene til selvbyggende boligeiere, som var til størst økonomisk fordel for relativt velstående grupper og husholdninger som bodde i rurale områder med lave tomtepriser, ble

¹¹² Dette avsnittet trekker på ekspertuttalelse fra Sebastian Kohl, Max Planck Institutet, Köln.

¹¹³ <file:///C:/Users/jarso/OneDrive%20-%20OsloMet/Norsk%20boligpolitikkintperspektiv/Litteratur/Koalisjonsavtale2018CDUCSUSPD.pdf> sett: 21.01.2020.

avskaffet i 2006. Det opprinnelige subsidieprogrammet for sosiale utleieboliger ble avskaffet i 2001, og erstattet med en mer målrettet og mindre omfattende statlig subsidiering av boliger for vanskeligstilte husholdninger og oppgradering av boligområder med mange sosiale utleieboliger (Egner, 2011). Selv om enkelte subsidier til både leieboliger og boligeiere gjenstår (se nedenfor), har det dermed likevel forekommet en glidning fra omfattende produksjonssubsidier til selektive, målrettede virkemidler i Tyskland (se for eksempel: Busch-Geertsema, 2004: 314).

Som i Østerrike har regionmyndighetene mye ansvar i tysk boligpolitikk. Etter grunnlovsreformen av 2006 har Forbundsstatene hatt ansvaret for å administrere støtteordninger både rettet mot bygging av leie- og eierboliger. Bostøtten administreres imidlertid på det øverste, føderale styringsnivået. Føderalstaten bidrar også med en stor del av midlene som utbetales som subsidier til sosiale leieboliger fra forbundsstatene. Kommunene spiller også en sentral rolle i tysk boligpolitikk. Noen bykommuner har egne boligbyggingsprogrammer, eier andeler i sosiale utleieselskaper og/eller fører en målrettet politikk for å øke andelen rimelige utleieboliger (OECD, 2016. PH1.1 Policy instruments and level of governance; Cornelius & Rzeznik, 2016; Hansson, 2019a; Egner & Kayser, 2020).¹¹⁴

6.2 Boligososiale virkemidler

Sosiale utleieboliger. I Tyskland har den offentlig subsidierte boligsektoren gjennomgått en gradvis, men grunnleggende transformasjon fra 1960-tallet. Fra å være et kraftig subsidiert virkemiddel rettet mot store deler av befolkningen, har den sosiale utleiesektoren i Tyskland blitt et mildt statsstøttet offentlig redskap rettet mot stadig mer vanskeligstilte deler av befolkningen. Opprinnelig tilfredsstilte omkring 75 prosent av husstandene inntektskriteriene i den sosiale utleiesektoren; i 1999 gjaldt det samme bare 37 prosent. Den gradvise reduksjonen av andelen som tilfredsstillter inntektskravene har fortsatt fram til i dag. (Kirchner, 2007; Kofner, 2017). Som vi vil komme tilbake til nedenfor, minner dagens sosiale utleiesektoren i Tyskland på den kommunale boligsektoren i Norge på noen punkter. I likhet med den kommunale boligsektoren i Norge er den sosiale utleiesektoren i Tyskland liten og strengt behovsprøvd.

Et særegent trekk ved den sosiale utleiesektoren i Tyskland er at boligene i sektoren omgjøres til private leieboliger når de tidsbegrensede statlige subsidiene opphører, noe som vanligvis inntreffer når statssubsidierte lån er tilbakebetalt. Disse tidsbegrensede subsidiene kan utbetales til både kommunale og private selskaper, kooperative boligforeninger, andre private selskaper og privatpersoner (Kirchner, 2007).

Selskaper som mottar offentlig støtte i form av subsidierte lån forplikter seg til å tilby leieboliger til definerte vanskeligstilte målgrupper til redusert pris i en begrenset periode. I dag er det vanlig at selskapenes sosiale forpliktelser opphører

¹¹⁴ Jf. også ekspertuttalelsen til Sebastian Kohl, Max Planck Instituttet i Köln.

etter 10 til 20 år, dvs. når de har tilbakebetalt sine statssubsidierte lån. Det har lenge vært slik at antallet boliger som forsvinner fra den sosiale utleieboligsektoren hvert år er høyere enn antallet nyproduserte leieboliger støttet av det offentlige. Som følge av dette har den sosiale utleiesektorens absolutte og relative størrelse blitt kraftig redusert over tid. I 1968 utgjorde den sosiale utleiesektoren nesten 19 prosent av boligmassen; etter flere tiår med konstant tilbakegang utgjorde sektoren kun 3.3 prosent av alle boliger i 2015 (Kofner, 2017: 64). Ifølge tall fra OECDs database er Tyskland, Storbritannia og Polen landene hvor den sosiale utleiesektorens andel av boligmassen har gått mest ned siden år 2000 (OECD, 2016. PH4.2 Social Rental Housing Stock).

Nedenfor plasser vi dagens tyske sosiale utleiesektor i Sørvolls skjema (Sørvoll, 2019):

Størrelse: I Tyskland er den sosiale utleiesektoren svært liten sammenlignet med eierboligmarkedet og den private utleiesektoren. Den sentrale tyske boligforskeren Stefan Kofner definerer den sosiale utleiesektoren på følgende måte: «The sector must be defined functionally as rental dwellings currently subsidised in a social housing programme comprising special subsidies, rent ceilings and occupancy commitments» (Kofner, 2017: 62). Med utgangspunkt i denne definisjonen utgjør den sosiale utleiesektoren kun boliger som leies ut av private og offentlige selskaper, kooperative leieboligforeninger eller andre organisasjoner som leier ut boliger som har mottatt tidsbegrensede offentlige lånesubsidier i bytte mot bestemte sosiale forpliktelser. Denne delen av boligmassen utgjør bare 3.3 prosent av den totale boligmassen (Kofner, 2017; se også OECD, 2016. PH4.3 Key Characteristics of Social Rental Housing). Ifølge Scanlon, Arrigoita og Whitehead (2015) er det reelle antallet leieboliger rettet mot lavinntektsgrupper i realiteten omkring dobbelt så høyt. De argumenterer for at det finnes offentlige selskaper som i praksis fortsetter som sosiale leieboligleverandører etter at de statssubsidierte lånene er nedbetalt (se også: Cornelius & Rzeznik, 2016: 66). Verken OECD eller Kofner (2017) regner imidlertid boligene Scanlon, Arrigoita og Whitehead viser til som «social housing».

Grad av behovsprøving: Fra 1960-tallet har den sosiale utleiesektoren blitt stadig mer målrettet mot grupper med lav inntekt (Kirchner, 2007; Kofner, 2017). Inntektsgrensene og andre adgangsbetingelser varierer mellom delstatene samt mellom boligselskaper som har mottatt ulike typer statlige lån (OECD, 2016. PH4.3 Key Characteristics of Social Rental Housing). Inntektsgrensene er typisk meget lave – en person kan ofte ikke ha høyere inntekt enn 12000 Euro i året (med tillegg for antall medlemmer i husstanden). Det vil si at sosiale utleieboliger i dag er en disposisjonsform rettet mot husholdninger med lav arbeids- og/eller trygdeinntekt.¹¹⁵ Personer som tilfredsstillt adgangskriteriene kan ikke bare melde seg hos et boligselskap, men må i første omgang søke kommunen om et sertifikat –

¹¹⁵ <https://handbookgermany.de/en/live/wbs.html> sett: 23.01.2020. Kilden er en nettside rettet mot nykommere til Tyskland finansiert av den tyske regjeringen. Inntektsgrensene kan være høyere i noen delstater.

«Wohnberechtigungsschein» (WBS). Dette sertifikatet signaliserer at personen tilfredsstillt kravene og har rett til å søke på ledige sosiale utleieboliger (Cornelius & Rzeznik, 2016). Når leiligheter i den sosiale sektoren tildeles tas det også hensyn til familiestørrelse: 1 personshusholdninger kan bo i leiligheter opp til 45 kvm; arealtaket oppjusteres så med 15 kvm per person.¹¹⁶

Kontraktlengde: I Tyskland er den generelle botryggheten på leiemarkedet meget stor i et komparativt perspektiv – det gjelder både den private og sosiale utleiesektoren. En leiekontrakt har store likheter med eiendomsrett; leiekontrakter er som regel tidsubestemte og leieboere har svært god beskyttelse fra vilkårlige utkastelser og stor råderett over egen bolig. Utleiere må eksplisitt begrunne både utkastelser og tidsbestemte kontrakter med et begrenset antall gyldige argumenter nevnt i husleieloven (se nedenfor). Tidsubestemte kontrakter og høy bostabilitet er hovedregelen i både den private og den sosiale utleiesektoren (Cornelius & Rzeznik, 2016: 128; Davies, Snelling, Turner & Marquardt, 2017; Martin, Hulse & Pawson, 2018).

Prinsipper for husleiefastsettelse: Husleieprinsippene varierer fra delstat til delstat. I Tyslands største delstat – Nordrhein-Westfalen – er husleiene fastsatt med referanse til både leieboernes inntekt og boligens bruksverdi (størrelse, standard etc.; OECD, 2016. PH.4.3 Key Characteristics of Social Rental Housing). Det finnes imidlertid et generelt nasjonalt prinsipp om noe lavere husleienivåer enn det som dominerer i den private utleiesektoren. Begrensning av husleienivået er et av kriteriene for å kunne motta statsstøttede lån (Kofner, 2017). Leieboere kan også motta bostøtte etter bestemte kriterier. I de siste årene har det blitt lagt stadig større vekt på slike målrettede subsidier til vanskeligstilte i tysk boligpolitikk (se nedenfor).

Administrasjon: Flertallet av de sosiale utleieboligene eies av private profittmaksimerende selskaper. Ifølge Kofner eies 60 prosent av private selskaper og de resterende 40 prosent av kooperative og offentlige (kommunale) organisasjoner (Kofner, 2017: 62). Sistnevnte organisasjoner er imidlertid også i hovedsak profitorienterte selskaper. Kommunale boligselskaper i Tyskland generer ofte profitt som det betales et utbytte fra – på lignende måte som i Oslo (se for eksempel: Deschermeier, Haas & Voigtländer, 2019). Alle selskaper som mottar statsstøttede lån for å bygge sosiale utleieboliger må imidlertid godta profittbegrensninger på denne aktiviteten (Kofner, 2017). Det er altså snakk om *limited profit*, som i Østerrike, og ikke *non-profit* som i Danmark.

Bostøtte. Bostøtte (*Wohngeld*) har vært et sentralt virkemiddel i tysk boligpolitikk i tiårene etter 2. verdenskrig og den relative betydningen har økt over tid: selektive boligsubsidier til lavinntektshusholdninger er i dag av mye høyere verdi enn produksjonssubsidiene i Tyskland (Egner, 2011; Cornelius & Rzeznik, 2016). I Tyskland kan beboere i alle disposisjonsformene – sosiale leieboliger, private leieboliger og eierboliger – motta bostøtte (OECD, 2016. PH3.2 Key Characteristics

¹¹⁶ <https://handbookgermany.de/en/live/wbs.html> sett: 01.23.2020.

of Housing Allowances). Bostøtten er videre meget sterkt rettet mot lavinntektshusholdninger – sammenlignet med for eksempel Danmark og (ikke minst) Storbritannia. I tillegg er sosialhjelp til boligformål en stor utgift for den tyske staten (Griggs & Kemp, 2012; Cornelius & Rzeznik, 2016). Bostøtteutbetalingene i Tyskland er imidlertid mindre sjenerøse og mindre tyngende for statens finanser enn i Storbritannia (Griggs & Kemp, 2012; se del 1 for nyere tall).

Direkte boligsubsidier til boligeiere. I Tyskland gis det også noen direkte statsubsidier til boligeiere. Fram til 2006 ble det gitt ganske omfattende subsidier til tyske selvbyggere (Egner, 2011). I 1996 utgjorde verdien av disse subsidiene nesten 13 milliarder euro i året (Treanor, 2015: 60). Ifølge Treanor var dette den «biggest single subsidy ever in German history»; like fullt førte ikke subsidiene til noe særlig vekst i antallet tyske boligeiere (Treanor, 2015: 60). Etter 2006 har de direkte subsidiene til boligeiere vært beskjedne i et internasjonalt perspektiv (Kofner, 2018). Det finnes fortsatt en viss økonomisk støtte til boligeiere fra kommune- og regionnivået (OECD, 2016. PH.1.1 Policy instruments and level of governance), og det finnes en statlig boligeiersubsidie i form av skattefradrag knyttet til privat pensjonssparing (Kofner, 2018). En familie på fire kan få ca. 1000 euro i skattefradrag i året, og bruke pengene de har spart gjennom pensjonssparing til å kjøpe seg en bolig (Cornelius & Rzeznik, 2016: 38; 58). I tillegg er det mulig å få boliglånssubsidier gjennom den statlige kredittinstitusjonen KfW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*), subsidier i forbindelse med betaling av innskudd til boligsparingsordninger (*Bausparkasse*) og/eller arbeidsgiveres bidrag til ansattes boligsparing (Cornelius & Rzeznik, 2016). De to siste subsidieformene minner en del om den norske BSU-ordningen – selv om de ikke er forbeholdt ungdom – og er behovsprøvde ordninger rettet mot lav- og mellominntektsgrupper. I 2018 ble det endelig innført en midlertidig subsidieordning for boligeiende barnefamilier på føderalt nivå. Den minner om en ordning som eksisterte fra 1996 til 2006, og gir barnefamilier 12000 euro per barn i tilskudd i de ti første årene de eier sin egen bolig (se del 1).¹¹⁷

Reguleringen av leiemarkedet. Tyskland kjennetegnes fortsatt av en sterk vektlegging av husleielovgivning som et boligpolitisk virkemiddel. Husleielovgivningen i Tyskland kan generelt beskrives som mildt leieboerfavoriserende. Ifølge Klopp og Schmid (2018) kjennetegnes lovgivningen på leiemarkedet av en balanse mellom rettighetene til utleiere og leieboere, men med en viss favorisering av leieboere – den presumptivt svakeste parten i utleieforholdet.

Som vi har vært inne på ovenfor er botryggheten og bostabiliteten på det tyske leiemarkedet meget høyt i et sammenlignende europeisk perspektiv (Martin, Hulse & Pawson, 2018). Tidsbegrensede leiekontrakter er bare tillatt unntaksvis og tidsbestemte kontrakter er normen – både i den private og sosiale utleiesektoren. I tidsbestemte leieforhold kan utleier kun lovlig anføre et knippe grunner til å terminere kontrakten – som åpenbare brudd på kontrakten fra leieboers side,

¹¹⁷ <https://baukindergeld-info.de/> sett: 27.01.2020.

velbegrunnet beslutning om å rive en bygning pga. lav standard, utleiers personlige behov (trenger boligen til seg selv eller egen familie; Kofner, 2018; Cornelius & Rzeznik, 2016).

Husleiereguleringen i etterkrigstida ble avskaffet i to etapper – i 1950 og 1964 (Cornelius & Rzeznik, 2016), men gjeninnført i mildere form fra 1972 (Klopp & Schmid, 2018). Den tyske regjeringen og regionmyndighetene bruker fortsatt regulering av prisene på leiemarkedet som et boligpolitisk virkemiddel i møte med eskalerende boligkostnader. I dag er husleiereguleringens hovedprinsipp i pågående leieforhold at husleiene fastsettes på bakgrunn av den lokale gjennomsnittsleien i et område de siste fire årene i sammenlignbare boliger med hensyn til type, standard, beliggenhet, størrelse, utstyr osv. (*local reference rent*). Kofner understreker at husleiene produsert av denne gjennomsnittsreguleringen ikke er en «markedsleie». Han skriver nærmere bestemt at de lokale gjennomsnittsleiene ikke er «a current market rent, but describes the long-term trend of local rents with an emphasis on historic rental costs» (Kofner, 2018: 93). Det kan slik sett virke rimelig å kalle det tyske husleiesystemet for en mild form for husleieregulering. Martin, Hulse og Pawson (2018) argumenterer for øvrig for at dette systemet innebærer sterkere markedsinngrep enn det som kjennetegner husleielovgivningen i mange andre land.

De siste årene har det blitt innført to reguleringer som supplerer til gjennomsnittsleie systemet. I 2013 ble det innført en begrensning på den maksimale årlige husleieøkningen i de lokale boligmarkedene med størst prispress. I ordinære boligmarkeder er det ikke adgang til å øke husleiene med mer enn 20 prosent i året – selv om det skulle være i tråd med utviklingen av gjennomsnittshusleiene. I markeder med stort prispress som München, Berlin og Frankfurt er det nå kun lov til å øke husleiene med 15 prosent i året uavhengig av gjennomsnittsleiens utvikling. En ytterligere regulering på leiemarkedet ble innført i 2015. «Prisbremsen» som ble innført dette året innebærer at husleiene i nye leieforhold ikke kan overstige 110 prosent av den lokale gjennomsnittsleien. Denne lovendringen var et brudd med leiemarkedspolitikken fra midten av 1960-tallet til langt utpå 2000-tallet: i mange tiår hadde det i prinsippet vært markedsleie i nye leieforhold (Kofner, 2018: 93–95; se, Kofner, 2018 og Martin, Hulse & Pawson, 2018, for flere detaljer om den tyske husleiereguleringen).

Tyske politikere på kommunalt-, regionalt- og statlig nivå diskuterer heftig om det er grunn til flere prisreguleringer og husleiebremses på leiemarkedet som følge av

økt prispress i mange områder de siste fem årene. Kort fortalt: husleieregulering er fortsatt et høyaktuelt, men også kontroversielt virkemiddel i Tyskland.¹¹⁸

*Variasjoner mellom by og land/ulike regioner eller kommuner.*¹¹⁹ I forbundsstaten Tyskland hvor regionene og kommunene har stort ansvar og frihet finnes det store boligpolitiske variasjoner mellom ulike deler av landet. Slik sett minner det tyske eksempelet mye om Østerrike. Videre er økte boligkostnader og boligknapphet er naturlig nok et typisk storbyproblem – kommuner på landsbygda sliter snarere med avfolkning og boligprisedgang. Slik vi vil vise nedenfor, har tyske byer utviklet ulike strategier for å løse sine boligpolitiske problemer, inkludert strategier knyttet til vanskeligstilte og bostedsløse (Jf. Hanesch, 2019; Egner & Kayser, 2020). Noen satser mye på tomtepolitikken, andre byer bruker i større grad planlovgivningen som et boligpolitisk redskap. Som i Østerrike er også noen delstater mer orientert mot å subsidiere selveiere enn andre.¹²⁰ I Bayern kan husholdninger søke om å få 10000 euro som en engangsutbetaling når de bygger eller kjøper hus. Denne boligeiersubsidien er tilgjengelig for familier med relativt høye samlede inntekter, men husholdninger med de høyeste inntektene kvalifiserer ikke (se del 1).¹²¹

6.3 Boligososiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken

I Tyskland finnes det mange eksempler på at bykommuner benytter tomte-, plan- og reguleringspolitikken som et virkemiddel for fremme boligbygging til lav- og mellominnteksgrupper. Ifølge Nordahl (2018) har kommuner med og uten store tomtereserver ulike strategier. Bykommuner som eier mange tomter kan selge disse på betingelse av at utbygger forplikter seg til å en bestemt fordeling av disposisjonsformer, for eksempel et visst antall rimelige sosiale utleieboliger. I byer hvor kommunen ikke sitter på en stor tomtebank kan det offentlige stille krav om et visst antall rimelige boliger. Slike boliger kan da realiseres som et spleiselag mellom utbygger og kommunen (se også: Hansson, 2017).

Byplanleggingen i Tyskland reguleres av plan- og bygningsloven (Baugesetzbuch – BauGB). Det er mulig for kommunene med planloven i hånd å kreve et visst antall rimelige boliger – gjerne 20–30 prosent – i nye utbyggingsområder.¹²² München benyttet seg av denne muligheten fra 1994, og andre byer fulgte i

¹¹⁸ Se for eksempel: <https://www.forbes.com/sites/emanuelemidolo/2019/11/27/berlins-biggest-landlord-warns-against-rent-freeze/> ; <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/berlin-rent-freeze-tenants-sue-landlords-housing-crisis-germany-a9167611.html> ; <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/11/17/berlin-rent-cap-ruled-unconstitutional-german-federal-government/> sett: 24.01.2020.

¹¹⁹ Avsnittet trekker også på ekspertuttalelsen til Sebastian Kohl, Max Planck instituttet i Köln.

¹²⁰ Jf. ekspertuttalelse fra Sebastian Kohl, Max Planck instituttet.

¹²¹ <https://baukindergeld-info.de/bayerische-eigenheimzulage-2018/> sett:

¹²² Dette kalles gjerne mulighet for *inclusionary housing* eller *inclusionary zoning* på engelsk.

Münchens fotspor mange år senere – på 2010-tallet (Hansson, 2017; Hansson, 2019a). Det later imidlertid til å være en generell innsikt at rimelige boliger fortsatt er avhengig av kommunale subsidier i tyske byer. Mulighet til å stille krav om rimelige boliger er ikke i seg selv tilstrekkelig for at utbyggere skal sette spadene i jorda (Jf. Hansson, 2017; Hansson, 2019a). Tyske kommuner kan ikke tvinge private aktører til å bygge selv om planloven gir adgang til å stille krav knyttet til disposisjonsform i nye prosjekter. Det siste i motsetning til for eksempel svenske og norske kommuner (se ovenfor).

Stuttgart er et eksempel på en bykommune som bruker mulighetene i planloven til å fremme bygging av rimelige boliger til lav- og mellominntektsgrupper. Ambisjonen til Stuttgart-kommune er å øke andelen rimelige boliger bygget på både privat og offentlig grunn. Som hovedregel skal alle boliger som bygges i byen være rimelige boliger innlemmet i Stuttgarts egen subsidiesatsing. Denne satsingen har som formål å fremme tre ulike boligformer: sosiale utleieboliger til lavinntektsgrupper, rimelige utleieboliger rettet mot mellominntektsgrupper og rimelige eierboliger (Hansson, 2019b: 18).

Hamburg er et eksempel på en kommune som selger tomter med tilknyttede sosiale betingelser. Ifølge Hansson (2019a) stiller byen krav om at 30 prosent av boligene skal være rimelige subsidierte leieboliger, og at 10 prosent av boligene skal gå til prioriterte målgrupper.

6.4 Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken

Tenlaw-prosjektets komparative rapport plasserer Tyskland (og Østerrike og Sveits) i gruppen europeiske land med en «low level of preference for owner occupation». Det vises i den sammenheng til Tysklands relativt nøytrale skatte- og subsidieringsregime i boligsektoren (Dinse, 2016). For egen regning vil vi gjerne legge til at tysk boligpolitikk på mange måter er mer leieboligorientert sammenlignet med Norge og mange andre europeiske land:

- **Skattepolitikken:** Det finnes ingen fradragsrett for gjeldsrenter, men heller ingen fordelsbeskatning av egen bolig. I Tyskland er det vanligvis ingen gevinstbeskatning når eierboliger selges. Det er imidlertid relativt høye avgifter på boligkjøp – mellom 5 og 15 prosent av salgssummen (se del 1). Til sammenligning er den norske dokumentavgiften på 2.5 prosent av kjøpesummen.¹²³ Tidligere har ulike sjenerøse fradragsordninger bidratt til å gjøre utleie til en profitabel næring – i dag er denne fradragspolitikken tonet noe ned. Like fullt er de økonomiske vilkårene for storskala utleie fortsatt bedre i Tyskland enn i Norge, selv om også det tyske leiemarkedet domineres av småskalautleiere (se for eksempel, Crook & Kemp, 2014a).

¹²³ <https://www.kartverket.no/eiendom/priser-og-gebyr/dokumentavgift/Generelt-om-dokumentavgift/> sett: 23.01.2020.

- **Ingen storstilt politisk villet overgang fra leie til eie** – i motsetning til mange europeiske land som Sverige og Storbritannia. I Tyskland har kommunale boligselskaper riktignok solgt mange boliger de seneste årene, men disse boligene har blitt kjøpt opp av nasjonale og internasjonale investorer som har drevet dem videre som utleieboliger (se for eksempel: Kitzman, 2016; Wijburg & Aalbers, 2017).
- **Regulering av leiemarkedet** balanserer rettighetene mellom utleier og leieboere på en relativt jevn måte, men leieboere har noen avgjørende fordeler som sterkt oppsigelsvern og (stort sett) tidsbestemte kontrakter (se ovenfor).

På den annen side finnes også offentlige subsidier til boligeiere i dagens Tyskland, men de er av begrenset verdi sammenlignet med mange andre land og situasjonen i landet før 2006. Tyske politikere – spesielt på høyresiden – har riktignok vært opptatt av den tyske boligeierdrømmen (Klopp & Schmid, 2018), men verken tidligere eller eksisterende virkemidler synes å være i nærheten av å kunne realisere denne drømmen for mer enn halvparten av befolkningen.

6.5 Bostedsløshet: definisjoner og strategier

I Tyskland har det aldri eksistert noen nasjonal strategi for bostedsløshet, og per i dag finnes det heller ingen allment akseptert definisjon brukt til regelmessige nasjonale tellinger. Til tross for press fra politiske aktivister har den tyske regjeringen så langt ikke vært villig til å gjennomføre regelmessige offisielle tellinger (Marquardt, 2016).

Den nasjonale interesseorganisasjonen for bekjempelse av bostedsløshet – BAG (*BAG, Wohnungslosenhilfe*)¹²⁴ – foretar imidlertid jevnlig landsdekkende beregninger. Definisjonen av bostedsløshet som legges til grunn i disse beregningene er meget bred, men BAGW oppgir ikke tall for ulike kategorier bostedsløse. Organisasjonen produserer bare en samlet beregning for alle bostedsløse personer i Tyskland. Den foreløpige siste beregningen er fra 2016 – da var antallet bostedsløse 860 000 personer, litt over halvparten av disse var flyktninger uten fast bopel. Antallet bostedsløse i Tyskland har økt over tid, ifølge BAGWs beregninger. Hvis man ikke regner med den store flyktningebefolkningen (som ble inkludert i beregningen for første gang i 2016), vokste antallet bostedsløse med nesten 65 prosent mellom 2006 og 2016. Det anslås at dette tallet fortsatte å øke kraftig de neste årene, og vil fortsette å vokse i årene framover (Hanesch, 2019).¹²⁵

BAGs definisjon av bostedsløshet dekker alle seks ETHOS LIGHT kategoriene (Hanesch, 2019: 6): a) personer som er hjemløse og ikke i institusjon (personer uten noen form for bolig, personer som bor midlertidig hos venner og familie osv.)

¹²⁴ <https://www.bagw.de/de/> sett: 26.01.2020.

¹²⁵ Se også: <https://www.dw.com/en/homelessness-in-germany-on-the-rise/a-51195787> sett: 26.01.2020.

og personer som bor i institusjon, b) husholdninger i umiddelbare fare for å bli hjemløse (personer som venter på utkastelse eller bor i utrygge boforhold preget av konflikt og vold etc.). BAGs definisjon er sånn sett veldig bred.

I Tyskland er det kommunene som har hovedansvar for forebyggingen og bekjempelsen av bostedsløshet – og bostedsløshetsstrategiene varierer mye fra Bundesland til Bundesland og fra kommune til kommune. Kommunene har blant annet ansvar for å fremskaffe og finansiere nødboliger, bo-oppfølging, samt sosiale støtteordninger til husholdninger som sliter med særskilte boligutfordringer. Også veldedige organisasjoner engasjerer seg i arbeidet med å bekjempe bostedsløshet (Hanesch, 2019; se også: Feantsa, 2017).

Kommunenes arbeid med bostedsløshet er stort sett boligorientert og følger ikke trappetrinnsmodellen. Kritiske stemmer i den tyske boligdebatten argumenterer for at landets utfordringer knyttet til bostedsløshet ikke kan bli vesentlig redusert uten at boligknappheten i visse urbane områder reduseres kraftig. Interesseorganisasjonen for bekjempelse av bostedsløshet (BAG) har tatt til orde for en større nasjonal satsing på rimelige utleieboliger rettet spesielt mot hjemløse.¹²⁶ Det ytres også bekymringer om at mange husholdninger som risikerer å bli bostedsløse går under radaren til offentlige myndigheter og dermed ikke mottar noen form for støtte (Hanesch, 2019).

6.6 Tyskland, et boligsosialt forbilde?

Tyskland har mange boligsosiale og boligpolitiske løsninger som kan være av interesse for norske myndigheter og interesseorganisasjoner. Det gjelder for eksempel den tidsbegrensede støtten til oppføring av sosiale utleieboliger som er tilgjengelig for et bredt spekter av offentlige, kooperative og private selskaper. I tillegg vil mange oppleve tyske byers strategier for å fremskaffe rimelige utleieboliger som spennende eksempler på boligpolitisk innovasjon. For norske myndigheter kan det også være interessant å studere tyske kommuners bruk av planloven som et redskap i boligpolitikken. Endelig er den tyske boligpolitikken særegne balanse mellom leieboere, utleierye og boligeiere utvilsomt verdt et nærmere studium – også i det norske boligeierlandet. Selv om det tyske eksempelet i utgangspunktet avviker mye fra norsk boligvirkelighet, virker det klart at tyske erfaringer er relevante når reguleringen av boligmarkedet og boligskattepolitikken i Norge utredes. Hvis norske myndigheter en gang i framtiden ønsker å satse sterkere på det private leiemarkedet og bostabilitet for leieboere kommer de ikke utenom det tyske eksempelet.

Det vil imidlertid ikke overraske noen at også Tyskland har store utfordringer i boligsektoren. Husleiene og boligprisene i Tyskland økte kraftig etter 2010 – den særegne tyske stabiliteten er i noen grad brutt (se del 1 og Wijburg & Aalbers, 2017). Kritikken mot landets manglende strategi for bekjempelse av bostedsløshet

¹²⁶ <https://www.thelocal.de/20190730/200000-affordable-housing-units-needed-per-year-to-fight-homelessness-in-germany> sett: 26.01.2020.

og knappheten på rimelige utleieboliger, illustrerer videre at Tyskland har en vei å gå når det gjelder å tilfredsstille boligbehovet til de mest vanskeligstilte på boligmarkedet.

Også for ordinære lønsmottakere er imidlertid de siste årenes husleiestigninger en utfordring. Tyske byer har valgt ulike lokale strategier for å løse denne utfordringen. München har for eksempel lansert en større satsing for å motvirke effektene av store husleiestigninger på byens opphetede boligmarked.¹²⁷ Denne satsingen er basert på virkemidler som subsidierte lån til kommunale boligselskaper og selektiv økonomisk støtte til leieboere. Ifølge Egner og Kayser (2020) er imidlertid de boligsosiale redskapene som er tilgjengelig i München utilstrekkelige for å løse byens boligutfordringer. Det illustreres ved at det er langt flere som venter i kø på en sosial utleiebolig enn antallet boliger i året kommunen realistisk sett har mulighet til å fremskaffe. Som følge av at det stadig forsvinner boliger ut av den sosiale utleiesektoren som følge av dens midlertidige karakter, blir det stadig færre utleieboliger som er tilgjengelig for vanskeligstilte (Egner & Kayser, 2020). I et land hvor det er få boligeiere under 40 år og leiemarkedet regnes som et akseptabelt alternativ også for personer med relativt høye inntekter, er mangelen på sosiale utleieboliger selvfølgelig ekstra alvorlig. Konkurransen på det private leiemarkedet – hvor det er adgang for alle – blir tøff for vanskeligstilte i denne situasjonen.

Et siste moment som er verdt å nevne, er den lave tyske eierandelens konsekvenser for økonomisk ulikhet. Det er vanskelig å bedømme betydningen av den lave eierandelen isolert fra andre viktige faktorer, men det er et faktum at Tyskland har en skjevare fordeling av velstand enn mange andre europeiske land. Ifølge Kofner (2014) er det *mulig* at en høyere boligeierandel ville fungert som en utjevne faktor i Tyskland. Samtidig vet vi at boligeiendom også kan bidra til å forsterke økonomiske skiller – jevnt over eier folk med de høyeste inntektene også de mest verdifulle boligene (Forrest, 2018; Sørvoll & Nordvik, 2019).

¹²⁷ I motsetning til Berlin og noen andre store tyske byer har befolkningen i München steget de siste årene, noe som har bidratt til et presset boligmarked (Egner & Kayser, 2020).

7 Nederland

Sammenlignet med Tyskland og Østerrike minner Nederland antagelig mer på boligmarkedet og boligpolitikken i Sverige og Danmark. I likhet med Sverige, Danmark og Østerrike har Nederland en stor utleiesektor som karakteriseres som «social housing» i internasjonale komparative studier (Jf. Scanlon, Arrigoita og Whitehead, 2015). I Nederland består denne sektoren av ikke-kommersielle boligforeninger, en sektor som utgjør ca. en tredjedel av boligmassen i Nederland. Dette er den høyeste andelen «social housing» blant våre seks case. Nederland er – som Norge, Sverige og Danmark – også kjennetegnet av sterk vekst i boligpriser og husholdningenes gjeldsgrad de siste tjue årene. På 2000-tallet har også Nederlandske regjeringer vært opptatt av å bidra til flere selveiere – det er en målsetting vi kjenner fra Skandinavia også, og da mest utpreget fra vårt eget land (se del 1 og nedenfor).

I likhet med store deler av resten av Europa representerer perioden mellom 1950 og 1990 gullalderen for sosial boligbygging og statlig styring av boligsektoren i Nederland. På 1990- og 2000-tallet forekom det nedskjæringer i de statlige boligbyggingssubsidiene og en forsiktig liberalisering av boligmarkedet. Den nederlandske regjeringen gjenvant imidlertid initiativet og styringslysten i boligsektoren på 2010-tallet. Som et ledd i tilpasningen til EUs konkurranse-lovgivning bestemte regjeringen og flertallet i parlamentet at den ikke-kommersielle sektoren skulle rettes mot lavinntektsgrupper i mye sterkere grad. Før 2011 var den ikke-kommersielle sektoren i prinsippet åpen for alle inntektsgrupper – selv om den i praksis var mer eksplisitt rettet mot lav- og mellominntektsgrupper enn i Sverige og Danmark (OECD, 2016. PH 4.3 Key Characteristics of Social Rental Housing; Elsinga & Lind, 2013; Boelhouwer & Priemus, 2014; Kadi & Ronald, 2014). Nederlandske regjeringer etter år 2000 har også vært opptatt av å øke både det private leiemarkedet og (spesielt) eierboligmarkedets størrelse på bekostning av den ikke-kommersielle utleiesektoren (Aalbers, 2004; Kadi & Ronald, 2014; Musterd, 2014; Kadi & Musterd, 2015). Nederlandske regjeringer har dermed forsøkt å ta steg i retning av en boligmodell som minner mer om den sterke norske eierboligorienteringen.

Hansson (2018) oppsummerer den boligpolitiske utviklingen i Nederland de siste åren på en treffende måte. Hun får godt frem den Nederlandske boligsektorens særegne blanding av marked, selektiv støtte til vanskeligstilte og sterk statlig styring. Ifølge Hansson har Nederland utviklet seg fra en uttalt generell boligpolitikk til en mer residual modell med en målretting av subsidier mot grupper med begrensede økonomiske ressurser (Hansson, 2018: 12). Det betyr at utviklingen i Nederland minner om det allmenne europeiske mønsteret. Hansson påpeker imidlertid at boligmarkedet i Nederland fortsatt er gjenstand for sterk statlig styring gjennom «plansystemet, marklovgivningen [tomtelovgivningen], regleringen av de sociala bostadsorganisationerna, hyresregleringen, ränteavdragen m. m.

(Hansson, 2018: 12). Den sterke graden av statlig intervensjon i den nederlandske boligsektoren kommer også til uttrykk i en sammenlignende studie av seks europeiske land (Østerrike, Frankrike, Tsjekkia, Spania, Tsjekkia og Storbritannia). Blant disse landene hadde Nederland høyest samlet subsidienivå målt i andel av bruttonasjonalproduktet (Wieser & Mundt, 2016).

Som i Sverige og Danmark er Nederlandske boligforskere kritiske til flere av endringene som har blitt gjennomført i boligpolitikken de siste årene. Det har blant annet blitt argumentert for at regjeringen ikke verdsetter betydningen av den store ikke-kommersielle sektorens historiske rolle, for eksempel som en garantist for stabil boligbygging i nedgangstider, og dens tradisjon for å hjelpe vanskeligstilte grupper med å investere i lite attraktive områder (Boelhouwer & Priemus, 2014). Kadi og Musterd (2015) knytter på sin side de siste årenes politikkenringer – bla. større vekt på å øke antallet boligeiere samt større målretting og mindre bygging av ikke-kommersielle utleieboliger – til en forverring av innenfor-utenfor problematikken på boligmarkedet i Amsterdam. Lavinntektsgrupper som allerede har en rimelig ikke-kommersiell bolig har begrenset mobilitet, og det betyr at fattige outsiders som kommer flyttende til byen sliter med å skaffe seg det godet sosiale leieboliger representerer.

I det som følger skal vi presentere grunnleggende trekk ved boligpolitikken i Nederland med vekt på ordninger som er relevant for vanskeligstilte og det boligsosiale feltet.

7.1 Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken

Ifølge OECDs database er hovedmålsettingene for boligpolitikken i Nederland å bidra til rimelige boligers tilgjengelighet (*affordable housing*), skape et robust og fleksibelt boligmarked og bidra til å skape et større privat leiemarked (OECD, 2016. PH1.2 Housing policy objectives and obstacles). I tillegg vet vi at Nederlandske regjeringer har arbeidet med å vri den ikke-kommersielle sektoren i retning av lavinntektsgruppers boligbehov og øke andelen boligeiere på 2000-tallet (Aalbers, 2004; Kadi & Musterd, 2015; Haffner, van der Veen & Bounjough, 2016). I mai 2018 ble det lansert en ny nasjonal satsing på boligpolitikk med tre grunnplanker: 1. Økt satsing på boligbygging. Målet er å bygge 75 000 boliger hvert år fram til 2025. Ulike virkemidler diskuteres for å nå denne målsettingen, som for eksempel forenkling av plan- og reguleringsbestemmelser. 2. Mål om å fremskaffe flere rimelige boliger for lavinntektsgrupper og ungdom gjennom ulike virkemidler orientert mot både leie- og eiermarkedet. 3. En målsetting om en mer effektiv utnyttelse av den eksisterende boligmassen. Regjeringen ønsker å stimulere folk til å flytte for å gjøre plass til andre grupper – som ungdom og vanskeligstilte. Ikke minst ønsker regjeringen å stimulere mellominntektshusholdninger fra å flytte fra den ikke-kommersielle utleiesektoren. Hvis det skjer i større utstrekning blir det større muligheter for vanskeligstilte grupper i den rimeligste delen av den nederlandske boligmassen (Jf. Oostveen, 2019).

De siste årenes boligpolitiske endringer har gjort lavinntektshusholdninger til en stadig viktigere målgruppe for Nederlandsk boligpolitikk. Det er først og fremst personer med lave inntekter som er tiltenkt en plass i den ikke-kommersielle sosiale boligsektoren i årene som kommer (Hoekstra, 2017). På den annen side er har regjeringen også opprettholdt en boligskattepolitikk og regulering av banksektoren som stimulerer til lånefinansiert boligeie for grupper med bedre økonomi (se del 1). Det betyr at det er misvisende å si at nederlandsk boligpolitikk er eksklusivt orientert mot vanskeligstilte grupper.

I Nederland har det øverste statlige styringsnivået et større direkte boligpolitisk ansvar enn i Østerrike og Tyskland (OECD, 2016. PH1.1 Policy instruments and level of governance). Ifølge Haffner, van der Veen & Bounjouh styrer staten boligmarkedet gjennom husleiereguleringen, bostøtte og skattesubsidier til boligeiere. I tillegg utformer staten juridiske rammeverk knyttet til ikke-kommersielle utleieboliger, tomtepolitikk, skattepolitikk og byfornyelse (Haffner, van der Veen & Bounjouh, 2016: 29). Provinsmyndighetene spiller ikke en stor rolle i nederlandsk boligpolitikk, men kommunene har en viktig rolle som samarbeidspartnere med ikke-kommersielle boligforeninger og som ansvarlig for ulike støtteordninger for de mest vanskeligstilte på boligmarkedet, som for eksempel bostedsløse eller personer i fare for å bli hjemløse (OECD, 2016. PH1.1 Policy instruments and level of governance; Haffner, van der Veen & Bounjouh, 2016; Oostveen, 2019).

7.2 Boligososiale virkemidler

Den ikke-kommersielle sosiale utleiesektoren. Den ikke-kommersielle boligsektoren har gjennomgått store endringer de siste tiårene. På midten av 1990-tallet ble de ikke-kommersielle boligforeningene mer selvstendige i forhold til staten; omfattende statlige produksjonssubsidier ble avskaffet og idealet ble at den ikke-kommersielle sektoren skulle være selvfinansierende. I realiteten finnes det fortsatt en form for statlig subsidiering av sektoren: de ikke-kommersielle selskapene kan få statlig garanti for lån gjennom et eget garantifond. Det gjør at de har tilgang til rimeligere lån enn sine private konkurrenter (Elsinga & Lind, 2013).

Fra 2005 til 2012 pågikk det en større diskusjon om framtiden til den ikke-kommersielle sektoren i Nederland (se Elsinga & Lind, 2013, for detaljer). Det hele endte med en relativt gjennomgripende reform. Som en tilpasning til EUs konkurranseregelverk (som ikke tillater forskjellsbehandling av aktører på markedet som ikke er begrunnet i særskilte sosiale eller allmenntilgjengelige forpliktelser) ble den ikke-kommersielle sosiale sektorens boliger som hovedregel forbeholdt husholdninger med en årlig inntekt opp til 34000 Euro. I første omgang hadde denne reformen få konsekvenser for eksisterende leieboere, men den innebar at 90 prosent av alle nye ikke-kommersielle sosiale leieboliger med regulert husleie skulle tildeles grupper med lave inntekter. Den regulerte husleien var 710 euro i måneden i 2016 – og denne husleien gjaldt i den stor majoriteten av ikke-kommersielle bolighus. EU-kommisjonen aksepterte videre at 10 prosent av alle boliger i sektoren kunne fordeles til husholdninger med ordinære inntekter av

hensyn til målsettingen om å bevare blandede boligområder (social mix; Elsinga & Lind, 2013; Hoekstra, 2017).

I 2013 introduserte regjeringen en ny reform som trakk den ikke-kommersielle sektoren i en enda klarere selektiv retning. Reformen av 2013 var en husleiereform som var ment å frigjøre boliger til lavinntektsgrupper (og andre vanskeligstilte på boligmarkedet) ved å stimulere husholdninger med høyere inntekter til å flytte. Med dette formål ble det innført inntektsavhengige husleieøkninger for alle leieboere som hadde høyere inntekter enn inntektstaket. Slike husholdninger kan få årlige husleieøkninger på opptil 6.5 prosent i året. En del av selvstendigheten som ble innført på 1990-tallet har også blitt trukket tilbake de fem siste årene: et nyt statlig kontrollregime med hensyn til økonomisk aktivitet, administrasjon og finansiell bærekraft er innført. Ett av hovedpoengene ved dette kontrollregimet er å sikre at de ikke-kommersielle boligforeningene holder seg til sin kjernevirksomhet, dvs. fremskaffelse og drift av boliger for sine vanskeligstilte målgrupper, og kun engasjerer seg i annen virksomhet på helt forretningsmessige vilkår (Jf. Elsinga & Lind, 2013; Hoekstra, 2017).

De siste årene har antallet nybygde sosiale utleieboliger gått relativt kraftig ned. Det henger blant annet sammen med en ny gårdeieravgift som ble innført i 2013 av statsfinansielle hensyn. Ifølge Hoekstra bidrar denne avgiften til å svekke de ikke-kommersielle boligforeningenes økonomi, og hemmer kanskje også deres vilje til å ta risiko (Hoekstra, 2017: 35–36). I 2016 ble så tildelingssystemet vridd enda lenger i behovsprøvende retning: fra 1. januar 2016 ble 95 prosent av alle ledige sosiale boliger med en husleie under 587 euro tildelt husholdninger som har rett på bostøtte. Ifølge Hoekstra betyr dette i praksis at de minst økonomisk ressurssterke husholdningene blir plassert i områder med de rimeligste boligene – samtidig sparer staten penger på bostøttebudsjettet (Hoekstra, 2017: 34–35).

På tross av at sektoren har endret seg mye i løpet av de siste tjuen årene er det likevel dekning for å si at den ikke-kommersielle utleiesektoren er nederlandske kommuners viktigste boligsosiale redskap. Etter den store reformen av 2012 og etterfølgende lovendringer har sågar denne sektoren blitt enda mer av et rendyrket boligsosialt redskap orientert mot vanskeligstiltes behov. Nedenfor plasserer vi dagens ikke-kommersielle sektor i Nederland i Sørvolls skjema (Sørvoll, 2019).

- **Størrelse.** Den ikke-kommersielle utleiesektoren i Nederland er fortsatt Europas største. Den utgjør omkring en tredjedel av boligmassen i Nederland. OECD-tall fra 2015 viser at den sosiale ikke-kommersielle sektorens andel var 34.1 prosent da (del 1). Nå er imidlertid sektorens andel mindre. I 2018 utgjorde den ca. 30 prosent av boligmassen (van Gent & Hochstenbach, 2019).
- **Grad av behovsprøving.** Graden av behovsprøving har blitt mye sterkere de siste årene (se ovenfor). I dag skal 90 prosent av boligene i den ikke-kommersielle sektoren med regulerte leier tildeles lavinntekts-husholdninger. Per 2016 skulle 80 prosent av de ledige boligene fordeles til

husholdninger med inntekter under 35380 euro¹²⁸, og 10 prosent av boligene fordeles til grupper med under 39975 euro i årsinntekt. De resterende 10 prosentene kan fordeles til husholdninger som tjener mer enn dette, men personer med sosiale eller medisinske problemer gis forrang også i denne kvoten for grupper med høyere inntekter (Hoekstra, 2017: 34). Det er også slik at 95 de aller rimeligste boligene – med husleier under 586 eller 628 euro avhengig av husholdningsstørrelse – skal fordeles til husholdninger som tilfredsstillt kravene til bostøtte. Det er dermed snakk om en enda strengere behovsprøving av de rimeligste boligene, som følge av at inntektstaket for bostøtten er 22100 (enpersonshusholdninger) og 30000 (flerpersonshusholdninger) euro (Hoekstra, 2017: 34).

- **Kontraktlengde.** Kontraktene i den ikke-kommersielle sektoren er tids-ubestemte – mer er eller mindre uten unntak. Generelt er den nederlandske husleielovgivningen meget sterkt leieboervennlig (Haffner, van der Veen og Bounjouh, 2016). Det er svært vanskelig for alle utleiere å terminere kontrakter. Kort fortalt betyr dette at behovsprøvingen i den ikke-kommersielle sektoren begrenser seg til tildelinger av nye boliger. Det finnes ingen regelmessig behovsprøving ved kontraktslutt som i Norge – fordi kontrakter med svært få unntak ikke kan avsluttes av utleier. I praksis betyr det at mange leieboere med høyere inntekter enn taket fortsatt bor i den ikke-kommersielle sektoren (Jf. Musterd, 2014; Schilder & Scherpenisse, 2018).
- **Prinsipper for husleiefastsettelse.** De fleste boligene i den ikke-kommersielle sektoren er gjenstand for husleieregulering. Maksimumshusleien for regulerte boliger var 710.68 euro i 2016. Boliger som har husleier over dette taket – som inkluderer ca. 10 prosent av boligene i den ikke-kommersielle utleiesektoren – er ikke en del av husleiereguleringssystemet (Hoekstra, 2017; Schilder & Scherpenisse, 2018). I de fleste tilfeller legger boligforeningene seg på et lavere husleienivå enn maksimumsnivået; gjennomsnittlig krever de bare 80 prosent av husleiereguleringens yttergrense. De konkrete utregningene av husleiene er basert på et poengsystem som veier ulike boligkvaliteter som markedsverdi, størrelse og energieffektivitet. Det er regjeringen som i siste instans bestemmer maksimumstaket for de årlige husleieøkningene (Schilder & Scherpenisse, 2018; OECD, 2016. PH4.3 Key Characteristics of Social Housing). I 2013 ble det foretatt en husleiereform som innebar at leieboere med inntekter over makstaket får høyere årlige husleieøkninger enn andre. Det er et forsøk på å skape større sirkulasjon i boligmassen og frigjøre sosiale utleieboliger til vanskeligstilte grupper (se ovenfor).
- **Administrasjon.** Den boligsosiale virksomheten til de ikke-kommersielle boligforeningene er strengt lovmessig regulert. I loven fra 2015 defineres boligforeningenes kjerneoppgaver som bygging og drift av boliger til deres målgrupper, dvs. lavinntektsgrupper som tilfredsstillt inntektskravene

¹²⁸ I 2018 hadde dette inntektstaket steget til 36798 euro (Schilder & Scherpenisse, 2018).

(Hoekstra, 2017). Det betyr at de ikke-kommersielle boligforeningene ikke kan bruke statens lånegaranti til å finansiere økonomisk aktivitet som faller utenfor statens definisjon av deres kjerneoppgaver, som for eksempel bygging av rimelige boliger til mellominnteksgrupper med husleie over 710 euro i måneden. All økonomisk aktivitet utover de ikke-kommersielle boligforeningenes sosiale kjerneoppgaver må gjennomføres i henhold til forretningsmessige prinsipper på markedets vilkår og skilles ut i egne administrative enheter. Dette for å motvirke at de ikke-kommersielle boligforeningene får urimelige konkurransefordeler i forhold til privat sektor (Jf. Hoekstra, 2017; Czischke & van Bortel, 2018).

De-ikke kommersielle boligforeningene er fortsatt *non-profit* i den forstand at de er selveiende og ikke utbetaler utbytte til eiere. Det bidrar til at de kan kreve lavere husleier og reinvestere mer av overskuddet i boliger og boligmiljøer enn de ellers ville ha gjort (Schilder & Scherpenisse, 2018).

Husleielovgivningen. Også i Nederland bør husleielovgivningen trekkes frem som et viktig boligsosialt virkemiddel: leieboernes rettigheter står svært sterkt. Ifølge Haffner, van der Veen og Bounjouh (2016) er det for eksempel veldig vanskelig å leie ut boliger med korte, tidsbestemte kontrakter: tidsubestemte kontrakter og høy grad av bostabilitet er normen i både det private og ikke-kommersielle boligmarkedet. I tillegg omfattes majoriteten av alle utleieboliger – både i privat og ikke-kommersiell sektor – av det poengbaserte husleiereguleringsystemet (Schilder & Scherpenisse, 2018; Haffner, van der Veen & Bounjouh, 2016; se ovenfor).

Bostøtte. Bostøtte har lenge vært et viktig virkemiddel i nederlandsk boligpolitikk. I Nederland utbetales det bare bostøtte til leieboere med lavere inntekter – bostøtte er lik husleiestøtte. I OECD har Nederland en av de høyeste andelen lavinntektshusholdninger som mottar bostøtte (OECD, 2016. PH3.2 Key Characteristics of Housing Allowances; OECD, 2016. PH3.3 Recipients and Payment Rates of Housing Allowances). Inntektstaket for bostøtten var 22100 (enpersonshusholdninger) og 30000 (flerpersonshusholdninger) euro i 2017 (Hoekstra, 2017: 34). Leieboere som bor i boliger med husleie over 710 euro i måneden – altså utenfor husleiereguleringsystemet – er automatisk diskvalifisert fra å motta bostøtte (Schider & Scherpnisse, 2018).

Subsidier til boligeiere. I Nederland finnes det også subsidier til boligeiere. Disse ordningene er ikke gjenstand for veldig streng behovsprøving – og skiller seg dermed fra dagens relativt sterkt behovsprøvde norske startlansordning. På den annen side illustrerer disse subsidiene at nederlandske myndigheter deler mange av de samme ambisjonene som sine norske motstykker når det gjelder å fremme boligeierskap.

I Nederland finnes det for det første en startlansordning som administreres av kommunene. Ved hjelp av denne ordningen kan førstegangsetablerere få et rentefritt lån fra kommunene i tre år (OECD, 2016. PH2.1 Public Spending on

Financial Support to Homeowners; se del 1 for flere detaljer om denne låneordningen). Det finnes også en statlig lånegaranti for boliglån – men den gjelder bare for boliger med en verdi opptil 245000 euro (i 2015). Denne lånegarantien finansieres gjennom et eget boligeiergarantifond. Institusjonen som administrerer dette garantifondet – NHG – fremskaffer ikke bare gunstige lån, men hjelper også husholdninger med å komme seg over kneika ved uforutsette omstendigheter som samlivsbrudd, arbeidsledighet, partners dødsfall eller lignende.¹²⁹ I slike krisesituasjoner kan det for eksempel være snakk om refinansiering ved hjelp av garantifondet, økonomisk rådgivning og/eller praktisk hjelp. Sammenlignet med land som Norge – ikke overraskende – og Østerrike – noe mer overraskende – og en del andre vestlige land er imidlertid de direkte overføringene til boligeiere beskjedne i Nederland, ifølge OECD (PH2.1 OECD, 2016. Public Spending on Financial Support to Homeowners; se del 1 og Elsinga, Hoekstra og Dol, 2015, for flere detaljer om direkte subsidier til boligeiere i Nederland).

Regionale variasjoner. Selv om staten har mye større kontroll over den nederlandske boligsektoren sammenlignet med Østerrike og Tyskland – spesielt etter reformen i 2015 – finnes det selvfølgelig regionale variasjoner i boligpolitikken og boligmarkedet. I storbyene finnes det framfor alt noen særegne utviklingstrekk – som boligknapphet, stigende husleier og prisvekst på eiermarkedet – som har gitt opphav til tilpassede strategier og virkemidler fra bymyndighetene. De største byene har for eksempel egne satsinger med formål om å fremskaffe utleieboliger til mellomstjiktet, et sjikt som verken kommer gjennom det stadig trangere nåløyet til sosiale utleieboliger eller har råd til å etablere seg på eiermarkedet (Hansson, 2019c; Czischke & van Bortel, 2018). Blant disse byene – Amsterdam, Haag, Rotterdam og Utrecht – er det i hovedstaden Amsterdam boligprisveksten, husleiestigningene og boligknappheten har vært mest prekær. Dette i motsetning til andre og mer rurale deler av landet hvor det ikke med rimelighet kan snakkes om etterspørselspress og boligknapphet (Czischke & van Bortel, 2018). I Amsterdam har kommunen etablert en utleieboligsatsing rettet mot mellominntektshusholdninger med hjelp av de ikke-kommersielle boligforeningene. I denne sammenheng defineres mellominntektshusholdninger som befolkningsgrupper som har råd til å betale mellom 710 og 971 euro i måneden. Dette er en gruppe som har fått færre gode boligalternativer i Amsterdam i løpet av de siste tjue-tretti årene: samtidig som ledige sosiale utleieboliger har blitt tildelt stadig mer vanskeligstilte grupper har eiersegmentet blitt både større og (mye) dyrere i denne perioden (Jf. Kadi & Ronald, 2014). Avslutningsvis i dette delkapitlet kommer vi tilbake til de særegne utfordringene på boligmarkedet i Amsterdam og deres konsekvenser for vanskeligstilte på boligmarkedet.

¹²⁹ <https://www.nhg.nl/english-summary/Information-for-consumers/What-is-nhg> sett: 29.01.2020.

7.3 Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken

I likhet med mange land i Europa har Nederland en lang og sterk tradisjon for kommunal tomtepolitikk. Kommunenes aktive tomtepolitikk og tomtesubsidier var en viktig del av boligforeningens økonomiske grunnlag i den ikke-kommersielle boligbyggingens gullalder i perioden fra 1950 til 1990. I Norge var boligkooperasjonen, kommunen og Husbanken det gyldne triangelet i boligpolitikken i denne perioden (Sørvoll, 2011), i Nederland var hovedaktørene i triangelet de ikke-kommersielle boligforeningene, staten og kommunene. Både i Nederland og Norge var kommunenes tomtefremskaffelse og tomtesubsidier en viktig drivkraft i dette etterkrigstriangelet. Edwin Buitelaar beskriver det Nederlandske eksempelet på denne måten:

For housing, this came into effect on a large scale just after the Second World War. After the war, the need for housing was great, since building production had stopped during the war and because many demolished houses had to be rebuilt. Within 20 years, over one million houses had to be built to relieve the pressure on the existing housing stock (Siraa 1989). To this end, a centrally led coalition between central government, local governments and housing associations was formed: the «golden triangle of housing provision» (De Kam 2007). Housing associations built the houses, central government provided subsidies to finance these houses and local authorities provided the land at a fixed and relatively low price (Buitelaar, 2010: 350).

Selv om mange nederlandske kommuner fortsatt fører en aktiv tomtepolitikk med kjøp, salg og bearbeiding av tomter¹³⁰ (Jf. van Oosten, Witte & Hartmann, 2018; OECD, 2017) har dette blitt noe vanskeligere de siste årene, blant annet som følge av stigende konkurranse om tomter og dermed også prisstigning på tomtegrunn (Hansson, 2019c). Gjennom planloven av 2008 fikk imidlertid nederlandske kommuner nye virkemidler til rådighet i boligforsyningspolitikken. Fra 2008 fikk kommunene mulighet til å fastsette andelen ikke-kommersielle sosiale utleieboliger, sosiale eierboliger med maksimalpriser og private selveide boliger i både oversiktsplaner og detaljplaner. Det er imidlertid ikke snakk om kommunale direktiv fra oven: planer utarbeides i samarbeid med private og/eller ikke-kommersielle aktører (Hansson, 2019c: 21; De Kam, 2014).

Buitelaar & De Kam (2012) argumenterer for at planloven ble endret i 2008 som et resultat av press fra de ikke-kommersielle boligorganisasjonene, og som følge

¹³⁰ Ifølge van Oosten, Witte og Hartmann (2018) er nederlandske kommuner fortsatt kjennetegnet av en svært aktiv tomtepolitikk. De forklarer dette blant annet med å vise til at høyproduksjonsideologien fra etterkrigstidens boligpolitiske gullalder fortsatt henger igjen i veggene i mange kommuner. I tillegg påpeker de at tomtepolitikken i nyere tid har vært svært markedsorientert, i den forstand at kommunene har oppført seg mye som private bedrifter i tomtemarkedet. Dette har også ført til store tap da markedet snudde (midlertidig) i forbindelse med finanskrisen.

av at regjeringen fastholdt sitt mål om 30 prosent sosialboliger i nye boligområder og dermed var på leting etter nye virkemidler. Som følge av høyere tomtepriser og mindre risikovilje i kommunene falt andelen kommunalt formidlede tomter til sosial utleieboligbygging fra og med 1990-tallet. Dermed framstod innføring av adgang til å fastsette disposisjonsformer i kommunale planer som et naturlig steg (ibid.).

Adgangen til å stille krav om disposisjonsform i utbyggingsområder, gjør at planlovgivningen også i Nederland er et kraftigere boligsosialt redskap for kommunene enn i Norge. Sammenlignet med situasjonen i Norge bruker også kommunene i større grad kjøp, bearbeiding og salg av tomter som et virkemiddel for å realisere sine planambisjoner – også i boligsektoren (Oosten, Witte & Hartmann, 2018). Det må imidlertid understrekes at planloven av 2008 ikke gir kommunene makt til å kreve at private selskaper eller boligforeninger skal bygge ut et område. Like fullt kan den nederlandske planloven være et egnet redskap for å tvinge utbyggere som ønsker å utvikle et boligområde til å bygge en viss andel sosiale utleie- og/eller eierboliger – selv om de i utgangspunktet ikke ønsker en sosial profil av kommersielle hensyn. I slike tilfeller finnes det imidlertid en risiko for at utbyggere nøyer seg med å tilfredsstille minimumskravene i reguleringsplanene knyttet til sosialboligene med hensyn til størrelse, standard osv. (Jf. De Kam, 2014: 447).

7.4 Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken

I Tenlaw-prosjektets sammenlignende studie rangeres Nederland i midtkategorien «Countries Manifesting a medium level of preference for owner occupation tenure». Denne vurderingen er gjort på bakgrunn av profilen til landets leie-markedsreguleringer, boligsubsidier og boligskattepolitikk. I Tenlaw-studien nevnes Nederlands store ikke-kommersielle utleiesektor og (svært) sterke rettsvern for leieboere som momenter som trekker i leievennlig retning. Videre pekes det på at skatteregimet er relativt gunstig både for eiere og leieboere, og at boligsubsidiene samlet sett favoriserer eier- og sosiale utleieboliger. Private leieboliger og private utleiere begunstiges ikke i skattepolitikken (Dinse, 2016) – noe som reflekteres i den lave andelen private utleieboliger i Nederland. Det kan legges til at nederlandske regjeringer på 2000-tallet har pekt på det private leiemarkedet som et viktig satsingsområde, men på tross av dette har det i praksis blitt gjort lite for å stimulere en ekspansjon av denne sektoren (Elsinga, Priemus & Boelhouwer, 2016).

Etter vår oppfatning kan det gi misvisende assosiasjoner å beskrive nederlandsk boligpolitikk som nøytral eller balansert i forhold til spørsmålet om leie og eie. Det er snarere snakk om en hybrid-modell hvor sterk eiervennlighet kombineres med sterk leieboervennlighet. Direkte subsidier gis både til leieboere (bostøtte) og eiere (ulike former), og det er få myndighetsbestemte grenser for husholdningenes boliglånsopptak. Det siste illustrerer at Nederland har helt andre og mer eiervennlige tradisjoner på dette området enn Tyskland og Østerrike. Det finnes også avdragsrett for boliglånsrenter, men dette kombineres med fordelsbeskatning av egen bolig (se del 1). Verdien av avdragsretten for boligeiere er mye høyere enn

bostøtten som gis (kun) til leieboere (Kadi & Musterd, 2014; se del 1 for mer om politikken rettet mot boligeie og boligeiere i Nederland).

Selv om Nederland minner en god del om det norske eksempelets «eierlinje» – og har beveget seg nye steg i vår retning fra 1990-tallet – må vi ikke glemme at noen momenter trekker Nederlandsk boligpolitikk klart i leieboervennlig retning. Det gjelder den store sosiale utleiesektoren og den sterke beskyttelsen av leieboerne i husleielovgivningen i form av eksempelvis nesten obligatoriske tidsbestemte kontrakter og husleieregulering. Selv om det har blitt solgt en del sosiale utleieboliger til beboerne i Nederland, spesielt etter år 2000 (se for eksempel: Kadi & Ronald, 2015), har det aldri blitt innført en *right to buy*-ordning etter britisk og svensk mønster. Salg av utleieboliger har vært valgfritt for boligforeningene i Nederland – og blant annet av den grunn har privatiseringen vært begrenset (Musterd, 2014). Dette er også et eksempel på at Nederland er trygt plassert i en mer leieboligvennlig landkategori enn Norge.

7.5 Bostedsløshet: definisjoner og strategier

Det nederlandske statistikkbyrået CBS definerer følgende personer som bostedsløse: 1. personer som sover ute eller på andre offentlige områder, 2. personer som bor i midlertidige, akutte boligløsninger, 3. personer som bor midlertidig hos venner og slektninger, og ikke vet hvor de skal sove kommende natt (Oostveen, 2019: 5). Den nederlandske definisjonen av bostedsløshet er noe smalere enn den norske. Framfor alt mangler en kategori fra den norske definisjonen i Nederland, dvs. «personer som befinner seg under kriminalomsorgen eller i institusjon og skal løslates eller utskrives innen to måneder og ikke har bolig» (Johannessen & Dyb, 2013: 34).

Med utgangspunkt i definisjonen ovenfor har CBS beregnet antallet bostedsløse i flere omganger. Kort fortalt viser disse beregningene en relativt kraftig økning i antallet bostedsløse i løpet av de siste ti årene. I 2018 ble det totale antallet bostedsløse beregnet til 33900 personer. Det utgjorde en økning på mer enn 100 prosent siden 2009. Det er også verdt å merke seg at antallet unge voksne bostedsløse mellom 18 og 30 år og bostedsløse med ikke-vestlig bakgrunn tredoblet seg i samme periode.¹³¹

Ifølge Oostveen (2019: 8) finnes det hele fem ulike nasjonale strategier som kan relateres til arbeidet med å bekjempe bostedsløshet: 1. Regjeringens nasjonale boligagenda fra mai 2018. 2. Den toårige løpende strategien for beskyttede boliger og husly, 3. Handlingsplan for å bekjempe bostedsløshet blant unge (2019–2021). 4. Satsing for å hjelpe bostedsløse fra midlertidige til permanente boliger. 5. Satsing for å spre *Housing First* i Nederland (se, Oostveen, 2019: 9–13 for detaljer i satsingene). Som nevnt ovenfor er den første satsingen Oostveen (2019) nevner en generell strategi for å bygge bort bolig mangelen, øke tilbudet av rimelige boliger

¹³¹ Se for eksempel: <https://nltimes.nl/2019/08/23/homelessness-netherlands-doubled-since-2009> sett: 29.01.2020; <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2019/34/homelessness-more-than-doubled-since-2009> sett: 29.01.2020.

og legge til rette for et mer velfungerende boligmarked med større mobilitet. Det kan indirekte også komme bostedsløse og personer som risikerer å bli bostedsløse til gode. De fire andre strategiene retter seg mer eksplisitt mot bostedsløshetsfeltet – de gjennomføres alle i større eller mindre grad som et samarbeid mellom staten, kommunene og frivillige organisasjoner (NGOer). Boligorienterte (housing-led) strategier gis eksplisitt forrang i både satsing 2 og 3; målet er å forlate trappetrinnsmodellen (Oostveen, 2019).

Staten finansierer innsatsen rettet mot å bekjempe bostedsløshet i Nederland gjennom overføringer til kommunene, men de er de lokale myndighetene som har ansvaret for å skaffe husly og levere bo-oppfølgingstjenester til bostedsløse. Kommunene følger ingen standardisert bolig- og tjenestemodell, men følgende tilbud til bostedsløse går igjen i kommunene: nattboliger, krisesentre, boliger med tilknyttede bo-oppfølgingstjenester og beskyttede boliger for personer med psykiske problemer. Ikke-statlige organisasjoner bidrar også til å fremskaffe disse tjenestene og boligene i kommunene (Ostveen, 2019).

I lys av den kraftige økningen i antallet bostedsløse de siste ti årene har imidlertid flere etterlyst et større statlig ansvar på området. Byregjeringene i de fire største byene – Amsterdam, Rotterdam, Haag og Utrecht – har for eksempel lansert et felles krav om at den nederlandske regjeringen må ta grep og bidra til å reversere det stadig stigende antallet hjemløse.¹³² De fire byregjeringene mener deres egne kommunale strategier for bekjempelse og forebygging av bostedsløshet trenger drahjelp fra sentralt hold. Byregjeringene er også opptatt av å fordele byrdene i bostedsløshetsarbeidet bedre mellom ulike kommuner. De peker i den sammenheng blant annet på behovet for følgende nye statlige virkemidler og målsettinger: 1. Bidra til flere rimelige boliger og fastsett en kvote for antall bostedsløse for hver kommune. 2. Legg mer av ansvaret for å løse hjemløshetsproblemet på «hjemkommunene». I dag må de store byene bære mye av byrden. 3. Ekstra overføringer fra staten til kommunene på bostedsløshetsområdet.¹³³

7.6 Nederland, et boligsosialt forbilde?

Nederland kan fremstå som et boligsosialt forbilde for Norge på noen områder. Landet har en ikke-kommersiell boligsektor med sosiale utleieboliger av høy standard rettet stadig mer mot vanskeligstilte. I tillegg er planlovgivningen et skarpere boligsosialt redskap enn i Norge – selv om adgangen til å bestemme disposisjonsform i utbyggingsområder ikke er en tryllestav som automatisk produserer rimelige boliger til kommunenes målgrupper (Jf. De Kam, 2014). Det finnes imidlertid store boligsosiale utfordringer på det nederlandske boligmarkedet – ikke minst i Amsterdam.

¹³² <https://www.themayor.eu/en/the-four-largest-cities-in-the-netherlands-demand-action-against-homelessness> sett: 29.01.2020.

¹³³ <https://www.themayor.eu/en/the-four-largest-cities-in-the-netherlands-demand-action-against-homelessness> sett: 29.01.2020.

I den nederlandske hovedstaden møter utenfor-innenfor-problematikken vi kjenner igjen fra boligmarkedet i Stockholm, København og tyske storbyer. Som tidligere nevnt har både husleiene, boligprisene og boligeierandelen økt kraftig i Amsterdam siden 1990-tallet. I samme periode har antallet nye sosiale utleieboliger vokst mindre enn etterspørselen. Til sammen er disse utviklingstrekkene svært problematiske for outsiders med lave og middels inntekter i en by hvor det er begrenset mobilitet ut av de rimeligste sosiale utleieboligene pga. god standard og lave, husleieregulerte husleier (se for eksempel: Kadi & Musterd, 2014; Kadi & Ronald, 2015). Ifølge Kadi og Musterd (2014) kjennetegnes boligmarkedet i Amsterdam av et «gap between insiders and outsiders, with affordability for the poor inside the system not yet deteriorating, but accessibility for poor outsiders emerging as a key problem (Kadi & Musterd, 2014: 246).

De siste årene har også nederlandske boligforskere kommet med kraftig kritikk av det siste tiårets boligpolitiske reformer og deres konsekvenser. Ifølge van Gent og Hochstenbach (2019) har reduksjonen og målrettingen av den sosiale utleie-sektoren ført til residualisering og segregering – dvs. en stadig sterkere konsentrasjon av lavinntektshusholdninger i noen geografiske områder. Dette har potensielt negative effekter for bomiljøene, ifølge de to forskerne. Boelhouwer (2019) argumenterer på sin side for at de siste årenes boligpolitikk forsterker økonomisk ulikhet mellom insidere og outsiders, som ifølge Boelhouwer består av mange unge husholdninger som ikke har maktet å komme seg inn på boligmarkedet. Han foreslår derfor en grunnleggende reform av nederlandsk boligpolitikk med vekt på å revitalisere de ikke-kommersielle boligforeningene som boligpolitisk instrument. De kan blant annet stimuleres til å bygge flere boliger for det økonomiske mellomskiktet, mener den nederlandske boligforskernestoren.

8 England (Storbritannia)¹³⁴

I Storbritannia har boligpolitikken vært ansvaret til «*the devolved administrations*» – Wales¹³⁵, Skottland og Nord-Irland – siden 1999. Sentralregjeringen i Westminster er på sin side ansvarlig for boligpolitikken i England. Ifølge sentrale boligforskere gir det derfor begrenset mening å behandle boligpolitikken i Storbritannia som en enhetlig størrelse (Stephens, 2017; McKee, Muir & Moore, 2017). McKee mfl. understreker at det ikke finnes noen «'UK experience'» på boligfeltet (McKee, Muir & Moore, 2017: 60). Vi vil derfor først og fremst konsentrere oss om boligpolitikken i England – den suverent mest folkerike delen av Storbritannia – i det som følger. Variasjonen mellom de ulike statsdelene er for store til at vi kan yte alle full rettferdighet innenfor rammen av denne rapporten – selv om vi også vil kommentere situasjonen i Storbritannia generelt når det virker opplysende for fremstillingen. Stephens (2017) argumenterer for eksempel for at den sosiale utleiesektoren har utviklet seg på svært ulike måter i England, Wales og Skottland – to statsdeler som også har ulike juridiske systemet (Orji & Sparkes, 2016). Ifølge Stephens har profilen på den sosiale boligsektoren i England beveget seg fra et bredt sikkerhetsnett for grupper med begrenset økonomi til en ambulansesektor for de aller mest vanskeligstilte. Til forskjell fra dette har den sosiale utleiesektoren i Skottland og Wales beholdt den brede sikkerhetsnett profilen (Stephens, 2017).

De siste 40 årene i britisk boligpolitikk kan veldig kort oppsummeres på denne måten: Thatcher-regjeringens *Right to Buy*-politikk lovfestet i 1980, ga leieboere i den store sosiale kommunale utleiesektoren (*council housing*) rett til å kjøpe sin egen bolig til en gunstig pris. Jones og Murie beskriver denne reformen som «the most important privatisation of all those introduced by the Thatcher-Government» (Jones & Murie, 2006: 5). Mellom 1979 og 2003 ble det solgt nesten 2.8 millioner kommunale boliger til leieboere (*sitting tenants*), noe som i stor grad var et produkt av innføringen av Thatcher-regjeringens «rett til å kjøpe». I denne perioden gikk videre andelen leieboere i den kommunale sektoren ned og andelen boligeiere opp – noe som var helt i tråd med det konservative partiets ønsker. I England gikk den kommunale utleiesektorens andel av boligmassen ned fra 26.6 til 11.4 prosent mellom 1981 og 2003; på samme tid økte eierboligenes andel fra ca. 60 til ca. 71 prosent. I Storbritannia som helhet ble andelen kommunale boliger redusert fra 29.2 til 13 prosent av boligmassen mellom 1981 og 2003, mens andelen eierboliger økte fra 57.6 til 72.3 prosent av boligmassen (Jones & Murie, 2006).

I årene med konservative regjeringer under Thatcher og John Major (1979–1997) forekom det også store overføringer (*stock transfers*) av boliger fra den

¹³⁴ I dette kapitlet har vi fått god hjelp fra ekspertuttalelsen til Ida Høvde Holmagan, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹³⁵ I denne rapporten bruker vi bare kortformen «England» av hensyn til språklig flyt.

kommunale sektoren til boligforeningssektoren (*housing associations*) (se nedenfor). Videre skjedde det en omfattende vridning fra produksjonssubsidier til selektive etterspørselssubsidier: bostøtte (*housing benefit*) ble et svært sentralt virkemiddel (Mullins & Murie, 2006).

Mullins og Murie er opptatt av at de konservative regjeringene ikke var drivkraften bak alle sentrale endringer i britisk boligpolitikk i denne perioden. De står imidlertid fast ved at *Right to Buy* først og fremst var et resultat av ideologisk motiverte politiske valg. Videre mener de at det ble gjennomført et grunnleggende skifte i britisk boligpolitikk i årene mellom 1979 og 1997, et skifte som fortsatte i samme spor i årene etterpå. De beskriver dette skiftet som en utvikling fra en generell behovsorientert politikk til en selektiv markedsorientert politikk. «This involved an increased commitment to market provision and a move from a needs-based housing policy (directed at everyone with a housing need irrespective of income) to an affordability-based approach (directed at those whose incomes were too low to afford market housing)» (Mullins & Murie, 2006: 38).

De senere årene har andelen boligeiere gått ned både i England og Storbritannia – på tross av at regjeringen har lansert ulike selektive etterspørselssubsidier og andre virkemidler for å motvirke nedgangen. I 2017 var andelen boligeiere i Storbritannia som helhet 64.6 prosent – en nedgang fra 73.2 prosent i 2003 (se del 1 og tabell 1.1 i denne delen). I Storbritannia har «*Generation Rent*» videre blitt et mye brukt begrep for å betegne den relativt kraftige reduksjonen av unge voksne boligeiere. Bare mellom 2007 og 2012 gikk andelen boligeiere under 34 år ned med 10 prosentpoeng (Arundel & Doling, 2017; se også: Arundel, 2017).¹³⁶

Hilber og Schöni (2006) argumenterer for at nedgangen i antallet boligeiere kan knyttes til et ineffektivt britisk planleggings- og reguleringssystem. Ifølge de to forskerne bidro innføringen av Help-to-Buy – en pakke med fire individrettede virkemidler for å fremme selveie – i 2013, kun til å pumpe opp etterspørselen og prisene på boligmarkedet og resulterte ikke i nybygging. Blant annet som følge av ineffektivitet i plan- og reguleringssystemet svarte ikke utbyggerne med å øke tilbudet av boliger selv om Help-to-Buy stimulerte etterspørselen. Ifølge Hilbert & Schöni (2006) fungerte altså Help-to-Buy kontraproduktivt – selv om intensjonene var å øke andelen boligeiere bidro det bare til å stenge flere husholdninger ute fra boligmarkedet. Nedgangen i andelen boligeiere kan ikke bare knyttes til økte boligpriser, men også til andre trekk i samfunnsutviklingen fra slutten av 1990-tallet, som for eksempel utviklingen på lånemarkedet, arbeidsmarkedet og utdanningsfeltet.

Nedenfor skal vi presentere hovedtrekkene i boligpolitikken i England med fokus på de mest relevante boligsosiale virkemidlene for vanskeligstilte, lavinntektsgrupper og det boligsosiale arbeidet. England er potensielt et interessant case for norske myndigheter, all den tid engelsk boligpolitikk de siste førti årene i likhet med

¹³⁶ Se også: <https://www.theguardian.com/money/2018/feb/16/homeownership-among-young-adults-collapsed-institute-fiscal-studies> sett: 30.01.2020.

den norske har vært orientert mot å fremme selveie, selektive virkemidler og frie markedstransaksjoner. På den annen side er England på mange måter et utypisk case. Ikke minst er London helt unik blant europeiske hovedsteder og storbyer når det gjelder boligpris og husleienivå. Selv en by som Paris hadde bare omkring halvparten så høye boligpriser og husleier i 2014. Samme år var boligprisene i London over 70 prosentpoeng høyere per kvadratmeter enn i Stockholm – pressområdet framfor noe i Sverige (Hilber & Schøni, 2016)

8.1 Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling i boligpolitikken

Den britiske regjeringens boligmelding fra 2017 skisser målsettinger og virkemidler som grovt sett deles av dagens regjering (Department for Communities and Local Government, 2017):

- Målsetting 1: Bidra til bedre boligplanlegging og mer effektiv utnyttelse av tomteareal (*Planning for the right homes in the right places*).
- Målsetting 2: Bygge boliger raskere, blant annet gjennom å styrke de lokale myndighetenes evne og kapasitet til å saksbehandle byggesaker med hurtighet og kvalitet (*Building homes faster*).
- Målsetting 3: Bidra til et mer variert (diversifisert) boligmarked (*Diversifying the market*). Dette skal oppnås ved å støtte et bredt antall aktører til å fremskaffe flere boliger. Boligmeldingen nevner eksplisitt aktører som små og mellomstore boligbyggere, profesjonelle, institusjonelle leiemarkedsinvestorer, kommuner og boligforeninger (*housing associations*). (Regjeringen lovet å legge til rette for 1 million nye boliger fram til 2020 i 2015; dette løftet ble gjentatt i 2017; Wilson, 2019).
- Målsetting: Bedre vilkårene for husholdningene på eier- og leiemarkedet (*Helping people now*). Regjeringen ønsker blant annet å fortsette satsingen på å hjelpe husholdninger inn på eiermarkedet *Help-to-Buy* og *Starter Homes*. I boligmeldingen tas det også til orde for å støtte de mest sårbare vanskeligstilte husholdningene med deres boligbehov, og øke innsatsen for å forebygge hjemløshet og redusere antallet som sover på gaten.

Kort oppsummert tar regjeringen i boligmeldingen til orde for å kombinere en satsing på vanskeligstilte med et fokus på generelle boligforsyningsutfordringer, og vilkårene til ordinære lønsmottakere på boligmarkedet. Den siste målgruppens betydning for regjeringen er ikke overraskende i et land hvor utviklingen på boligmarkedet generelt sett har gått feil vei – også ifølge den britiske regjeringen (Department for Communities and Local Government, 2017). Det er ikke uten grunn at boligmeldingen fra 2017 heter *Fixing our broken housing market*. England og Storbritannia generelt sliter med høy boutgiftsbelastning for husholdningene, fallende eierandeler og svak tilbudssiderespons (lav boligbygging) i markedet (Department for Communities and Local Government, 2017; Hilber & Schøni, 2016; Arundel, 2017). Reduksjonen i andelen boligeiere de siste

årene bidrar til å forklare den tverrpolitiske oppslutningen om å arbeide for å øke antallet førstegangsetablerere på eiermarkedet (Social Mobility Commission, 2017).

I den sosiale utleiesektoren er regjeringens målsetting å øke graden av behovsprøving, bidra til å understøtte overgang fra leie til eie samt legge til rette for en gradvis reduksjon av sosiale utleieboliger i høykostområder og øke andelen i lavkostnadsområder. Dette innebærer blant annet forsøk på å øke sirkulasjonen i den sosiale boligmassen og frigjøre boliger til vanskeligstilte gjennom forsøk på å innføre tidsbestemte leiekontrakter og høyere husleier for leieboere med høyere inntekter (Scanlon, 2017; Fitzpatrick & Watts, 2017).

Som nevnt ovenfor er ansvaret for boligpolitikken stort sett overført til de selvstendigjorte administrasjonene til Wales, Skottland og Nord-Irland, mens den britiske regjeringen sitter i førersete i engelsk boligpolitikk (et unntak er bostøtten som administreres av sentralregjeringen og utbetales i tråd med lignende regler over hele Storbritannia; Tunstall, 2019). I engelsk boligpolitikk er det således sentralregjeringen som har ansvaret for å utforme lover, regler og de økonomiske boligvirkemidlene som bostøtte og *Help-to-Buy*. Kommunene har på sin side ansvaret for sosiale utleieboliger samt plikt til å yte bistand til hjemløse og vanskeligstilte personer som står i fare for å bli hjemløse. De lokale myndighetenes arbeid på dette området finansieres hovedsakelig av sentralregjeringen, men det utføres ofte i samarbeid med ikke-statlige organisasjoner (Tunstall, 2019).¹³⁷

8.2 Boligsosiale virkemidler

Sosiale utleieboliger. Selv om den sosiale utleiesektoren har krympet en del siden toppunktet på 1970-tallet hvor den utgjorde nesten en tredjedel av boligmassen (Mullins & Murie, 2006), er det per i dag fortsatt et viktig boligsosialt virkemiddel i England og Storbritannia generelt. I dag består den sosiale utleiesektoren hovedsaklig av to deler: 1. restene av den tidligere så sterke kommunale boligsektoren (*council housing*), 2. Boligforeningssektoren (housing associations) som vokste markant fra 1980-tallet og framover ved hjelp av politisk støtte fra konservative regjeringer. I dag er boligforeningssektoren større enn den kommunale sektoren – det finnes 1.6 millioner kommunale boliger og 2.5 millioner boliger administrert av boligforeningene i England. Samlet sett utgjorde den sosiale sektoren 17.3 prosent av boligmassen i England i 2016 – noe som fortsatt er relativt mye i et sammenlignende europeisk perspektiv. Like fullt har den sosiale sektorens andel gått kraftig ned siden slutten av 1970-tallet. Denne utviklingen skyldes at leieboerne har hatt rett til å kjøpe sine egne boliger siden 1980 (se ovenfor; Jf. Thatchers Right to Buy), eierboligenes generelle ekspansjon (i deler av perioden) og at den sosiale sektorens andel av nybyggingen har sunket kraftig siden 1970-tallet (Scanlon, 2017; Whitehead, 2014).

¹³⁷ Jf. ekspertuttalelse fra Ida Høvde Holmagan, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vi skal også plassere dagens sosiale utleiesektor i England inn i Sørvolls skjema (Sørvoll, 2019):

Størrelse: I absolutte tall er det snakk om en enorm boligsektor – med sine ca. 4.1 millioner boliger. Som nevnt ovenfor utgjorde den sosiale sektoren i England 17.3 prosent av den samlede boligmassen i 2016 (Scanlon, 2017). Det er et høyt tall i et komparativt europeisk perspektiv.

Grad av behovsprøving: Den sosiale utleiesektoren skiller seg fra kommunale boliger i Sverige og almene boliger i Danmark på dette punktet: det er en boligsektor med behovsprøving fra kommunens side. Ifølge Scanlon er denne behovsprøvingen med nødvendighet relativt streng. Det er lite mobilitet i den sosiale utleiesektoren og dermed få ledige boliger å fordele. De ledige boligene som finnes allokteres derfor gjerne til vanskeligstilte husholdninger (Scanlon, 2017). Whitehead understreker at beboerne i den sosiale sektoren består av en uforholdsmessig stor andel av eldre, enslige foreldre, pensjonister og husholdninger som ikke er aktive på arbeidsmarkedet. Hun forklarer dette dels ved å vise til *Right to Buy*, som førte til at mange økonomisk resurssterke husholdninger forlot den sosiale sektoren fra og med 1980-tallet, og dels ved å peke på et tildelings-system som i stadig sterkere grad har prioritert bostedsløse og andre svake grupper (Whitehead, 2014: 115).

Kontraktlengde: Det store flertallet av beboerne i den sosiale sektoren har livstidskontrakter, noe som illustrerer at den sosiale sektoren opprinnelig var ment å være et hjem for livet. Det er altså tale om høy grad av bostabilitet og botrygghet for leieboere. «Livstidskontrakter» ble imidlertid først lovfestet i den kommunale sektoren i 1980, og deretter fikk leieboere i kooperative foreninger og *housing associations* samme lovmessig vern i 1988 (Robinson & Walshaw, 2014).

En del boligforeninger har imidlertid begynt med tidsbegrensede femårskontrakter; dette ble mulig etter en lovendring i 2011 som åpnet for at sosiale utleiere kunne innføre tidsbegrensede kontrakter på frivillig basis (Robinson & Walshaw, 2014). Boligforeningenes praksis er imidlertid ikke begrunnet av et ønske om å foreta en ny behovsprøving når kontrakten utløper. Ifølge Scanlon (2017) er det meningen at kontraktene skal fornyes når de utløper hvis leieboerne har tilfredsstilt sine ordinære forpliktelser. Dette er i strid med regjeringens motivasjon for å endre loven i 2011; begrunnelsen for å innføre mulighet for tidsbegrensning av husleiekontraktene var ønsket om sterkere behovsprøving og mer effektiv bruk av offentlige ressurser. Formålet var å legge til rette for en situasjon hvor den knappe ressursen sosiale boliger representerer ble brukt av «those who need it most, for as long as they need it» (siteret fra Fitzpatrick & Watts, 2017: 1022).

I 2016 lanserte regjeringen et forslag om å innføre obligatoriske tidsbegrensede husleiekontrakter i den kommunale utleiesektoren¹³⁸ i England på to til fem år for nye leieforhold. Poenget med forslaget var å øke sirkulasjonen i boligmassen, og

¹³⁸ Boligforeningene ble unntatt fra lovforslaget av juridiske årsaker, se Fitzpatrick & Watts (2017), for detaljer.

få til en mer gjennomført og kontinuerlig behovsprøving i den sosiale sektoren av norsk type (for mer om begrunnelsene og diskusjonene om slike reformutspill se: Robinson & Walshaw, 2014; Fitzpatrick & Watts, 2017).¹³⁹ I 2018 annonserte imidlertid regjeringen at den ikke ville gjennomføre denne reformen på det nåværende tidspunkt i dokumentet *A New Deal for Social Housing* (Ministry of Housing, Communities and Local Governments, 2018). Det betyr at det fortsatt i regelen er tidsbestemte «livstidskontrakter» som gjelder i den sosiale utleie-sektoren – selv om det finnes en valgfri mulighet til å tilby nye leieboere tidsbestemte leiekontrakter på fem eller (i noen tilfeller) to år (Jf. Robinson & Bradshaw, 2018).¹⁴⁰

Prinsipper for husleiefastsettelse. Sentralregjeringen utformet generelle prinsipper for husleie som sikrer at boliger leies ut til redusert pris i forhold til husleienivået på det private markedet. Det er imidlertid stor grad av lokal selvbestemmelse med hensyn til husleienivå. I 2006/2007 ble det beregnet at husleiene i den sosiale sektoren i snitt utgjorde 60 prosent av markedsnivået. Regjeringen har forsøkt å endre prinsippene for husleie i flere omganger. I 2012 innførte den en reform under navnet *Affordable Rents policy*. Gjennom denne reformen fikk sosiale utleiery anledning til å fastsette husleiene i nye og/eller renoverte bygg med utgangspunkt i 80 prosent av markedsleiene i området (Whitehead, 2014). Det ble også mulighet til å øke husleiene ekstraordinært for husholdninger som tjente mer enn 60000 pund i året, men dette har bare blitt gjort i begrenset grad. Denne reformen er kjent som *Pay to Stay* (Scanlon, 2017) og må betraktes som et ledd i regjeringens arbeid med å spare kostnader og frigjøre sosiale leieboliger til vanskeligstilte grupper.

Administrasjon. Fra og med 1980-tallet ble produksjonssubsidiene til den sosiale sektoren kuttet kraftig. Dette førte til en gradvis reorientering i boligforenings-sektoren, spesielt mange av de største foreningene begynte å stole mer på egne krefter og ble mer forretnings- og markedsorienterte (Scanlon, 2017).

¹³⁹ Diskusjonen om kontraktslengde er komplisert, men omhandler enkelt sagt avveininger knyttet til balansen mellom botrygghet og livsstabilitet for beboerne, effektiv bruk av offentlig ressurser og nødvendig sirkulasjon i den sosiale boligmassen. Et argument for å beholde «livstidskontrakter» er hensynet til vanskeligstiltes beboeres følelse av trygghet i en «utrygg verden». Lange kontrakter som gir bedrestilte hushold en mulighet til å bli boende kan også fungere som en motvekt til residualisering og segregasjon med tilhørende opphopning av levekårsutfordringer. Hovedargumentet for å gå over til kortere, tidsbestemte kontrakter er at det gir mulighet til en ny behovsprøving ved kontraktslutt, dvs. at kommunen får en mulighet til å avslutte leieforholdet og gi boligen videre til en (enda) mer trengende husholdning. I en situasjon hvor sirkulasjonen i den sosiale sektoren har vært lav over tid, har det vært en målsetting for skiftende regjeringer å innføre kortere kontrakter (Fitzpatrick & Pawson, 2007; Robinson & Walshaw, 2014; Fitzpatrick & Watts, 2017). Så langt har regjeringen ikke lyktes spesielt godt med å innføre et husleiekontraktregime i England som minner om det som gjelder i den kommunale boligsektoren i Norge.

¹⁴⁰ I 2014/2015 var 15 prosent av nye leieforhold i den sosiale sektoren tidsbegrensede (Fitzpatrick & Watts, 2017).

På tross av kraftig kutt i produksjonssubsidiene til den sosiale sektoren de siste tiårene, er det fortsatt tale om en sektor som understøttes og styres strengt av staten – også med direkte subsidier (se: Whitehead, 2014, for detaljer). Det er dermed på ingen måte snakk om forretningsmessig, profitorientert drift fra de sosiale boligforeningsutleiernes side, men utenfor det sosiale området kan de ta forretningsmessige kommersielt begrunnede beslutninger. De minner dermed en del om de nederlandske ikke-kommersielle boligforeningene – som også reguleres strengt av staten – men har mulighet til å bygge og tilby boliger på kommersielle vilkår utenfor den boligsosiale sfæren. Når det gjelder de kommunale utleierne er de mer tradisjonelle offentlige organer med mindre kommersielt spillerom (Scanlon, 2017).

Den engelske sosiale sektorens statsavhengighet og statstilknytning kommer til uttrykk ved at den statlige bostøtten i praksis utgjør en stor del av utleiernes inntektsgrunnlag, og ved at sentralregjeringen fastsetter det juridiske rammeverket for sektoren knyttet til husleienivå, husleiekontrakter og reglene for hvordan overskuddet i sektoren kan brukes (Scanlon, 2017: 23).

Bostøtte. Bostøtten utgjør et svært viktig boligsosialt virkemiddel i England og Storbritannia som helhet. Storbritannia er ett av landene i Europa som bruker alle mest på selektiv boligstøtte til husholdningene – både målt i absolutte og relative tall. I motsetningen til for eksempel Østerrike er England og Storbritannia eksempler på case som har fulgt den generelle utviklingen fra produksjons- til selektive etterspørselssubsidier mest konsekvent (se del 1; Mundt & Wieser, 2016; Eurostat 2016).

I OECDs database skilles det mellom tre bostøtteordninger i Storbritannia: *Housing Benefit*, hjelp til å betale for boligkostnader under *Universal Credit* og hjelp til å betale for oppvarming av huset om vinteren (*Winter Fuel Payments*). *Housing Benefit* – heretter bostøtte – er den suverent viktigste og største av disse ordningene. Store deler av leieboerne i den sosiale sektoren mottar denne bostøtten (Whitehead, 2014; Scanlon, 2017). Den er også tilgjengelig for lavinntektsgrupper som bor i den private utleiesektoren, men boligeiere har ikke rett på bostøtte. I OECDs database finner vi at over tretti prosent av husholdningene i Storbritannia i den nederste inntektskvintilen mottar bostøtte. Det er høyt i et europeisk perspektiv (se del 1), men konsistent med ordningens generelle orientering mot lavinntekts-husholdninger i resten av Europa. Det som skiller Storbritannia og England fra mange andre land er at også ganske mange husholdninger i midten av inntektsfordelingen er bostøttemottakere. I likhet med situasjonen i Danmark, Frankrike, Island, Luxembourg og Malta mottar over 10 prosent av britiske husholdninger bostøtte (OECD, 2019. PH3.3 Recipients and payment rates of housing allowances; Eurostat). Det er også mulig å søke om ekstra økonomisk støtte fra kommunen hvis ikke bostøtten dekker husleie-utgiftene.¹⁴¹

¹⁴¹ <https://www.gov.uk/housing-benefit/other-help-with-housing-costs> sett: 31.01.2020.

Den britiske bostøtten kombinerer tildelingskriterier basert på inntekt, formue og disposisjonsform (ingen eiere kan motta bostøtte). Hele ordningen er imidlertid på vei til å bli gradvis utfaset og erstattet av *Universal Credit*. Etter planen skal denne utfasingen være fullført i 2023 – i dag er det mange som fortsatt mottar bostøtte på samme måte som før, men *Housing Benefit* utbetales bare til nye mottakere i visse særtilfeller. *Universal Credit* er en generell trygd som skal erstatte seks ulike støtteformer, inkludert bostøtten.¹⁴² Allerede i dag må de fleste nye søkere søke om tilgang til *Universal Credit* for å få tilgang til statlig bostøtte.¹⁴³

Støtte til boligeiere/politikk som fremmer selveie. Storbritannia og England har en rik politisk og kulturell boligeiertradisjon. Mange sentrale politikere, som den konservative statsministeren Harold Macmillan (1957–1963), har snakket varmt om selveierdemokrati («property owning democracy»; Lund, 2013). I perioden 2015–2020 kan vi skille mellom følgende virkemidler som er designet for å fremme selveie direkte (boligskattesubsider behandles kort nedenfor og i del 1):¹⁴⁴ 1) *Right to Buy*, 2. *Right to Acquire*, 3. *Help to Buy*; 4. *The lifetime ISA* (et myndighets-sponset spareprodukt for førstegangsetablerere), 5. *Shared ownership* (støtte til delt eierskap), 6. *Starter Homes* (mildt behovsprøvde boliger med redusert pris til personer mellom 23 og 40 år), 7. *Affordable Rent to Buy* (Leie-til-eie ordning som gir leieboere mulighet til å kjøpe en subsidiert leiebolig på sikt); se: House of Commons Library, 2019: 36–43, for detaljer om alle virkemidlene bortsett fra *Right to Acquire*). Av disse virkemidlene er antagelig nummer 1 og 3 viktigst målt i økonomisk størrelse og betydning for boligmarkedet og husholdningene.

Right to Buy ble innført i 1980 og har sikret kommunale leieboere rett til å kjøpe sin egen bolig til svært reduserte priser. De siste årene har regjeringen økt leieboernes maksimale rabatt i flere omganger. I 2014 ble rabatten økt til hele 70

¹⁴² <https://www.gov.uk/housing-benefit> sett: 31.01.2020; <https://www.gov.uk/universal-credit> sett: 31.01.2020. <https://www.gov.uk/guidance/moving-from-housing-benefit-to-universal-credit> sett: 31.01.2020; https://england.shelter.org.uk/housing_advice/benefits/how_to_claim_universal_credit sett: 31.01.2020. <https://www.bbc.com/news/uk-45870553> sett: 31.01.2020.

¹⁴³ I 2013 ble det innført en kontroversiell soveromskatt (bedroom tax) i den sosiale utleiesektoren som fortsatt gjelder. Denne skatten ble lansert som et ledd i koalisjonsregjeringens (Kons.-Lib.) forsøk på skjære ned i de offentlige utgiftene til bostøtteordningen. Den innebærer at husholdninger med ett ekstra soverom i forhold til antall personer i boligen får kuttet bostøtten med 14 prosent, mens husholdninger med to ekstrasoverom får kuttet overføringene fra bostøtteordningen eller *Universal Credit* med 25 prosent. (Sommerville, 2013; http://england.shelter.org.uk/housing_advice/benefits/how_to_deal_with_the_bedroom_tax sett: 31.01.2020.

¹⁴⁴ Noen av ordningene eller deler av ordningene som nevnes her har blitt nedprioritert i budsjettmessig, avskaffet i løpet av perioden og/eller bare ment som midlertidige virkemidler i utgangspunktet. Det gjelder for eksempel deler av virkemiddelpakken *Help to Buy* (Se for eksempel: House of Commons Library, 2019; Ministry of Housing, Communities & Local government, 2019; <https://www.helptobuy.gov.uk/wp-content/uploads/Help-to-Buy-Buyers-Guide-Feb-2018-FINAL.pdf> sett: 31.01.2020).

prosent. Det regjerende konservative partiet har også ønsket å utvide *Right to Buy* til boligforeningene, den andre delen av den sosiale utleiesektoren. Etter forhandlinger med *The National Housing Federation* – boligforeningenes interesseorganisasjon – ble det enighet om at dette skulle være et frivillig virkemiddel. Et prøveprosjekt med *Right to Buy i housing associations* ble lansert i Midt-England i 2018 (House of Commons Library, 2019; se også: Pattison & Cole, 2019).

Right to Acquire er boligforeningssektorens motstykke til *Right to Buy* i den kommunale delen av det sosiale markedet. Denne bestemmelsen gir leieboere i de fleste boligforeninger en rett til å kjøpe sin egen bolig, men kjøpsrabatten er mye lavere enn den som gjelder i *Right to Buy*-ordningen.¹⁴⁵ Det er en av årsakene til at *Right to Acquire* har hatt begrenset effekt når det gjelder å øke antallet boligeiere. I dag kan leieboere som bruker retten til å kjøpe sin egen bolig få en rabatt på mellom 9000 og 16000 pund (Munro, 2007).¹⁴⁶

Help to Buy ble innført i 2013 og bestod opprinnelig av tre ulike virkemidler. For det første ble det innført et egenkapitallån (*Help to Buy: Equity Loan*) som kan finansiere opp til 20 prosent av en nybygd bolig. Ordningen er ikke behovsprøvd, men har en grense knyttet til en boligs verdi på 600 000 pund, noe som må sies å være relativt generøst. Dette egenkapitallånet er rettet mot både førstegangsetablerere og andre som ønsker en nybygd eierboliger. Planen er å stenge låneordningen for nytegninger ved utgangen av 2021 (House of Commons Library, 2019).¹⁴⁷

Den andre virkemiddelet i *Help to Buy* var en statlig lånegaranti (*Help to Buy: mortgage guarantee scheme*) for førstegangsetablerere og eksisterende boligeiere. Denne ordningen ble imidlertid avsluttet allerede i slutten av desember 2016. *Help to Buy ISA* var en boligspareordning som sikret mottakerne 25 prosent bonus fra staten. Maks grensen på de statlige bidragene var 3000 pund per person. Denne ordningen ble stengt for nye mottakere 30. november 2019 (House of Commons Library, 2019).

Direkte støtte til private utleiere. Britiske regjeringer har hatt et mål om å øke antallet private utleieboliger og andelen profesjonelle storskala investorer på leiemarkedet siden 1980-tallet. Det private leiemarkedets kraftige vekst på 2000-tallet var imidlertid først og fremst et resultat av privatpersoners investeringer i det såkalte *Buy to let*-markedet. Mellom 2001 og 2011 økte det private leiemarkedets andel av boligmassen fra 10 til 18 prosent. Markedet bestående av slike «kjøpe for å leie ut-boliger» fikk drahjelp av nye låneprodukter som gjorde det mer gunst å låne penger til sekundærboliger (vilkårene nærmet seg lånebetingelsene til selveiere; Crook & Kemp, 2014b). Skatteregimet for utleiere er imidlertid ikke

¹⁴⁵ <https://www.gov.uk/right-to-acquire-buying-housing-association-home> sett: 31.01.2020.

¹⁴⁶ <https://www.gov.uk/right-to-acquire-buying-housing-association-home/discounts> sett: 31.01.2020.

¹⁴⁷ <https://www.helptobuy.gov.uk/wp-content/uploads/Help-to-Buy-Buyers-Guide-Feb-2018-FINAL.pdf> sett: 31.01.2020.

spesielt gunstig i England, som i Norge er det ingen generell adgang for utleiery til å trekke fra for slitasje og elde på skatten (*depreciation allowance*; Crook & Kemp, 2014a). Generelt virker det som en fornuftig hypotese at det er utviklingen på boligmarkedet og innovasjon på boliglånsmarkedet som er årsaken til det private leiemarkedets vekst – og ikke myndighetenes målsettinger og politikk (Jf. Crook & Kemp, 2014b).

Selv om effekten av myndighetenes politikk kan diskuteres, vil vi her likevel kort nevne to aktuelle virkemidler fra de siste årene som er ment å bidra til det private leiemarkedets ekspansjon. *Build to Rent* ble lansert i 2012 og tok sikte på å bidra til 5000 nye private leieboliger med markedsleie. Senere ble de kvantitative målsettingene utvidet. Ordningen baserer seg på at utbyggere søker om å få tilgang til offentlige boligsubsidier (House of Commons Library, 2019: 45–46). I 2012 ble det også lansert en lånegarantiordning for private utleieaktører, en ordning som bidro til å senke lånekostnadene og dermed muliggjorde bygging av flere boliger for aktørene som ble omfattet av ordningen (ibid.:46–48).

Regionale variasjoner/skille mellom by og land. På det engelske boligmarkedet er det svært store forskjeller mellom ulike byer og mellom ulike deler av landet. Det gir opphav til ulike boligsosiale og boligpolitiske utfordringer. London er på mange måter et særtilfelle, ikke bare i England, men også i Europa. I et land hvor boligprisene målt i realverdi har mer enn fordoblet seg siden 1974 er London en *outlier*. Her og i andre deler av Sør-øst-England er etterspørselspresset skyhøyt og det snakkes om en boligkrise som blant annet kommer til uttrykk i at lønningene til mellominnteksgrupper ikke har holdt tritt med boligprisene (Hilber & Schöni, 2016).

Den sosiale boligsektoren er også en del av utfordringsbilde på boligmarkedet i dagens London. Ifølge Scanlon er utfordringene i den sosiale boligsektoren annerledes i London enn i resten av England. Hun peker for det første på at sektoren er større i London enn det nasjonale gjennomsnittet; hele 25 prosent av boligmassen er sosiale utleieboliger i byen ved Themsen. For det andre mener Scanlon at boligkrisen i England primært er et hovedstadsfenomen. Hun viser til at boligprisene og husleienivået er såpass høyere i forhold til befolkningens inntekt, at den sosiale utleiesektoren representerer «almost the only source of genuinely low-cost accommodation, especially in inner London» (Scanlon, 2017: 27). Det skaper en stor utfordring all den tid det er få ledige boliger i den sosiale boligmassen som følge av lav sirkulasjon i boligmassen. Kommunen har plikt til å hjelpe hjemløse med bolig, men må nå ofte velge dyre midlertidige boligløsninger for denne gruppen fordi det ikke finnes ledige boliger i den sosiale sektoren. Dette på tross av at denne sektoren er meget stor i London (Scanlon, 2017). Scanlons analyse viser at også London – ikke overraskende, men likevel interessant nok – har en innenfor-utenfor problematikk i den sosiale sektoren. Tidsbestemte «livstidskontrakter» og lavt husleienivå bidrar til trygge boforhold for insiderne, men også utfordringer for kommunene som skal bosette vanskeligstilte, og problemer for lavinnteksgrupper som outsiders i egenskap av å være unge eller tilflyttere (se de andre landprofilene).

Det finnes også generelle forskjeller mellom Sør- og Nord-England. Sammenlignet med de sørlige delene av landet er Nord-England preget av større utfordringer knyttet til boligstandard og boligkvalitet. I sør er det i tillegg større etterspørselspress og større mangel på rimelige boliger (*affordable housing*) enn i nord. Landsbyer og rurale områder er videre generelt populære og kan ha et høyere boligprinsnivå enn urbane områder. Kombinasjonen av høyre priser og få jobbmuligheter gjør det vanskelig for lavinntektsgrupper å bosette seg eller bli boende på landsbygda.¹⁴⁸ I snitt er faktisk boligprisene 27 prosent høyere i rurale enn i urbane områder som følge av etterspørsel generert fra fritids-, pensjonist- og pendlersegmentet. På samme tid tjener husholdningene i snitt langt mindre på bygda enn i byene. Endelig forsterkes etableringsutfordringene for lav- og mellominntektsgrupper på rurale boligmarkeder av en relativt sett lav andel sosiale utleieboliger. I rurale områder er de sosiale utleiernes andel av boligmassen bare 12 prosent.¹⁴⁹

8.3 Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken

Også engelske kommuner har i utgangspunktet større boligsosialt handlingsrom enn norske kommuner gjennom planlovgivningen. Kapittel 106 (section 106) i den engelske *Town and County Planning Act* fra 1990 gir myndighetene en mulighet til å påvirke nybyggingens profil, for eksempel ved å sikre et visst antall rimelige boliger i et område. Ved hjelp av *section 106* kan kommunene inngå avtaler om etableringen av et visst antall sosiale utleieboliger eller andre former for rimelige boliger med en utbygger på tomter som ikke eies av kommunen. Som i Nederland og Danmark betyr ikke den engelske lovgivningen at kommunene kan tvinge utbyggere til å bygge boliger, men snarere at de kan nekte å gi utviklings- og byggingstillatelse hvis ønsket om rimelige boliger ikke etterfølges av utbygger. I praksis åpner *section 106* for forhandlinger mellom kommune og utbygger om antallet og arten av rimelige boliger i et nytt boligprosjekt. Når forhandlinger er gjennomført og partene har kommet til enighet om et visst antall rimelige sosialboliger er dette juridisk bindende for utbygger og kommunen (Morrisson & Burgess, 2014).

Kapittel 106 er i den engelske planleggingsloven kan betraktes som et forsøk fra det offentlige på å trekke til seg noen av de økonomiske verdiene som skapes når utbyggingstillatelsen (*planning permission*) for et område er gitt. Eller som Gyberg treffende formulerer det: *Section 106* «er en regel som ble innført i 1990 for å sikre fellesskapet noe av merverdien som skapes når en tomt blir omregulert til boligformål og dermed øker kraftig i verdi» (Gyberg, 2019: 32). Når avtaler inngås med støtte i kapittel 106 bygger utbygger det avtalte antallet rimelige boliger

¹⁴⁸ Jf. ekspertuttalelse fra Ida Høvde Holmagan, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹⁴⁹ <http://www.ruralhousingalliance.net/wp-content/uploads/2016/07/AFairDealForRuralCommunities-FullReport.pdf> sett: 31.01.2020.

(affordable housing) som kjøpes av sosiale utleieforeninger med offentlige subsidier og/eller til redusert pris; det kan også inngås avtale om at utbygger selger tomt til boligforeningene med redusert pris. Endelig kan det også avtales at utbygger skal betales en bestemt sum til kommunen (Morrisson & Burgess, 2014; se også: Alves, 2019).

Erfaringene fra England i årene før finanskrisen i 2008, er at kapittel 106 fungerte som et godt boligsosialt instrument i et boligmarked med en oppadgående tendens. Selv om utbyggerne måtte bære kostnadene av den sosiale boligbyggingen, valgte de likevel å gjennomføre 106-utbygginger i stor stil fordi det var mye å tjene på å fullføre prosjektene (Morrisson & Burgess, 2014: 427). I dagens hete boligmarked i London er også kapittel 106 av betydning for å realisere ordførerens ambisiøse målsetting om å øke andelen boliger som er innenfor rekkevidden av lavinntekts- og mellominntektshusholdninger. År med nedgang på boligmarkedet gir imidlertid vanskeligere kår for vellykket bruk av kapittel 106 – det viser erfaringene fra London (Alves, 2019) og England (Morrisson & Burgess, 2014).

Kapittel 106 er et virkemiddel som kan føre til en blandet befolkningssammensetning i et område, som følge av at det bidrar til at rimelige boliger for mennesker med lave eller ordinære inntekter bygges i områder med privatfinansierte boliger rettet mot husholdninger i de høyere lagene av inntektsfordelingen. Endelig kan kapittel 106 fungere som et godt alternativt virkemiddel i en situasjon hvor direkte subsidier til den sosiale utleiesektoren har blitt kraftig redusert. På den annen side er ikke det juridiske spillerommet engelske kommuner har i den boligsosiale politikken i seg selv nok til å fremskaffe rimelige boliger – det kreves blant annet forhandlings- og fagkompetanse hos kommunens folk (Alves, 2019). Gyberg peker også på noen svakheter ved kapittel 106 som boligpolitisk virkemiddel i sin bok. Han viser blant til at adgangen til *viability assessments* gjør at en «utbygger har rett til å forhandle ned andelen rimelige boliger, slik at regelen blir forenlig med en forsvarlig profittrente for de kommersielle boligselskapene» (Gyberg, 2019: 33).

8.4 Balansen mellom eie- og leie i boligpolitikken

I Tenlaw-prosjektets sammenlignende rapport plasseres England og Wales i midtkategorien land med «en medium level of preference for owner-occupation tenure». Det kan virke noe overraskende gitt alt regjeringen har gjort for å fremme selveie i England og Storbritannia de siste førti årene – med *Right to Buy* som det viktigste eksempelet. Tenlaw-prosjektet mener imidlertid at subsidiene til private utleieboliger og skattesystemets relative nøytralitet overfor disposisjonsformer veier opp for eiervennligheten i lovgivningen og noen direkte subsidieordninger. Derfor er ikke England og Wales i kategorien «countries manifesting a high level of preference for owner-occupation tenure» sammen med land som Belgia, Bulgaria, Kypros, Estland, Frankrike, Hellas, Ungarn, Romania, Serbia og Slovakia (Dinse, 2016).

Samlet sett står Tenlaw-prosjektet åpenbart i fare for å undervurdere eiervennligheten i engelsk boligpolitikk: i prosjektets sammenlignende rapport legges det for eksempel lite vekt på eksistensen av retten sosiale leieboere har til å kjøpe sin egen bolig gjennom *Right to Buy* eller *Right to Acquire*. *Help to Buy* er videre et eksempel på at myndighetene er villig til å ta i bruk mange virkemidler i forsøket på å øke andelen boligeiere. På den annen side finnes det ikke fradragsrett for gjeldsrenter lenger i England og Storbritannia generelt (men heller ikke fordelsbeskatning av bolig); det er et eksempel på at skattesystemet kan fungere mindre eierfremmende enn det norske (se del 1). I tillegg betales bostøtten – som har utgjort den suverent største utgiftsposten på boligbudsjettet i mange år – bare til leieboere, og staten forsøker å bidra til både flere sosiale utleieboliger, utleieboliger for mellominntektsgrupper og private utleieboliger gjennom ulike virkemidler (se ovenfor). Som forskere må vi derfor ikke la oss fordele av den eiervennlige boligpolitiske retorikken i England, men nøkternt fastslå at det kan være en forsvarlig faglig vurdering av Tenlaw-prosjektet å plassere England og Wales i den midterste av sine tre kategorier for eiervennlighet.

8.5 Bostedsløshet: definisjoner og strategier

I Storbritannia som helhet brukes to offisielle definisjoner av bostedsløshet som brukes i ulike nasjonale beregninger: 1. «Personer som bor på gata eller andre steder som ikke regnes som verken bolig eller husly» (*Street Homelessness and rough sleeping*). 2. Lovbestemt hjemløshet (*Statutory homelessness*). Definisjonen av hvem som regnes som hjemløse i forhold til lovens bokstav er viktig fordi det utløser rett på offentlig hjelp fra kommunene. Lokale myndigheter baserer seg på følgende kriterier når de vurderer om noen er lovlig hjemløse: a) personen er hjemløs eller i fare for å bli hjemløs i løpet av de neste 56 dagene, b) personen har tilknytning til lokalsamfunnet, c) personen er hjemløse eller i fare for å bli hjemløse uten å ville det selv (*unintentionally*), d) personen har spesielle behov fordi de har barn eller andre særskilte behov, noe som kan ekskludere mange enslige voksne og par uten barn. Personer som tilfredsstill alle kriteriene fra a til d har krav på husly fra kommunen (Tunstall, 2019: 2).

I tillegg til de to definisjonene nevnt ovenfor finnes også begrepet *core homelessness*, som er utviklet av forskere ved Heriot-Watt universitetet. Det forsøker å fange inn personer som etter alt å dømme underreporteres av tall basert på den lovbestemte definisjonen av bostedsløshet, som for eksempel personer «who are rough sleeping or in «quasi rough sleeping» situations (such as sleeping in cars, tents, public transport); [...] squatting and occupation of nonresidential buildings; staying in hostels, refuges and shelters; unsuitable temporary accommodation (e.g. Bed & Breakfast, non-self-contained, a proportion of out of area placements); and «sofa-surfing», i.e. staying with non-family, on a short-term basis, in overcrowded conditions» (Fitzpatrick mfl. 2019: xvi).

Samlet sett er det grunn til å hevde at den norske definisjonen er bredere og fanger opp flere kategorier personer enn de britiske definisjonene. De britiske definisjonen mangler for eksempel referanse til personer som bor eller nettopp har blitt

utskrevet fra institusjon. I tillegg er det verdt å minne om at den tredje bostedsløshetsdefinisjonen i Storbritannia – «*core homelessness*» – ikke er en offisiell definisjonen, men utviklet av et uavhengig forskningsmiljø for å fange opp «skjult hjemløshet». Det indikerer at det er grunn til å tro at det finnes mangler knyttet til å måle samfunnsproblemet bostedsløshet ved de to første definisjonene.

I sin rapport for *European Social Policy Network* skriver Tunstall at bostedsløsheten i Storbritannia har økt kraftig uansett hvilke av definisjonene som legges til grunn for beregningene: andelen som sover på gata eller lignende (*rough sleepers*) økt med over 160 prosentpoeng mellom 2010 og 2018. I samme periode økte andelen såkalte lovbestemte hjemløse med 43 prosent (Tunstall, 2019: 1). Andelen som regnes som *core homeless* i England økte på sin side med 23 prosentpoeng fra 2010 til 2017 (Fitzpatrick mfl. 2019).

Det finnes per i dag ingen nasjonal strategi for å bekjempe og forebygge bostedsløshet i England – selv om bostedsløshetsproblemet i Storbritannia er størst der (Tunstall, 2019). Den konservative regjeringen har imidlertid lansert to reformer på bostedsløshetsområdet de siste årene: *The Homelessness Reduction Act* i 2017– som fastsatte nye krav til kommunenes arbeid og finansierte noen pilotprosjekter basert på *Housing First*– og en ny strategi for å bekjempe bostedsløshet i 2018, *A Rough Sleeping Strategy for England*. Denne strategien gjentok målsettinger fra boligpolitikken som helhet, inkludert målet om å øke boligbyggingen og gjøre private leieboliger til et rimeligere alternativ, og bidro med finansiering av nye prosjekter og tiltak i kommunene og penger til bygging av boliger særskilt for tidligere hjemløse (Tunstall, 2019: 7; se også: Fitzpatrick mfl. 2019).

Selv om den store og effektive nasjonale strategien per i dag er fraværende, finnes de like fullt en meget stor variasjon av lokale satsinger og prosjekter på bostedsløshetsområdet i England og Storbritannia som helhet. Disse satsingene drives ofte i samarbeid mellom kommunene og ikke-statlige organisasjoner. Kommunene i England og Wales har plikt til å hjelpe hjemløse med tjenester knyttet til forebygging og lindring; kommunene har også plikt til å tilby lovbestemte hjemløse (statutory homeless) midlertidige og/eller permanente boliger via den kommunale boligsektoren, boligforeningene eller fremleie på det private markedet. Kommunene og ikke-statlige aktører drifter også ulike boligløsninger med oppfølgingstjenester for personer med spesielle behov som for eksempel rusmisbrukere, bevegelseshemmede, eldre etc. (Tunstall, 2019). Tunstall (2019) nevner også at bostøtten, andre offentlige stønadsordninger og sosiale utleieboliger også er viktige virkemidler på bostedsløshetsområdet. Det er en betimelig påminning all den tid slike virkemidler kan bidra til å forebygge bostedsløshet.

8.6 England, et boligsosialt forbilde?

England *kan* være et attraktivt boligsosialt forbilde sett med norske øyne. For det første er innføringen av den engelske planlovgivningens kapittel 106 et interessant eksempel på hvordan lokale myndigheter kan få sterkere boligsosiale virkemidler

i boligforsyningspolitikken. For det andre deler England den sterke orienteringen mot å fremme selveie i boligpolitikken. Sett med norske briller kan ordninger som *Right to Buy* og *Help to Buy* virke relevante – enten som eksempel til etterfølgelse eller som avskrekkende eksempel avhengig av øynene som ser. For det tredje utføres mye av engelsk boligpolitikk på lokalt nivå ved hjelp av ikke-statlige organisasjoner (se ovenfor). Dette omfattende samarbeidet mellom offentlige og frivillige kan være verdt å se nærmere på for norske myndigheter og organisasjoner.

Når det er sagt, er engelsk og britisk boligpolitikk vesentlig forskjellig fra sitt norske motstykke – og da spesielt når det gjelder den sosiale utleiesektoren. Selv om regjeringen har forsøkt å introdusere «norske elementer» som tidsbestemte kontrakter, sterkere behovsprøving og høyere husleier, har England og Storbritannia som helhet fortsatt en stor sosial utleiesektor med «livstidskontrakter» og regulerte husleier. Dette gjør at noen av de boligpolitiske løsningene i Storbritannia kan virke fremmede og lite relevante for norske observatører. England har også boligsosiale utfordringer på en skala vi som et lite, rikt land med komparativt sett små forskjeller ikke er i nærheten av. Det er store strukturelle problemer i den engelske boligsektoren som eksempelvis fallende eierandeler, lav boligbygging, mangel på boliger til vanskeligstilte, mangel på boliger lavinntekts- og mellominntektsgrupper har råd til, høye utgifter til bostøtte og vekst i antallet hjemløse (Jf. Tunstall, 2019).

9 Oppsummering: Særegne trekk ved norsk boligpolitikk i lys av landprofilene¹⁵⁰

Fra 2 til 8 har vi presentert og drøftet boligpolitikken og de boligsosiale virkemidlene i sju europeiske land, inkludert Norge. Nedenfor oppsummerer vi hovedfunn fra landprofilene. Hovedpoenget ved denne sammenfatningen er å formidle og understreke hva som er særegent med boligpolitikken og det boligsosiale feltet i Norge i lys av de seks andre landene. Oppsummeringen er slik sett i tråd med den individualiserende komparative forskningsstrategien vi nevnte innledningsvis. Formålet med en slik strategi er ikke primært å lete etter generelle mønstre, men snarere identifisere det særegne gjennom en empirisk forankret sammenligning (Tilly, 1984; Sørvoll, 2014).

Nedenfor vil vi også på utvalgte steder kort nevne områder hvor norske myndigheter, interesseorganisasjoner og andre interesserte (eventuelt) kan lære av andre lands erfaringer. Denne delen av rapporten er konservativt – i den forstand at det har blitt lagt vekt på en hva som framstår som aktuell politikk for Norge på kort- til mellomlang sikt (ca. 1 til 10 år) – og står selvsagt for forfatterens egen regning.

Vi vil konsentrere oss om følgende tema i tråd med disposisjonen til de syv landprofilene og dette prosjektets problemstillinger (se innledning):

- Målsettinger, målgrupper og ansvarsfordeling mellom myndighetsnivå
- Boligsosiale virkemidler
- Regionale variasjoner
- Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken
- Balanse mellom leie- og eie i boligpolitikken
- Bostedsløshet: definisjoner og strategier
- Bolig som velferdspolitik
- Segregasjon på boligmarkedet

Før vi begynner på gjennomgangen av de ulike temaene, presenterer vi her alle de sju landenes boligpolitikk i svært skjematisk og forenklet tabellform. Tabell 2.3. er ment som en pedagogisk illustrasjon og er ikke ment å være noen presis og nyansert beskrivelse av virkeligheten. Teksten i tabellen viser bare til hovedtrekk. Hvis et lands boligsosiale virkemidler er kodet som «selektiv støtte til vanskeligstilte», betyr det bare at dette er en hovedtendens (det kan eksistere flere unntak):

¹⁵⁰ Underkapittel 9 har færre referanser enn de andre delkapitlene i del 2 av rapporten. Kapitlet bygger på empirien og vurderingene presentert i resten av del 2 (interesserte lesere henvises til 1.0 til 8.6 for flere referanser og belegg konklusjonene i underkapittel 9.

Kodingene i tabellen er basert på de sju landprofilene, som igjen er basert på boligpolitiske dokumenter, komparativ statistikk, forskningslitteratur og kvalitative vurderinger av boligpolitiske prioriteringer i de ulike landene. Tabellen illustrerer hovedtrekk ved norsk boligpolitikk sammenlignet med andre land. Den viser at Norge er kjennetegnet av en sterk vektlegging av markedsmekanismer, selektiv støtte til vanskeligstilte og prioritering av selveie i et komparativt europeisk perspektiv. Den sterke markeds- og eierorienteringen er nok det som skiller oss mest fra de andre landene. Også i andre land er det mange politikere og regjeringen som har vært opptatt av å fremme frie boligmarkeder, selektive virkemidler og selveie (se ovenfor) – men ingen av de andre landene har lykkes like godt med å realisere slike ambisjoner. Heller ikke liberalistiske, konservative og eiervennlige regjeringer i Storbritannia (1979–1997, 2010-) og Sverige (1991–94, 2006–2014). I praksis har myndighetene i andre land – med mer eller mindre velvilje eller motvilje – vært nødt til å akseptere store sosiale og/eller private leiesektorer med varierende grad av statsstøtte og markedsreguleringer. Kort fortalt er Norge på mange måter et boligpolitisk anderledesland. Det er et faktum man kan like eller mislike.

Selv om vi først og fremst vil konsentrere oss om det særegne ved Norge i 9.1, må det ikke glemmes at de syv landenes boligpolitikk også har viktige fellestrekk. I alle land (bortsett fra Østerrike og Tyskland hvor regionmyndighetene er en sentral aktør) trekker staten opp boligpolitikken juridiske og økonomiske hovedlinjer, mens kommunene har ansvaret for den lokale gjennomføringen av boligpolitikken. Selv om landene varierer med hensyn til profil på ulike virkemidler og hvilke målgrupper som nevnes i boligpolitiske dokumenter, drives det vi i Norge kaller boligsosialt arbeid rettet mot de mest vanskeligstilte gruppene på kommunalt nivå i alle de syv landene. Det illustreres blant annet ved arbeidet rettet mot å forebygge og bekjempe bostedsløshet i alle landene (se 2.0 til 8.6). Videre er et mulig å argumentere for at alle de syv landene kombinerer behovsprøvde selektive virkemidler og generelle virkemidler som gjelder for alle. Skattesystemet og husleielovgivningen gjelder generelt for alle husholdninger i alle land, og er i praksis viktige virkemidler uavhengig om de framheves i boligpolitiske dokumenter. Med utgangspunkt i denne måten å tenke på har dermed også ellers så selektivt orienterte Norge også sterke innslag av generelle virkemidler i boligpolitikken.

Tabell 2.3 Forenklet beskrivelse av boligpolitiske profiler i syv europeiske land

	Norge	Sverige	Danmark	Østerrike	Tyskland	Nederland	England
Målsettinger	Velfung, boligmarked; hjelpe vanskeligstilte; Fremme selveie.	Velfung. Boligmarked; Bygge flere boliger; Flere rimelige utleieboliger	Blandede Områder; Rimelige Boliger (affordable housing); Bidra til integrering	Høyere boligprod.; Flere rimelige boliger (affordable Housing)	Høyere urban boligproduksjon; Rimelige boliger (affordable housing).	Høyere Boligprod. Flere rimelige boliger (aff. Housing)	høyere/ raskere boligpro; Hjelpe flere inn på eie/leie markedet
Hovedmålgruppe	Vanskeligstilte	Alle grupper; Personer med Lav/middels Inntekt	Alle grupper; Personer med lav/ middels inntekt	Brede Mellomsjikt; Lavinntektsgrupper	Brede Mellomsjikt; Lavinntektsgrupper	Personer med lav/ middels inntekt	Personer med lav/ middels inntekt
Ansvar for boligpolitikken	Stat kommune	Stat kommune	Stat kommune	Regionene kommune	Regionene kommune	Stat Kommune	Devol. A. kommune
Virkemidler*	Selektive; Kombinert m. fritt marked	Selektive generelle	Selektive Generelle	Selektive; Svakt Behovsprø.	Selektive Generelle	Selektive	Selektive Sterk/ Svak Behovspr
Sosial utleiesektor#	Liten; sterkt behovsprøvd	Stor; Universell	Stor; Universell	Stor; svakt behovsprøvd	Liten; Sterkt behovsprøvd	Stor; Behovsp.	Stor: Behovsp.
Balanse leie-eie ^α	Eierorientert	Balansert	Balansert	leievennlig	leievennlig	Balansert	Balansert
Boligsosiale [^] redskap i planlovgivning	Svake redskap	Svake redskap	Sterkere redskap	Kommunal Tomtepol. viktig	Sterkere redskap	Sterkere Redskap	Sterkere redskap

Kilde: Landprofilene presentert i denne rapporten med tilhørende litteratur; Eurostat 2016; Dinse, 2016; ekspertuttalelser. * Med selektive virkemidler menes her offentlige redskaper som er behovsprøvd og/eller målrettet mot bestemte gruppers behov. Med generelle virkemidler menes offentlige redskaper som er tilgjengelig for hele befolkningen uten behovsprøving. # Den sosiale utleiesektoren brukes her som en fellesbetegnelse for leieboliger produsert og driftet av det offentlige og/eller private foreninger og selskaper. I etterkrigstiden ble disse sektorene bygger opp ved hjelp av statlige og kommunale subsidier. I de fleste landene har disse subsidiene blitt sterkt redusert eller (nesten) avskaffet, men den «sosiale utleiesektoren» spiller uansett en viktig rolle for boligforsyningen for lav- og (i noen tilfeller) mellominntektsgrupper i bred forstand (se: Hansson & Lundgren, 2019, for mer om begrepet «social housing»). ^α Kategorien «balanse leie-eie» i tabellen tar utgangspunkt i Tenlaw-prosjektets tredelt inndeling. Prosjektets sammenlignende rapport har flere svakheter, men konklusjonene er et tilfredsstillende utgangspunkt for en grov og forenklet kategorisering (Dinse, 2016). [^] Vi har valgt å begrense kodingen av kategorien «boligsosiale redskap i planlovgivningen» til to kategorier – «svake redskap» og «sterkere redskap». Datagrunnlaget for rapporten gir ikke grunnlag for en mer finmasket kategorisering av de ulike landene, men får frem et vesentlig poeng: At norske og svenske kommuner i utgangspunktet har svakere boligsosiale redskaper gjennom planlovgivningen, fordi denne lovgivningen ikke gir mulighet for kommunen til å fastsette andelen av ulike disposisjonsformer (leie-eie-rimelige boliger) i utbyggingsområders reguleringsplaner.

9.1 Komparativ gjennomgang av landprofilene: Hva er særegent ved Norge?

Målsettinger og målgrupper. Basert på innholdet i de to siste boligmeldingene kan vi identifisere følgende hovedmålsettinger i norsk boligpolitikk (St. meld. 23 2003–2004; Meld. St. 17 2012–2013): velfungerende boligmarkeder og personlig ansvar for bolig, offentlig innsats rettet mot vanskeligstilte, og bidra til at så mange som mulig (av dem som har lyst) kan eie sin egen bolig. Vi kan også legge til den overordnede målsettingen om at alle skal bo godt og trygt.

Fra avsnitt 2.0 til 8.6 viste vi at denne kombinasjonen av målsettinger og definering av hovedmålgruppen for boligpolitikken ikke karakteriserer de andre landene. Kort fortalt er de andre landenes målsettinger mindre rendyrkede hva gjelder målrettingen av offentlige virkemidler mot vanskeligstilte og/eller lavinntektsgrupper. De er også mindre tydelige når det gjelder eiervennlige målformuleringer. Selv i relativt eiervennlige land som England og Nederland vil man slite med å finne offisielle formuleringer som at: «Flest mulig skal ha mulighet til å eie sin egen bolig» (Granavold-erklæringen, 2019: 60).

I de andre seks landene er lavinntektsgrupper, vanskeligstilte – ikke minst bostedsløse og personer som står i fare for å bli hjemløse – også omfattet av boligpolitisk oppmerksomhet. Til forskjell fra situasjonen i Norge risikerer de imidlertid å havne i skyggen av andre grupper i boligpolitiske stortingsmeldinger – ikke minst grupper med middels inntekter som sliter med å etablere seg på boligmarkedet i byene. I land som Danmark, Østerrike, Tyskland, Nederland og England står *affordable housing* – det vil si boliger mellominntektsgrupper eller *key workers* (sykepleiere, politimenn, lærere osv.) høyere på den nasjonale og lokale boligpolitiske agendaen enn i Norge (se Czischke & van Bortel, 2018, i tillegg til landprofilene). Fokuset på mellominntektsgrupper i andre land reflekterer et annet syn på hva som regnes som etableringsutfordringer og boligproblemer som krever offentlige inngrep, enn det dominerende perspektivet i de siste årenes norske stortingsmeldinger. Synet som formidles her er samlet sett at bolig er et personlig ansvar for de fleste husholdningene, og at normalhusholdningen dermed forventes å skaffe seg et sted å bo uten offentlig hjelp på «velfungerende boligmarkeder» (St. meld. 23 2003–2004; Meld. St. 17 2012–2013).

To momenter kan bidra til å nyansere bildet vi har tegnet ovenfor. For det første forsøker byrådet i Oslo å utvide boligpolitikken til grupper som ikke kvalifiserer for boligsosiale virkemidler, men som heller ikke har råd til å kjøpe egen bolig. Det minner sterkt om målsettingene i andre land og byer vi kjenner fra denne rapporten. Byrådet mener således at også andre utfordringer enn vanskeligstilthet, bostedsløshet og fare for å bli bostedsløs krever offentlige satsinger og inngrep. Det kommer til uttrykk i byrådssak 45/2019, *Nye veier til egen bolig* (Oslo kommune, 2019). I denne byrådssaken pekes det nettopp på behovet for å gjøre noe med mellominntektsgruppers etableringsutfordringer på boligmarkedet i Oslo – i likhet med bykommuner og nasjonale myndigheter over store deler av Europa. Det pekes blant annet på Eiendomsverdis sykepleierindeks (Jf. Lund, 2018) som

viser at sykepleiere (og dermed også andre *key workers* med lignende inntekter) i 2018 bare hadde råd til å kjøpe 5 prosent av boligene i Oslo.

For det andre viser Solberg-regjeringens strategier for boligmarkedet – to politikkdokumenter som ble offentliggjort i henholdsvis 2015 og 2018 – at norske regjeringer ikke bare har et eksklusivt fokus på vanskeligstilte – selv om denne gruppen utvilsomt har preget boligmeldingene og den boligpolitiske retorikken på 2000-tallet (Jf. Sørvoll, 2011). I *Strategi for boligmarkedet* og *Fornytt strategi for boligmarkedet* fokuserer regjeringen på tema som berører brede befolkningslag, som boligpriser, boligbygging og boliglånsforskrifter (Departementene, 2015; Departementene, 2018). Når det er sagt tas det ikke til orde for innføring av særskilte politiske reguleringer eller støtteordninger for å hjelpe mellominntektsgrupper inn på boligmarkedet her etter mønster av *Help to Buy* i Storbritannia. Slik sett holder regjeringen også i strategidokumentene fast ved vurderingen om at det primært er vanskeligstilte, som har krav på særskilt hjelp til å etablere seg i egen eid eller leid bolig gjennom politiske virkemidler som startlån, bostøtte og kommunale boliger.

Ansvarsforhold mellom myndighetsnivå. Norge skiller seg ikke mye fra de andre seks landene når det gjelder ansvarsfordelingen mellom ulike statlige styringsnivå i boligpolitikken. I alle land – bortsett fra Østerrike og Tyskland – trekker staten opp boligpolitikken juridiske og økonomiske hovedlinjer, mens kommunene har ansvaret for den lokale gjennomføringen av boligpolitikken. Kommunen er planmyndighet og har ansvaret for å planlegge og regulere tomter for boligformål. Lokale myndigheter har også ansvaret for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, og eier og/eller samarbeider med foreninger og/eller selskaper som leier ut boliger utelukkende eller delvis til vanskeligstilte grupper. Staten utformer de viktigste boligpolitiske virkemidlene og finansierer kommunenes boligsosiale aktivitet. I alle landene er også private og frivillige aktører involvert i boligpolitikken på lokalt nivå, for eksempel som produsenter av sosiale utleieboliger (Jf. Tyskland) eller leverandører av boløsninger og bo-oppfølgings-tjenester for bostedsløse.

I Storbritannia er det meste av ansvaret i boligpolitikken delegert til selvstyre-myndighetene i Skottland, Wales og Nord-Irland. Kommunene i Østerrike og Tyskland har lignende rolle i boligpolitikken som i de andre landene, men her har også regionnivået mye ansvar. I Østerrike har de ni regionmyndighetene ansvar eller delansvar for en rekke boligpolitiske virkemidler, inkludert bostøtte, og er kanskje det viktigste styringsnivået i boligpolitikken. Tyske regionmyndigheter spiller en lignende rolle som i Østerrike, men her administrerer sentralregjeringen bostøtten.

Boligsosiale virkemidler. Hva kjennetegner så de boligpolitiske virkemidlene i Norge sammenlignet med de andre landprofilene? Kort oppsummert er virkemidlene i Norge mer behovsprøvd, markedsorienterte og målrettet mot vanskeligstilte enn i de andre seks landene. Noen av de viktigste virkemidlene har også et beskjedent omfang i Norge sammenlignet med andre land; det gjelder både

andelen bostøttemottakere og antallet sosiale utleieboliger (se del 1; 2.0–8.6 og nedenfor). Det bør også nevnes at planlovgivningen i Norge og Sverige i utgangspunktet er et svakere redskap enn i de andre landene. Verken i Sverige eller Norge er det mulig for kommunene å fastsette at det skal være en andel rimelige boliger (under markedspris) på privat grunn.

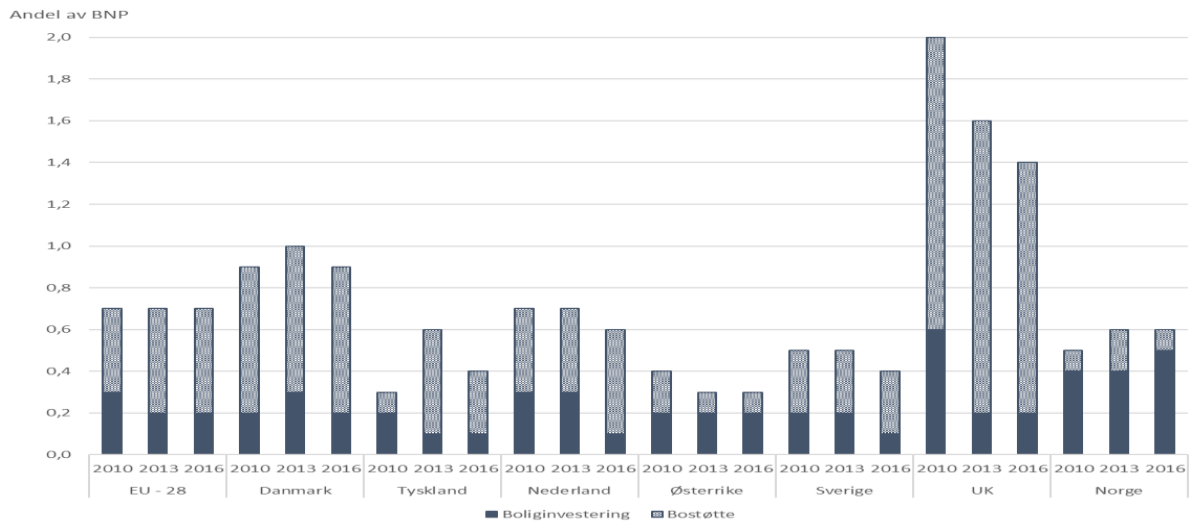
Bostøtte, startlån og kommunale boliger er eksempler på sentrale virkemidler som alle er svært behovsprøvde og rettet mot vanskeligstilte husholdninger i Norge. Også i de fleste av de andre landene er bostøtten rettet mot lavinntektsgrupper. På dette området er Danmark og (spesielt) Storbritannia de store unntakene: i disse landene mottar også en god del av husholdningene i det midterste laget av inntektsfordelingen bostøtte. Det som er mest unikt for Norge i denne sammenhengen er graden av behovsprøving i den sosiale utleiesektoren. I Norge er dette – spesielt i de største byene – et virkemiddel rettet mot de mest vanskeligstilte gruppene. I Danmark og Sverige er henholdsvis almene utleieboliger (DAN) og kommunale boliger (SVE) universelle virkemidler rettet mot hele befolkningen. Den ikke-kommersielle sektoren i Østerrike er ikke et universelt virkemiddel, men det store flertallet av husholdningene greier å kripe under de maksimale inntektsgrensene. I Nederland, England og Tyskland er de sosiale utleiesektorene behovsprøvd i større grad, men i de to førstnevnte landene er den sosiale utleiesektoren mye større enn i Norge.

I noen av de andre landene hender det at staten subsidierer brede mellomlags boligkonsum direkte i boligpolitikken – som for eksempel skjer gjennom ulike eierfremmende virkemidler i England, Østerrike og Tyskland.¹⁵¹ Østerrikske og danske myndigheter bidrar også til å finansiere en ikke-kommersiell boligsektor som også huser mange med relativt høye inntekter.

Når det gjelder fordelingen mellom etterspørselssubsidien bostøtte og produksjons-subsidier viser vi i figur 2.1 at Storbritannia skiller seg ut med en svært høy andel bostøtte. Ellers illustrerer figuren at alle land – bortsett fra Østerrike og Norge – har gjennomgått en økning av andelen bostøttesubsidier på bekostning av boliginvesteringssubsidier. Østerrike og Norge er også de to landene som skiller seg ut med en høyere andel produksjonssubsidier enn bostøtte. For Østerrikes del reflekterer dette en sterk tradisjon for produksjonssubsidier i boligpolitikken. I motsetning til andre land mistet ikke landet etterkrigstidens generelle kjærlighet til boligbyggingssubsidier (mursein og sement) på 1980- og 1990-tallet. Det norske eksempelet kan kanskje best forklares ved at bostøtten er en relativt liten post på statsbudsjettet sammenlignet med situasjonen i de andre landene (se del 1).

¹⁵¹ Her ser vi bort fra skattesubsidier som selvfølgelig er til størst absolutt fordel for velstående deler av befolkningen.

Figur 2.1 Andel av BNP til boliginvesteringer og bostøtte i syv europeiske land og gjennomsnittet i EU-28



Kilde: Eurostat, 2016. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_-_COFOG#General_government_expenditure_by_function sett: 01.02.2020.

Flere av de norske boligvirkemidlene fremstår også som svært markedsorienterte i et komparativt perspektiv. Det gjelder den kommunale utleiesektoren (se nedenfor), husleielovgivningen og borettslagslovgivningen. I Norge ble prisreguleringen i borettslagssektoren i realiteten avskaffet i løpet av 1980-tallet, og mye av husleiereguleringen forsvant i samme tiår – selv om den ble gradvis avviklet fram mot 2010 (Sørvoll, 2011). Myndighetene i alle de andre seks landene intervensjoner i mye større grad i prisfastsettelsen på boligmarkedet, spesielt i den sosiale utleiesektoren, men også ofte på det private utleiemarkedet. I Danmark finnes det for eksempel fortsatt en omfattende husleieregulering og maksimalpriser på borettslagsleiligheter. Sverige har også fremdeles husleienivåer som forhandles fram mellom private og kommunale utleiery og leieboerforeningen. I Nederland omfattes for øvrig flertallet av leilighetene både i den ikke-kommersielle og private utleiesektoren av et poengbasert husleiereguleringssystem (se 3.0-8.6 for detaljer).

Den sosiale utleiesektoren. Den sosiale utleiesektoren brukes her som en fellesbetegnelse for leieboliger produsert og driftet av det offentlige og/eller private foreninger og selskaper med et sosialt (behovsprøvd) og/eller allmenntilgjort formål. I etterkrigstiden ble disse sektorene bygd opp ved hjelp av statlige og kommunale subsidier. I de fleste landene har disse subsidiene blitt sterkt redusert eller (nesten) avskaffet, men den «sosiale utleiesektoren» spiller uansett en viktig rolle for boligforsyningen for lav- og (i noen tilfeller) mellominntektsgrupper i bred forstand (se: Hansson & Lundgren, 2019, for mer om begrepet «social housing»). Den sosiale utleiesektoren er slik sett et sentralt virkemiddel i alle syv landene, men den fungerer svært ulikt fra sted til sted. Nedenfor presenterer vi en tabell med en forenklet fremstilling av hovedtrekk ved de sosiale utleiesektorene i Norge,

Sverige, Danmark, Østerrike, Tyskland, Nederland og England. Som i landprofilene trekker tabellen på Sørvolles skjema for sammenligning av sosiale utleiesektorer på tvers av land. (Sørvoll, 2019). Igjen er det en tabell som viser hovedtendenser, som vi har vist i de ulike landprofilene finnes det mange nyanser det ikke er plass til i tabellen:

Tabell 2.4 Profilen på den sosiale utleiesektoren i syv europeiske land

	Norge*	Sverige	Danmark	Østerrike	Tyskland	Nederland	England
Størrelse	Liten	Stor	Stor	Stor	Liten	Stor	Stor
Nei	sterk		Nei#	svak	sterk	Ja	Ja
Husleie-kontrakter	Korte; Tidsbestemte	Tidsubestemte	Tidsubestemte	Tidsubestemte	Tidsubestemte	Tidsubestemte	Tidsubestemte
Husleie	Markedsbasert (gjengsleie)	Regulerte/forhandlet	Kostnadsdekkende	Kostnadsdekkende	regulert	regulert	regulert
Adm.	Forretningsmessig	Forretningsmessig	Begrensetprofitt	Begrensetprofitt	Begrensetprofitt	Begrensetprofitt	Begrensetprofitt

Kilde: De syv landprofilene i del 2 i denne rapporten (med tilhørende politikkdokumenter og forskningslitteratur). * Norge betyr i denne sammenhengen «Oslo». Den kommunale utleiesektoren i Norge fungerer etter samme grunnprinsipper som i Oslo over store deler av landet (begrenset størrelse, tidsbestemte kontrakter, strek behovsprøving osv.), men det finnes utvilsomt geografiske variasjoner bla. knytta til prinsipper for huslefastsettelse (Sørvoll, 2019). # I motsetning til Sveige har danske kommuner en rett til å fordele opp til 25 prosent av ledige boliger i den sosiale utleiesektoren til sine målgrupper (kommunene kan forhandle seg til en enda større andel, som det har blitt gjort i København). Det betyr at det finnes et sterkt element av behovsprøving i Danmark – selv om det ikke er det dominerende boligfordelingsprinsippet.

Tabell 2.5 illustrerer at den kommunale boligsektoren i Norges skiller seg mye fra sine motstykker i de andre seks landene. For det første er den liten i et sammenlignende perspektiv. Ifølge sammenlignbare tall fra OECD har bare Tyskland en lavere andel sosiale utleieboliger enn Norge, men det tyske tallet er basert på en streng definisjon som etter alt å dømme undervurderer andelen lavinntektshusholdninger som bor trygt i rimelige utleieboliger (se 6.2):

Tabell 2.5 Andel sosiale utleieboliger av den totale boligmassen, 2015 (i prosent)

Norge	4.6
Sverige	18*
Danmark	22.2
Østerrike	26.2
Tyskland	3.9
Nederland	34.1
Storbritannia	17.6

Kilde: OECD, 2015. Statistics on Affordable Social Housing. * Tall for Sverige er fra 2011 (Bengtsson, Ruonavaara & Sørvoll, 2017: 65).

Den norske sosiale utleiesektoren er også utypisk med tanke på sin (svært) sterke grad av behovsprøving, korte og tidsbestemte kontrakter (3 eller 5-år i Oslo), markedsbaserte husleie (*gjengs leie*) og forretningsmessige administrasjon. Det er kanskje spesielt kombinasjonen av alle disse aspektene som vil være mest

overraskende for utenlandske observatører. I Norge kompenseres riktig nok vanskeligstilte leietakere i den sosiale sektoren med statlig bostøtte – og med kommunale bostøtteordninger i byer som Oslo. Bostøtte får imidlertid også beboere som har «livstidskontrakter» og bor til redusert leie i andre land. Kort fortalt minner den norske sosiale utleiesektoren om systemet den konservative-liberale koalisjonsregjeringen til David Cameron (2010–2016) (hvert fall i stor grad) forsøkte å gjennomføre i England (Jf. Fitzpatrick & Watts, 2017). Tanken bak det norske systemet er at kommunale boliger er en knapp ressurs som bør være forbeholdt de mest vanskeligstilte husholdningene. Derfor må grupper med noe bedre økonomi motiveres til å flytte pga. høye husleier og lavt innteksttak i bostøtteordningene. Videre må det være en streng behovsprøving både ved boligtildeling og når de tidsbestemte husleiekontraktene utløper og det vurderes om de skal fornyes. Logikken bak denne tankegangen er at husholdninger som forbedrer sin økonomiske situasjon bør ta ansvar for sin egen boligsituasjon på det private leie- eller eiermarkedet (startlånsordningen kan også bidra til å flytte beboere fra kommunal sektor til eiersegmentet). I praksis fornyes nok mange av kontraktene i den norske kommunale boligsektoren – en del beboere har bostabilitet på tross av «markedsleiene», tidsbestemte korte kontrakter og streng behovsprøving. Like fullt er den sosiale utleiesektoren i ett av de beste eksemplene på at Norge er et boligpolitisk anderledesland (Sørvoll, 2019).

Også i Nederland, England og Tyskland (spesielt) praktiserer en relativt streng behovsprøving av boliger i den sosiale utleiesektoren, men i disse landene er samtidig husleiene regulert og kontraktene i prinsippet evigvarende (tidsubestemte, «livstidskontrakter»). I Danmark, Sverige og Østerrike er det også i regelen tidsubestemte kontrakter og regulerte husleier, og i våre to skandinaviske naboland er sågar det som kalles sosiale utleieboliger i internasjonale studier åpen for alle befolkningsgrupper. De Østerrikske ikke-kommersielle boligforeningene praktiserer, som nevnt ovenfor, en meget mild behovsprøving. I den kommunale sektoren i Wien er imidlertid behovsprøvingen langt strengere (se Østerrikes landprofil, 5.2). Den almene sektoren i Danmark har også et vesentlig element av behovsprøving ettersom kommunene har rett til å fordele opp til 25 prosent av ledige boliger i den almene sektoren.

Prosjektets rammer gir ikke anledning til å diskutere fordeler og ulemper ved ulike modeller av sosial boligutleie på en systematisk og grundig måte. Like fullt bør det presiseres at også land som har en stor universell (eller nesten universell) kommunal boligsektor med adgang for alle befolkningsgrupper har boligsosiale utfordringer som må løses. Store sosiale utleiesektorer drevet av det offentlige og/eller private aktører er ikke et vidundermiddel som krymper problemene i boligsektoren. Sverige er her kanskje det beste eksempelet – som følge av at svenske kommuner i motsetning til sine danske motstykker ikke har en generell adgang til å fordele boliger til vanskeligstilte i den universelle kommunale boligsektoren. Tidligere i denne rapporten (4.2) beskrev vi en utvikling hvor svenske kommuner lenge har sett seg nødt til å ta i bruk «norske virkemidler», som framleie av boliger med korttidskontrakter til vanskeligstilte på det kommunale

og private leiemarkedet. I Sverige kalles dette ofte «sosiale kontrakter», et fenomen som står i direkte motstrid til de universelle tradisjonene i svensk boligpolitikk (Grander, 2017). Når den store kommunale boligsektoren ikke greier å tilfredsstille vanskeligstilte gruppers behov, har svenske kommuner vært nødt til å ta nye virkemidler i bruk.

Tidsubestemte «livstidskontrakter» som kjennetegner alle de andre seks landenes sosiale utleiesektorer kan vurderes som positivt for beboernes bostabilitet og følelse av trygghet (Jf. Fitzpatrick & Watts, 2017). På den annen side skaper det utfordringer for det boligsosiale arbeidet og vanskeligstilte outsiders uten kjøpepeng som risikerer å vente lenge på en ledig bolig. I landprofilene har vi beskrevet hvordan tidsubestemte kontrakter og regulerte leier bidrar til lav mobilitet og få ledige boliger i den sosiale utleiesektoren. I land som Nederland og England har man forsøkt ulike reformer for å øke mobiliteten av hensyn til å spare offentlige ressurser og frigjøre boliger til (enda mer) vanskeligstilte grupper. På den annen side kan en rendyrket markedsorientering og behovsprøving – slik den sosiale utleiesektoren i teorien fungerer i Oslo – skape store boligsosiale utfordringer. Vi tenker her på problemer knyttet til lite blandede boligområde, opphopning av levekårsutfordringer, dårlige bomiljø med grupper som kan trives dårlig sammen (typisk barnefamilier og rusmisbrukere), og få beboere som har overskudd til å drive frivillig arbeid til beste for nabolaget. Hvis bedrestilte beboere stadig forsvinner – fordi deres husleie er høy, kontrakten ikke fornyes og/eller de ikke lenger får bostøtte – kan også den sosiale utleiesektoren tappes for viktige ressurspersoner. Alt i alt står myndighetene overfor svært vanskelige avveininger når det gjelder balansen mellom bostabilitet og sirkulasjon i den sosiale utleiesektoren. Vi vil dermed advare mot enkle svar og oppfordre til en empirisk forankret diskusjon.

Regionale variasjoner. Det finnes store regionale variasjoner i boligpolitikken i alle de syv landene. I landprofilene nevner vi flere eksempler på utfordringer og utviklingstrekk som er særegent for rurale områder. Landsbygda i Norge, Sverige og Danmark har for eksempel lignende utfordringer knytta til ombygging og nybygging som følge av begrenset privat risikovilje, uhensiktsmessig utforming av den eksisterende boligmassen og finansieringsutfordringer grunnet lave panteverdier (Jf. Angell, 2019; Sørvoll & Løset).

De boligpolitiske virkemidlenes profil og omfang varierer også en del fra landsdel til landsdel og fra kommune til kommune. I Tyskland og Østerrike er for eksempel noen regionmyndigheter mer eiervennlige enn andre – det gjelder kanskje spesielt regioner som styres av konservative regjeringer og har større rurale områder hvor eneboliger dominerer i utgangpunktet. Østerrike har for eksempel en relativt sterk selvbyggertradisjon som understøttes av offentlige myndigheter på ulikt vis (se: 5.2).

I denne delen av rapporten har vi også hatt et sterkt fokus på boligsosiale utfordringer som er typisk for storbyer. Landprofilene illustrerer at innenfor-utenfor-problematikken preger alle attraktive urbane boligmarkeder i større eller mindre

grad. Det gjelder også norske storbyer som Oslo. I den norske hovedstaden har insiderne – dvs. de som har hatt tilknytning til byen over tid og akkumulert egenkapital, foreldre- eller besteforeldreboligkapital (se, Galster & Wessel, 2019) og/eller sosiale nettverk av stor verdi på utleiemarkedet – en mye sterkere posisjon på boligmarkedet enn outsiders som mangler nettverk og ikke har høstet verdien av nesten tretti år med boligprisstigning. På noen måter er imidlertid innenfor utenfor utfordringene annerledes i danske, svenske, østerrikske, nederlandske, engelske og (til dels) tyske byer: tilstedeværelsen av store hel- eller halvoffentlige utleiesektorer med ventelister og store attraktivitetsforskjeller knyttet til husleie og beliggenhet, bidrar til å gjøre det svært vanskelig for outsiders å få innpass i rimelige og mer sentrale insidربولiger.

Boligsosiale hensyn i tomte-, plan- og reguleringspolitikken. Sammenlignet med land som Danmark, England, Tyskland og Nederland er Norge i utgangspunktet kjennetegnet av at planlovgivningen er et svakt boligsosialt redskap (se landprofilene for detaljer om de andre landenes planlovgivning). Plan- og bygningsloven har sterke begrensninger som boligsosialt virkemiddel. Med støtte i loven kan riktignok norske kommuner bestemme «antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov» (PBL, 2019). Dette gir et visst spillerom for å være med på å bestemme bolig- og befolkningsfordelingen i et område. Oslo kommunes leilighetsnorm er et eksempel på at kommunene også forsøker å ta planloven i bruk for dette formålet (Boligvekstutvalget, 2016; Nordahl, 2018). Det er imidlertid ikke mulig for kommunene å (være med) og fastsette disposisjonsform (eie-, leie-, borettslag) eller boligpris med støtte i planlovgivningen – i motsetning til situasjonen i Danmark, England, Tyskland og Nederland. Hvis norske kommuner ønsker å gjøre dette må de ta andre virkemidler i bruk, som for eksempel tomtepolitikken. Makten som ligger i kommunalt eide tomter brukes imidlertid i liten grad i Norge (Jf. Barlindhaug mfl. 2014) – til forskjell fra for eksempel Sverige, Nederland og Østerrike.

Det kan være grunn for norske myndigheter å studere erfaringene fra andre land når det gjelder bruk av planloven for å sikre blandede boligmiljøer og rimelige boliger til lav- og mellominntektsgrupper. Etter vår oppfatning kan det anføres både prinsipielle og praktiske argumenter for dette. For det første kan det argumenteres for at det er rimelig at private utbyggere og/eller tomteeiere bidrar til å oppføre boliger av verdi for samfunnet, all den tid tomteverdien stiger når tomter omreguleres til boligformål. Planlovgivningen kan slik sett fungere som et instrument som muliggjør at det offentlige kan høste inn noen av de såkalte samfunnsskapt verdiene (knyttet til eks. kollektiv- og veibygging, skoler og andre offentlige serviceinstitusjoner i nærheten av boligtomter) innbakt i boliger og tomtepriser til det beste for fellesskapet (Jf. Morrisson & Burgess, 2014). For det andre kan en planlovgivning med større boligsosial profil, være et nyttig virkemiddel for kommunene i arbeidet med å legge til rette for blandede boligområder og fremskaffelsen av boliger til sine målgrupper.

Når det er sagt er heller ikke en styrket planlovgivning et boligpolitisk tryllemiddel. I landprofilene peker vi på at heller ikke for eksempel nederlandske eller engelske kommuner kan tvinge utbyggere til å bygge sosiale utleieboliger eller rimelige boliger til *key workers* – selv om de rår over sterkere juridiske virkemidler. Det er i praksis alltid snakk om forhandlinger og et «forhandlingsspill» mellom kommunen og private aktører før byggingen kan starte – og det krever fag- og forhandlingskompetanse for at forhandlingene skal få et vellykket utfall sett fra kommunens side.

Balanse mellom leie- og eie i boligpolitikken. Kort sammenfattet vurderer vi Norge som et mer eiervennlig land enn alle de andre seks landene. Basert på en gjennomgang av subsidie- og skattepolitikk (og i noen grad husleielovgivningen) har Tenlaw-prosjektet ledet av forskere ved universitetet i Bremen plassert europeiske land i tre kategorier med hensyn til grad av eiervennlighet. Norge er ikke med i akkurat denne Tenlaw-studien, men de andre landene omfattes av studien. Kort fortalt er Tyskland og Østerrike plassert i den minst eiervennlige kategorien, og de fire andre landene er plassert i midtkategorien (se også tabell 9.1). Vi kan være relativt trygge på at Norge ville vært plassert i den siste og mest eiervennlige kategorien hvis landet hadde vært en del av Tenlaw-prosjektets sammenlignende studie (Jf. Dinse, 2016). Det kan underbygges av både eiervennlige politikkdokumenter (se ovenfor), skattesystemet, boligsektorens juridiske rammer og de boligsosiale virkemidlenes innretning. Kort fortalt gir alle disse faktorene samlet sett norske husholdninger få insentiver til å bli boende i leiemarkedet over tid. Skattesystemet favoriserer eie framfor leie (både på beboer- og produsentsiden) og det har blitt lagt komparativt sett liten vekt på bostabilitet i leiemarkedet i husleielovgivningen. Videre fungerer den sosiale utleiesektoren (med streng behovsprøving, korte kontrakter og «markedsorienterte» husleier) og startlånordningen som en stimulans til selveie også blant lavinntektshusholdninger og vanskeligstilte (se: 2.2 for detaljer om den norske eiervennligheten). Det siste skiller norsk boligpolitikk markant fra de seks andre landene – også i mer leieboervennlige land som Østerrike, Tyskland, Sverige og Danmark har virkemidler som skal hjelpe folk inn på eiermarkedet, men disse offentlige redskapene er orientert mot husholdninger i midtre- eller høyere lag av inntektsfordelingen.

Med utgangspunkt i en samlet vurdering av husleielovgivningen, politiske målsettinger (politikkdokumenter), skattesystemet og boligpolitiske virkemidler, konkluderer vi altså med at de andre landene er mindre eiervennlige enn Norge. Når det er sagt finnes det mye eiervennlige politikk i land som Danmark, Sverige, Nederland og England. I Sverige har leieboere rett til å kjøpe sin egen bolig og omgjøre dem til borettslagsboliger – en boligsektor som også i Sverige er markedsstyrt. Denne retten har også blitt brukt i Sverige i stor utstrekning – spesielt i attraktive områder av Stockholm med høye boligpriser. England har også mye eiervennlig politikk – noe en skulle forvente med tanke på landets sterke selveiertradisjoner. I den engelske landprofilen gjør vi rede for viktige eiervennlige virkemidler i England som *Right to Buy* og *Help to Buy* (se: 2.4; 3.4; 4.4; 5.4; 6.4 og 7.4 for konkrete og grundige vurderinger av balansen mellom eie- og leie i

boligpolitikken i de ulike landene). Også sterkt leierboligorienterte land som Tyskland og Østerrike gir subsidier til selvbyggere og boligeiere – selv om det her finnes regionale variasjoner, som nevnt ovenfor. Det særegne med Norge er derfor kanskje ikke eierorienteringen i seg selv, men det faktum at vi i Norge kombinerer dette med en komparativt sett lite leiemarkeds- og leieboervennlig boligpolitikk.

Endelig kan det nevnes at vi ville fått avdekket et mer nyansert bilde med hensyn til balansen mellom eie og leie, om vi også hadde tatt hensyn til Sør-Europa og de tidligere østblokklandene – her er eierandelene i en del tilfeller høyere enn i Norge, og politikken også mer orientert mot selveie enn i landene vi sammenligner med i denne rapporten. I Tenlaw-prosjektets sammenlignende studie plasseres følgende land i den tredje, siste og mest eiervennlige kategorien: Belgia, Bulgaria, Kypros, Estland, Frankrike, Hellas, Ungarn, Romania, Serbia og Slovakia (Dinse, 2016). Norge kunne dermed fremstått som mindre av et boligpolitisk anderledesland hvis vi isteden hadde sammenlignet med disse landene og eventuelt andre land i sør- og sørøst-Europa. Som vi har vist tidligere, har Norge en markant høyere eierandel enn de seks landene vi analyserer i denne rapporten. Selv om vi sammen med Spania er det landet i Vest-Europa med den høyeste eierandelen, er Norge ikke unikt i europeisk sammenheng. I 2015 hadde for eksempel land som Romania (95.5 prosent), Bulgaria (84.8 prosent), Litauen (91.3 prosent), Tsjekkia (77.9), Ungarn (88.5 prosent), Kroatia (88.5 prosent), Latvia (79.8 prosent), Polen (81.4 prosent) og Slovakia (90.6) enn høyere andel eiere i befolkningen enn Norge med sine 77 prosent (Dewilde & Ronald, 2017: 10–11).

Bostedsløshet: definisjoner og strategier. I alle landene drives det et aktivt arbeid rettet mot å forebygge og bekjempe bostedsløshet på kommunalt nivå. Den nasjonale forankringen av strategier og tiltak varierer imidlertid en del fra land til land (se: 2.5, 3.5, 4.5, 5.5, 6.5 og 7.5 for detaljer fra de ulike på bostedsløshetsfeltet). I Tyskland har det for eksempel aldri eksistert noen nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, og heller ikke noen offisiell definisjon av bostedsløshet som kan legges til grunn for regelmessige statsstøttede tellinger eller beregninger av antallet bostedsløse.

I likhet med de andre skandinaviske landene er den norske definisjonen av bostedsløshet relativt bred, også sammenlignet med definisjonen i relativt velutviklede velferdsstater som Nederland, England, Østerrike og Tyskland (som i realiteten mangler en egentlig definisjon, selv om interesseorganisasjonen BAG har sin egen relativt vide definisjon på bostedsløshet, som de bruker i egne beregninger).

I et sammenlignende perspektiv fremstår de norske strategiene for å forebygge og bekjempe bostedsløshet som forholdsvis vellykket (se også: Dyb, 2019). Vi har en mer konsekvent boligorientert strategi (i motsetning til trappetrinnsmodeller som forutsetter at personer for eksempel må være rusfrie før de kan få en bolig) enn mange av de andre landene. Sammen med Finland er vi også det eneste landet som har dokumentert en nedgang i antallet bostedsløse de siste årene (Knutagård, 2019). I andre deler av Europa – med Tyskland og England som

kanskje de beste eksemplene – er bostedsløshet et stort og økende problem (se: 6.5 og 8.5).

Det må imidlertid legges til at det er vanskelig å sammenligne andelen bostedsløse på tvers av land fordi definisjonene varierer og beregninger gjennomføres på ulike måter. Videre bør det også understrekes sterkt at utfordringene knyttet til bostedsløshet i Norge – både i absolutte og relative termer – er mye mindre enn i land som Tyskland og England. I disse to store vest-europeiske kjempene eksisterer det et mye mer krevende og uoversiktlig bilde på bostedsløshetsfeltet, blant annet knyttet til større fattigdom, flyktningebefolkning (Tysland) og arbeidsinnvandring. I noen grad vil dette også gjelde land som Sverige, Østerrike og Nederland (Se for øvrig arbeider av Evelyn Dyb for mer om det særegne ved bostedsløshetsfeltet i Norge; eks: Dyb, 2019; Dyb, 2017).

Bolig som velferdspolitik. I alle de syv landene må boligpolitikken sies å være en del av en bredere velferdspolitik. Danmark er et eksempel på et land hvor boligpolitikken er en svært viktig del av integreringspolitikken (Jf. Ghettoplanen; se: 4.0 og 4.1). Boligpolitikken rettet mot lavinntektsgrupper og vanskeligstilte er videre nærmest uunngåelig en del av sosialpolitikken i alle land (Jf. Clapham, 2012). Boligpolitikken er koblet til sosialpolitikken og sosialtjenestene på lokalt nivå i alle de syv landene. I England, hvor bostøtten utgjør en tung post på statsbudsjettet, er også boligpolitikken en del av en større sosialpolitisk reformprosess med formål om større målretting og effektivisering (i betydningen spare penger) av velferdsstatens ytelser (se den engelske landprofilen, delkapittel 8).

Det er generelt grunn til å tro at utformingen og omfanget av de boligpolitiske virkemidlene i de ulike landene dels henger sammen med andre velferdsstatens karakter og generøsitet. En hypotese som kan ha noe for seg er at bostøtten i Norge er knappere enn i de andre landene, delvis fordi andre velferdsytelser og velferdstjenester kompenserer for bostøttens manglende slagkraft. Hvis vi ikke fortsatt hadde hatt en relativt omfattende og generøs velferdsstat (Jf. Sørvoll, 2015), hadde det kanskje blitt opplevd som politisk og samfunnsmessig nødvendig å øke bostøtten i Norge til et høyere nivå hva gjelder kompensasjonsgrad og antall mottakere. I England kan kanskje en mindre omfattende velferdsstat på andre områder på lignende måte bidra til å forklare bostøttens sentrale boligpolitiske rolle. Selv om dette bare er en hypotese, er det uansett viktig å vurdere alle lands boligpolitikk på bakgrunn av den samlede effekten av velferdsstaten for vanskeligstilte og andre grupper (Jf. Sørvoll & Aarset, 2015). Slike vurderinger faller imidlertid utenfor rammen av dette prosjektet.

Segregasjon på boligmarkedet. Segregasjonsutfordringer på boligmarkedet har fått stadig større oppmerksomhet i det boligpolitiske ordskiftet i Europa de siste tiårene. I Norge kan nedsettelsen av det offentlige By og levekårsutvalget i oktober 2018, betraktes som et uttrykk for økt politisk oppmerksomhet om utfordringer knyttet til segregasjon og konsentrasjon av levekårsutfordringer.¹⁵²

¹⁵² <https://nettsteder.regjeringen.no/byoglevekarsutvalget/> sett: 02.01.2020.

Til nå har norske myndigheters tilnærminger til segregasjonsutfordringene vært annerledes enn strategiene som finnes på dette området i våre skandinaviske naboland. Det kommer klart til uttrykk i en fersk rapport forfattet av Staver, Brekke og Søholt (2019). I denne rapporten sammenligner forskerne Ghettoplanen i Danmark (2018), den svenske strategien mot segregering og den norske regjeringens integreringsstrategi.

Staver, Brekke og Søholt (2019) tegner et svært ulikt bilde av strategiene i de tre landene. De svenske og norske strategiene minner imidlertid mer om hverandre enn den danske strategien for bekjempelse av segregasjon og såkalte «parallellsamfunn». Som vi viste i den danske landprofilen (se: delkapittel 4), legger danske myndigheter større vekt på straff og hardhendt statsstyring i boligpolitikken, blant annet ved innføring av begrensninger på andelen almene boliger i utsatte områder og større kontroll med hvor befolkningsgrupper bosetter seg. Staver, Brekke og Søholt (2019) konkluderer på følgende vis:

De tre landene er opptatt av å sette inn tiltak overfor segregering i byer, men de definerer problemet på forskjellige måter og har forskjellige oppfatninger om årsakene. En måte å oppsummere forskjellene på er at de svenske og norske strategiene er mer opptatt av strukturer og begrensninger enn den danske strategien. Den er i stor grad basert på sanksjoner rettet mot individer, mens de to andre landene er mer opptatt av å styrke individene i møte med strukturelle hindringer (inkludert diskriminering og ulikhet). Denne forskjellen sammenfaller med forskjell i bruk av forskning i politikkutvikling. Mens det i Norge og Sverige er hyppig bruk av ekspertkunnskap for å forstå segregeringsproblemet og utvikle tiltak, er det få slike referanser til forskning i Danmark. Samtidig har Danmark, med flere sosialboliger og lavere andel som eier egen bolig, noen politiske virkemidler som ikke er tilgjengelig i Norge og Sverige (Staver, Brekke og Søholt, 2019: 6).

Det er interessant at også disse forfatterne har merket seg at Danmark har noen boligpolitiske virkemidler til rådighet som mangler i Norge og Sverige. Som nevnt andre steder i rapporten, har danske kommuner mulighet til å bruke planlovgivningen som virkemiddel for å påvirke boligsammensetningen (leie-eie osv.) i et område – og dermed også befolkningssammensetningen). Hvis vi ønsker en mindre konsentrasjon av kommunale boliger i enkeltkvartaler og enkeltområder i norske storbyer, kan større boligsosial slagkraft i planlovgivningen være en del av løsningen. En boligplanreform kunne gi en by som Oslo større mulighet til å integrere kommunale boliger og vanskeligstilte beboere i ordinære, nye bomiljøer. Det er selvfølgelig mulig å bruke den eksisterende muligheten til å bosette vanskeligstilte i ordinære borettslag – men samarbeidet med private borettslag er ikke nødvendigvis problemfritt.

10 Avslutning: Hva forklarer forskjellene mellom Norge og andre land?

Hvorfor er Norge et boligpolitisk anderledesland kjennetegnet av deregulerte boligmarkeder, behovsprøvde boligvirkemidler og sterk selveierorientering? Det er egentlig ikke en problemstilling vi har lovet å beskjefte oss med i denne rapporten. Likevel skal vi som en avrundning peke på fire mulige forklaringer – som kanskje også kan kombineres med hverandre. Disse forklaringene er ment som hypoteser som eventuelt kan videreutvikles, diskuteres og testes i empirisk forankrede kausaldrøftinger i et senere arbeide:

1. **Historisk, strukturell forklaring.** En mulig delforklaring er at for eksempel dagens eiervennlighet er et produkt av strukturer med røtter tilbake til middelalderen. Små enheter på landsbygda og frie bønder kan ha lagt til rette for en særskilt eiervennlig kultur (Annaniassen, 2006)
2. **Forklaring bygget på stivhengighetsbegrepet og kritiske veiskiller.** En annen forklaring er at markedsorientering og eiervennligheten i norsk boligpolitikk er mer tilfeldig og kan føres tilbake til valg tatt av politiske eliter i såkalte kritiske veiskiller. Slike veiskiller kan være valget av eierorientert borettslagssektor framfor kommunale utleiebolige som offentlig satsingsområde i Norge etter krigen (Jf. Sørvoll, 2014; Bengtsson & Ruonavaara, 2010).
3. **Funksjonalistisk forklaring.** Vi kan også forsøke oss med en funksjonalistisk forklaring: Det markedsstyrte boligpolitikken i Norge kan eksistere (og «fungere») fordi andre deler av velferdsstaten fungerer på en måte som kompenserer for manglende styring og fordelingsprofil i boligpolitikken. Godt utbygd velferdsstat, lavere arbeidsledighet, jevnere inntektsfordeling og høyere gjennomsnittslønninger kan bidra til at behovet for boligpolitiske inngrep er mindre i Norge enn i en del andre europeiske land. Uansett kan ikke boligpolitikken vurderes isolert fra annen velferdspolitikk – og andre deler av velferdsstaten. Vi må søke etter forklaringer også utenfor boligpolitikken område.
4. **Aktørbaserte forklaringer.** Endelig kan vi supplere med aktørbaserte forklaringer som legger vekt på virkelighetsforståelsen til aktørene som drev gjennom viktige endringer i norsk boligpolitikk, som for eksempel Willoch-regjeringen (Jf. Sørvoll, 2014).

11 Summary

The main topic of this report is to highlight the key characteristics of the housing policy and – market in Norway and contrast the Norwegian experience with that of six other European countries: Sweden, Denmark, Germany, Austria, The Netherlands, and the UK.¹⁵³ We emphasize policies towards disadvantaged households, the role of tenure, and other defining features of the respective housing sectors. Among others, we discuss the following topics in our report:

- Housing standard and the incidence of housing cost overburden
- Tenure and especially the status of homeownership as the «preferred» tenure for all
- Policies towards increasing the share of homeowners, especially policies that target socioeconomically disadvantaged groups
- Who the main target groups for different housing policies are
- What elements of housing policy that is delegated to the local and the central government, respectively
- How homelessness is defined
- Who or what groups are regarded as «disadvantaged on the housing market»
- How laws and regulations are emphasized in the different countries compared to means-tested and/or universal policies and programs
- The extent to which socioeconomic considerations are incorporated into national and local planning and land-use laws
- The degree to which housing policy is considered part of the overall social welfare policy

The empirical underpinnings of this report are the OECD Affordable Housing Database, housing statistics from Eurostat and other cross-country databases as well as research articles, reports, books, news articles, policy documents, and expert comments from prominent housing researchers in the respective countries. The report has two main parts: The first part is a thorough review of the main facts about the housing markets and housing policies in Norway and the six comparison countries (Sweden, Denmark, Germany, Austria, The Netherlands, and the UK). The second part is an in-depth presentation and analysis of Norwegian housing policy in contrast to that of each of the other comparison countries in order to highlight if and how the Norwegian case is different.

¹⁵³ Note that the UK, England and Great Britain are used interchangeably throughout this report as the geographical entity for which statistics and other facts are available varies across our sources.

Part 1: Main housing market and housing policy characteristics

Part 1 contains comparative statistics on major traits of the housing sector such as tenure, physical standard of housing, settlement patterns, house price, household debts og housing cost burden. In addition, we present key housing policies such as housing allowances and the scale of the social rental sector and who it accommodates. We also thoroughly survey measures and programs intended to broaden access to homeownership, as well as mortgage regulations and the taxation of housing.

In Norway it is more common to be a homeowner than in our comparison countries. This is true at all income levels except the bottom income quintile, for which the homeownership rate is higher in the UK than it is in Norway. In addition, more than half of all households live in detached single-family housing in Norway and only one in five households live in apartments, while in the other six countries it is much more common to live in semi-detached housing or apartments. In the Scandinavian countries overall, it is more common for young people (ages 15-29) to live independently, however, only in Norway do many of them live alone.

The physical housing standard is generally very high in Norway, and very few express dissatisfaction with their dwelling. However, crowdedness is a problem in Norway to the same extent as in the other countries, especially among lower-income renters. The rental sector in Norway also has a higher share movers compared to the other countries.

Both house prices and households' debt have increased substantially since 2000 across all seven countries. Still, in Norway the average housing cost burden is lower than in the most of the other six countries. Broken down by tenure and income level, however, we see that many renters in Norway have high housing cost burden, especially among lower-income tenants. The share who reports their housing costs to be burdensome or very burdensome is nevertheless lower in all three Scandinavian countries than in the other four countries, both overall and among lower-income households.

The social rental sector is much smaller in Norway than in most of the other six countries in our comparison group. Also, the housing allowance is much more targeted towards low-income households, and the share of low-income households that receive housing allowance is also much lower in Norway than in the other countries.

There is substantial variation across the countries in their selection of policies to promote access to homeownership. In the other countries they are mainly targeted towards middle class families or groups such as first-time buyers of families with children. Only in Norway is there a pronounced emphasis on facilitating homeownership also for economically marginal groups.

Mortgage regulation, on the other hand, is stricter in Norway than in the other countries, except Germany and Austria. This contrasts with the overarching goal of broad access to homeownership. The public starter mortgage program, which

is exempt from the regulation of the Financial Supervisory Authority and caters to low-income and financially vulnerable prospective home buyers, is an attempt to reconcile the seemingly incompatible goals of broad access to homeownership and macroeconomic stability.

The taxation of primary residence and private property also varies broadly across the seven countries, and Norway does not stand out in this regard. The exception is property tax, which most other countries have in some form or shape, but that in Norway has been delegated to the local municipalities and is not universally levied.

Part 2: Housing policy and targeted social housing policy instruments in Europe

In part 2 of this report we present the main features of housing policies in all seven countries – Norway and the six comparison countries – and discuss what it is that *really* distinguishes the Norwegian housing model. We focus on the following topics that are reviewed in all seven country profiles:

- Housing policy goals, target groups and political responsibilities delegated to each level of government
- Housing policies with special regard to the social rental sector
- Regional variations in the housing market and housing policies
- Socioeconomic considerations embedded in planning and land-use policy
- The balance between owning and renting in the overall housing policy
- Definition of homelessness and strategies to combat it
- An overall assessment of each country as a social housing policy ideal (and what Norway may possibly learn)
- Housing policy as part of the overall social welfare policy and challenges posed by segregation and spatial clustering of social disadvantage

The main conclusion: Norway stands apart from the other six countries in terms of housing policy

Our overall conclusion from the in-depth analyses in part 2 is that the strong dual emphasis on (1) the market as the main allocation mechanism on the housing market and (2) homeownership as the «preferred» tenure is what sets Norway most apart from the other six countries in our sample. In all the other six countries both politicians and governments have promoted deregulated housing markets, selective housing policies and homeownership, but none of the other countries have fully implemented these ambitions. Hence, Norway may be viewed as a special case when it comes to housing policy – characterized by its lack of house price regulation and pronounced ambition to broaden access to homeownership also to economically disadvantaged households by way of the starter mortgage program. While programs and policies to promote homeownership exist in all the remaining countries as well, as a rule they are targeted towards the middle class and groups like first-time buyers and families with children. All the comparison

countries also have some degree of rent regulation in the rental sector, and Denmark even has price regulation in their cooperative housing sector. In the following we will briefly highlight our most important findings and conclusions from part 2. The readers are directed to the main text for more in-depth discussions and clarifications.

Goals and target groups

The countries in the comparison group have less explicit focus on disadvantaged and/or low-income households in their housing policies. The articulation of homeownership as a goal for all is also much less overt, even in homeownership-friendly countries like the UK and the Netherlands.

In the remaining six countries vulnerable groups like low-income and disadvantaged households and the homeless also receive a fair share of housing policy attention. In contrast to Norway, however, they risk being overshadowed by other groups in most housing policy documents – in particular groups with middle incomes that struggle to enter the housing market in the major cities. In countries like Denmark, Austria, Germany, The Netherlands and the UK *affordable housing* – meaning housing for so-called key workers like nurses, teachers and policemen – is much higher on both the national and local housing policy agendas than in Norway. The focus on middle income groups in other countries also reflects a divergent view on what constitutes difficulties and challenges on the housing market that require government intervention. The prevailing Norwegian position is that housing is a personal responsibility and hence most households are expected to find a place to live without government assistance.

The delegation of responsibility for housing between central and local government.

Norway does not stand apart from the other countries when it comes to the division of labor and delegation of responsibility between the different levels of government. In all countries – except the federal states Germany and Austria – the central government decides the main judicial and economic features, while the municipalities are responsible for the local implementation of the housing policies. The municipality is planning authority and is responsible for planning and regulating land for residential purposes. Local authorities are also responsible for homelessness prevention and own dwellings and/or cooperate with non- or for-profit entities who rent out units to various disadvantaged groups. The central government designs the main housing policy instruments and finances the different housing policy programs and activities run by the municipalities.

In the UK the responsibility for housing policy mostly rests with the local governments of Scotland, Wales and Northern Ireland, respectively. The municipalities in Germany and Austria have a similar role in the housing policy as in the other countries, however, the (*Bundes*)*Länder* also play a major role. In Austria the nine regional authorities have sole or partial responsibility for a broad array of housing policies, including housing allowance, and is therefore probably the main level of

governance for housing policy. In Germany the regional authorities play a similar role, however, the housing allowance is administered centrally.

Selective social housing policies

The selective housing policies in Norway are overall more means-tested, more market and demand-side oriented, and more targeted towards disadvantaged groups than in the remaining six countries. The scale of some of the main supporting housing policies is also much more limited in Norway compared to the six comparison countries – that holds for both the housing allowance program and the social rental sector. The planning and land use legal framework in both Norway and Sweden is markedly weaker than in the other countries with respect to promoting social or equitable goals. Specifically, the municipalities in neither country can, based on the planning law, prescribe a given share of affordable owned or rented units in private property developments.

The social rental sector

In this report we use the term «social rental sector» for rental units administered by the (local) government and/or private non-profit organizations or companies that have a social (needs-based) and/or non-profit objective. In all seven countries in our sample the social rental sector constitutes a major part of the selective housing policies. The exact role and operation of the social rental sector, however, varies markedly between countries. The Norwegian social rental sector distinguishes itself by a combination of small size, strong degree of means-testing, short-term time-delimited rental contracts, market-based rental rates and (often) commercial operating practices. It is the combination of these features that sets the Norwegian social rental sector apart from the corresponding sectors in the other countries. In all the comparison countries – except Germany – the social rental sector is much larger and characterized by very different principles of means-testing, rental contract type, rental rate setting and administration.

The balance between renting and owning

Based on our analyses of the Tenancy Act, political goals, the tax system and housing policies we conclude that the comparison countries are much less homeownership oriented than Norway. However, there are still many policies to stimulate homeownership also in countries like Denmark, Sweden, The Netherlands, and the UK, but these policies are typically intended to assist middle- or higher-income households.

Homelessness: definitions and strategies

All seven countries undertake extensive measures at the municipal level to both prevent and combat homelessness. The policies and strategies at the national level, however, differ starkly. Germany, for example, has never had a national strategy against homelessness. Like Sweden and Denmark, Norway has adopted a relatively broad definition of homelessness, while the remaining four countries adhere to narrower definitions, and Germany in reality lacks a precise and commonly agreed upon definition.

In a comparative perspective, the Norwegian strategy for preventing and combatting homelessness appears quite successful. Norway has consistently followed a more housing-oriented strategy than many of the other countries. Together with Finland Norway is also the only country that has documented a reduction in the number of homeless people over the last years. In other European countries – Germany and the UK being the prime examples – homelessness is a serious and growing problem. We should add that it is difficult to compare counts of the homeless across countries as definitions vary, as do the practical implementation of surveys and counts. Moreover, it should also be emphasized that the challenges that homelessness bring are much smaller in Norway – both in absolute and relative terms – than in countries like Germany and the UK.

Regional variations

There are large regional differences in housing markets and –policies in all seven countries in our sample. In part 2 we highlight several examples of challenges and developments that typically characterize rural areas. Common traits for rural housing markets in all three Scandinavian countries include limited rebuild and new construction activity due to private risk aversion and difficulties securing a mortgage due to low collateral value, and a mismatch between the available housing stock and local housing need.

Housing policies also vary with respect to scope and scale across regions, and especially so for the federal countries Germany and Austria. In particular, some (*Bundes*)*Länder* are more homeownership oriented than others, and this often overlaps with more conservative local governments and more rural areas dominated by single-family homes. For instance, Austria has a strong self-built tradition that is supported by the respective local governments.

In this report, we have focused on housing challenges that are typically urban phenomena. The country profiles confirm that all attractive urban areas to a greater or lesser extent are characterized by the insider/outsider dichotomy. That is also true for the Norwegian capital Oslo, where the insiders, i.e., people who themselves and/or whose families have lived in Oslo for generations and have accumulated equity in their own or their parents' or grandparents' homes, have a much more favorable position on the housing market than outsiders who have not been able to benefit from nearly 30 years of uninterrupted house price growth. In some ways, the insider/outsider problem plays out differently in both Danish, Swedish, Dutch, Austrian, English and to some extent also German cities. The presence of a large public or semi-public rental sector that allocates units based on waiting lists and where dwelling attractiveness tied to rent, location, and other amenities varies widely, implies that the insider/outsider dichotomy is highly present also in the rental market as it is difficult for outsiders to secure an affordable and centrally located rental unit.

12 Referanser

Manuel B., Aalbers (2004). Promoting home ownership in a social-rented city: policies, practices and pitfalls. *Housing Studies*, 19: 3, 483–495.

<https://doi.org/10.1080/0267303042000204340>

Aigner, A. (2018). Housing entry pathways of refugees in Vienna, a city of social housing. *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2018.1485882.

<https://doi.org/10.1080/02673037.2018.1485882>

Alves, S. (2019). *Planning for Affordable Housing. A comparative analysis of Portugal, England and Denmark*. Cambridge Centre for Housing & Planning Research, University of Cambridge. <https://doi.org/10.17863/CAM.46483>

Amann, W., Lawson, J. & Mundt, A. (2009). Structured Finance Allows for Affordable Rental Housing in Austria. *Housing Finance International*, June 2009.

Andersen, H. S. (2011). Motives for Tenure Choice during the Life Cycle: The Importance of Non-Economic Factors and Other Housing Preferences, *Housing, Theory and Society*, 28: 2, 183–207, DOI: 10.1080/14036096.2010.522029.

<https://doi.org/10.1080/14036096.2010.522029>

Andersen, H. S. (2017). Selective moving behaviour in ethnic neighbourhoods: white flight, white avoidance, ethnic attraction or ethnic retention? *Housing Studies*, 32: 3, 296–318, DOI: 10.1080/02673037.2016.1208161

<https://doi.org/10.1080/02673037.2016.1208161>

Andersen, H. S. (2019a). Regeringen spreder fordomme om indvandrere i ny rapport om udsatte boligområder.

<https://www.information.dk/debat/2019/04/regeringen-spreder-fordomme-indvandrere-ny-rapport-udsatte-boligomraader> sett: 12.01.2020.

Andersen, H. S. (2019b). Byområder med mange indvandrere fravælges ofte af flertallet. <https://videnskab.dk/kultur-samfund/byomraader-med-indvandrere-fravaelges-af-flertallet> sett: 12.01.2020.

Andersen, H. S, Turner, L. M. & Søholt, S. (2013). The special importance of housing policy for ethnic minorities: evidence from a comparison of four Nordic countries. *International Journal of Housing Policy*, 13: 1, 20–44,

DOI:10.1080/14616718.2013.764659 <https://doi.org/10.1080/14616718.2013.764659>

Angell, E. (2019). Landsbygdpolitikk i Skandinavia. NORCE – Norwegian Research Center AS.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/9ede3c4047014cb8920087ef0883e00a/land-sbygdpolitikk-skandinavia.pdf>

Annaniassen, E. (2006). *Én skandinavisk boligmodell?: historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland*. Temahefte 1/06. Oslo: NOVA

Arundel, R. (2017). Equity Inequity: Housing Wealth Inequality, Inter and Intra-generational Divergences, and the Rise of Private Landlordism. *Housing, Theory and Society*, 34: 2, 176–200, DOI: 10.1080/14036096.2017.1284154

<https://doi.org/10.1080/14036096.2017.1284154>

- Arundel, R. & Doling, J. (2017). The end of mass homeownership? Changes in labour markets and housing tenure opportunities across Europe. *Journal of Housing and the Built Environment*, 32: 649–672. DOI 10.1007/s10901-017-9551-8
- Astrup, K. C., Monkerud, L. & Aarland, K. (2019). *Kommunenes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen*. NIBR-rapport 3: 2019.
- Barlindhaug, R., Holm, A. Holth, F. Nordahl, B. (2014). *Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken*. NIBR-notat 114/2014. Oslo: NIBR
- BAWO (2017). Housing for all. Affordable, permanent, exclusive. Policy paper, BAWO.
- Bengtsson, B. 2006/2013. Sverige. Kommunal allmännytt och korporative sårinteressen. I Bengtsson, B. (red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiske ljust. Egalité*.
- Bengtsson, B., & Ruonavaara, H. (2010). Introduction to the special issue: Path dependence in housing. *Housing, Theory and Society*, 27(3), 193–203. DOI: <https://doi.org/10.1080/14036090903326411>
- Bengtsson, B. Ruonavaara, H. Sørvoll, S. (2017). Home ownership, housing policy and path dependence in Finland, Norway and Sweden. I Dewilde, C. & Ronald, R. (eds.), *Housing Wealth and Welfare*. Edward Elgar.
- Benjaminsen, L. (2019). *Hjemløshed i Danmark 2019 National kortlægning*. (Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd).
- Bjelland, M. H. (2019). *House of belonging. Integration in Social Housing. A comparative study of ethnic minorities' position in the social housing market in Oslo and Copenhagen*. Master's thesis, Oslo Metropolitan University.
- BKN (2010). Utvärdering av kommunala hyresgarantier och förvärvsgarantier. BKN – Statens bostadskreditnämnd.
- Boelhouwer, P. (2019). The housing market in The Netherlands as a driver for social inequalities: proposals for reform. *International Journal of Housing Policy*. DOI: 10.1080/19491247.2019.1663056 <https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1663056>
- Boligvekstutvalget (2016). *Økt boligvekst i Oslo. Rapport fra Boligvekstutvalget*. 29.11.2016.
- Borg, P. (2004). *Systemskifte: En studie av trøghet vid fyra brytpunkter inom svensk välfärdspolitik* (doktoravhandling). Stockholms Universitet
- Borg, I. (2019). Universalism lost? The magnitude and spatial pattern of residualisation in the public housing sector in Sweden 1993–2012. *Journal of Housing and the Built Environment*, 34: 405–424. <https://doi.org/10.1007/s10901-018-09638-8>
- Boverket, 2015. Planbestämmelser som saknar lagstöd.
- Boverket (2016a). *Den sociale bostadssektoren i Europa. Jämförelser mellan sex EU-länder*. Rapport 16: 2016.
- Boverket (2016b). *Boende till rimlig kostnad*. Rapport 2016/11.
- Boverket 2019. Kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning
- Boverket, 2019. Beggreppet «social housing».
- Boverket, 2019. Kommunala hyresgarantier.

- Boverket, 2019. Bostadsförmedling, förtur och service.
- Boverket, 2019. Fortsatt brist på bostäder för landets unga.
- Boverket, 2019. Stort underskott på bostäder för nyanlända.
- Boverket, 2019. Kommunernas särskilda boendelösningar.
- Boverket, 2019. Kommunens verktyg.
- Boverket, 2019. Hemlösa.
- Buitelaar, E. (2010). Cracks in the myth. Challenges to land policy in the Netherlands. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, Vol. 101, No. 3, pp. 349–356. DOI:10.1111/j.1467-9663.2010.00604.x,
- Buitelaar, E. & De Kam, G. (2012). The Emergence of Inclusionary Housing: Continuity and Change in the Provision of Land for Social Housing in the Netherlands. *Housing, Theory and Society*, 29:1, 56-74, DOI: 10.1080/14036096.2011.592214 <https://doi.org/10.1080/14036096.2011.592214>
- Bø, E. E. (2019). Taxation of housing: killing several birds with one stone. *Review of Income and Wealth*. <https://doi.org/10.1111/roiw.12423> sett: 02.03.2021.
- Bååth, O. (2014). National report for Sweden. TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.
- CBU (2019). Inspirations- og videnskatalog. (Viden om boligsociale aktiviteter støttet af Landsbyggefonden) Center for boligsocial udvikling.
- Christensen, G. mfl. (2018). Børn og unges uddannelseschancer – de boligsociale indsatsers bidrag – Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne. Vive (Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd).
- Christensen, G. mfl. (2019). Boligsociale indsatsers bidrag til at forebygge kriminalitet i udsatte boligområder – Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2011-14-midlerne. Vive (Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd).
- Christophers, B. (2013). A Monstrous Hybrid: The Political Economy of Housing in Early Twenty-first Century Sweden. *New Political Economy*, 18:6, 885–911. DOI:10.1080/13563467.2012.753521 <https://doi.org/10.1080/13563467.2012.753521>
- Crook, T. & Kemp, D. A. (2014a). England. I Crook, T. & Kemp, D. A. (reds.), *Private Rental Housing: Comparative Perspectives*. Edward Elgar Publishing.
- Crook, T. & Kemp, D. A. (2014b). Comparing countries. I Crook, T. & Kemp, D. A. (reds.), *Private Rental Housing: Comparative Perspectives*. Edward Elgar Publishing.
- Czischke, D. & van Bortel, G. (2018). An exploration of concepts and policies on «affordable housing» in England, Italy, Poland and The Netherlands. *Journal of Housing and the Built Environment*. <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9598-1>
- DAB (2015). *Hvad er beboerdemokrati – og hva betyder det for dig?*
- de Boer, R. & Bitetti, R. (2014). *A Revival of the Private Rental Sector of the Housing Market? Lessons from Germany, Finland, the Czech Republic and the Netherlands*. OECD Economics Department Working Papers No. 1170. <https://dx.doi.org/10.1787/5jxv9f32j0zp-en>
- Departementene (2014). *Bolig for Velfærd*.

- Dinse, J. R. (2016). *Tenure Preference in National Housing Policy, Subsidization and Taxation across countries*. Deliverable No. 4.2 Consortium comparison. TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe.
- De Kam, G. (2014). Inclusionary housing in the Netherlands: breaking the institutional path? *Journal of Housing and the Built Environment*, 29:439–454. DOI 10.1007/s10901-013-9359-0
- Department of Communities & Local government (2017). *Fixing our broken housing market*.
- Departementene (2015). *Strategi for boligmarkedet*. Departementene.
- Departementene (2018). *Fornytt strategi for boligmarkedet*. Departementene.
- Deschermeier, P., Haas, H. & Voigtländer, M. (2019). Impact of housing market transformation in Germany on affordable housing: the case of North Rhine-Westphalia. *Journal of Housing and the Built Environment*, 34: 385–404. <https://doi.org/10.1007/s10901-018-09641-z>
- Deutsch, E. & Lawson, J. (2012). *International measures to channel investment towards affordable rental housing: Austrian case study*. AHURI – Australian Housing and Urban Research Institute.
- Dewilde, C. & Ronald, R. (2017). Why housing wealth and welfare? I Dewilde, C. & Ronald, R. (eds.), *Housing Wealth and Welfare*. Edward Elgar.
- Drøpping, J. A. (2005). *Bo- og tjenestetilbud for bostedsløse. Hvordan kommunene ivaretar sin plikt til å finne midlertidig husvære for dem som ikke klarer det selv*. Fafo-notat 19/2005. Oslo: Fafo
- Dyb, E. (2017). Counting Homelessness and Politics: The Case of Norway. *European Journal of Homelessness*, Volume 11, No. 2, December 2017.
- Dyb, E. (2019). *Færre bostedsløse – hva er forklaringen?* NIBR-rapport 9/2019.
- Egner, B. (2011). *Housing Policy in Germany - A Best Practice Model?* Briefing paper. Friedrich Ebert Stiftung. January 2011, No. 4.
- Elsinga, M., Hoekstra, J. & Dol, K. (2014). Financial implications of affordable home ownership products: four Dutch products in international perspective. *Journal of Housing and the Built Environment*, 30: 237–255. DOI 10.1007/s10901-014-9404-7
- Elsinga, M. & Lind, H. (2013). The Effect of EU-Legislation on Rental Systems in Sweden and the Netherlands. *Housing Studies*, 28:7, 960-970, DOI:10.1080/02673037.2013.803044 <https://doi.org/10.1080/02673037.2013.803044>
- Ekhaugen, T., Rasmussen, I., Skjeflo, S. W. & Westberg, N. B. (2017). *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Vista Analyse/Ideas2Evidence, Rapport 20/2017.
- Englund, P. (2016). Milestones in Swedish housing finance. I Lunde, J. & Whitehead, C. (reds.), *Milestones in European Housing Finance*, Wiley Blackwell, 375-392.
- Eriksen, R. E. (2017). Brukermedvirkning i bo-oppfølgning. *Fontene Forskning* 1/2017, årgang 10, s.43-55.
- Feantsa (2017). Homelessness in Austria. Feantsa Country Fiche – Last Update 2017.
- Feantsa (2017). Homelessness in Sweden. Feantsa Country Fiche – Last Update 2017.

- Feantsa (2017). Homelessness in Germany. Feantsa Country Fiche – Last Update 2017.
- Fink, M. (2019). *National strategies to fight homelessness and housing exclusion*. Austria. European Social Policy Network (ESPN).
- Finansdepartementet (2019). Forslag till ändringar i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.
- Fitzpatrick, S., Pawson, H., Bramley, G., Wood, J., Watts, B., Stephens, M. & Janice Blenkinsop (2019). *The homelessness monitor: England 2019*. Institute for Social Policy, Housing and Equalities Research (I-SPHERE), and The Urban Institute, Heriot-Watt University; City Futures Research Centre, University of New South Wales.
- Fitzpatrick, S. & Watts, B. (2017). Competing visions: security of tenure and the welfarisation of English social housing. *Housing Studies*, 32:8, 1021-1038, DOI: 10.1080/02673037.2017.1291916 <https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1291916>
- Foldgast, A. M. Glad, A. & Larsen. S. B. (2018). Ressourcestærke børnefamiliers flytterationale. En analyse af flyttemønstrene blandt ressourcestærke børnefamilier i udsatte boligområder. Center for boligsocial udvikling.
- Försäkringskassan (2019). Socialförsäkringen i siffror 2019. Försäkringskassan.
- Förster, W. (2015). Social housing policies in Vienna, Austria: a contribution to social cohesion. https://sites.eca.ed.ac.uk/docomomoiscul/files/2015/01/Wolfgang-Forster-paper_secured.pdf
- Busch-Geertsema, V. (2004). THE CHANGING ROLE OF THE STATE IN GERMAN HOUSING AND SOCIAL POLICY. *European Journal of Housing Policy*, 4: 3, 303–321, DOI: 10.1080/1461671042000307279 <https://doi.org/10.1080/1461671042000307279>
- Gibb, K. (2018). *Funding new social and affordable housing*. Social Housing Policy Working Group Paper. UK Collaborative Centre for Housing Evidence.
- Granavold-erklæringen (2019). Politisk plattform for regjering utgått fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.
- Grander, M. (2017). New public housing: a selective model disguised as universal? Implications of the market adaptation of Swedish public housing. *International Journal of Housing Policy*, 17: 3, 335-352. DOI: 10.1080/19491247.2016.1265266 <https://doi.org/10.1080/19491247.2016.1265266>
- Grander, M. (2019.) Off the Beaten Track? Selectivity, Discretion and Path-Shaping in Swedish Public Housing. *Housing, Theory and Society*, 36:4, 385-400, DOI: 10.1080/14036096.2018.1513065 <https://doi.org/10.1080/14036096.2018.1513065>
- Griggs, J. & Kemp, P. A. (2012). Housing Allowances as Income Support: Comparing European Welfare Regimes. *International Journal of Housing Policy*, 12: 4, 391-412, DOI: 10.1080/14616718.2012.711987 <https://doi.org/10.1080/14616718.2012.711987>
- Gustafsson, J. (2019). Spatial, Financial and Ideological Trajectories of Public Housing in Malmö, Sweden. *Housing, Theory and Society*, DOI: 10.1080/14036096.2019.1686061 <https://doi.org/10.1080/14036096.2019.1686061>
- Gyberg, K. (2019). *Boligdrømmen*. Manifest forlag.
- Haffner, M., van der Veen, M. Bounjouh, H. (2014). TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for the Netherlands.
- Hanesch, W. (2019). *Strategies to fight homelessness and social exclusion*. Germany. ESPN (European Social Policy Network).

- Hansen, A. V. & Langergaard, L. L. (2017). Democracy and non-profit housing. The tensions of residents' involvement in the Danish non-profit sector, *Housing Studies*, 32: 8, 1085–1104. DOI: 10.1080/02673037.2017.1301398
<https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1301398>
- Hansson, A. G. (2017). Promoting planning for housing development: What can Sweden learn from Germany? *Land use policy*, 64, 470–478.
- Hansson, A. G. (2018). *Bostadspolitiska instrument i fyra europeiska länder. Nyproducerade bostäder som låg och medelinkomsttagare kan efterfråga*. Bostad2030, Rapport 4.
- Hansson, A. G (2019a). City strategies for affordable housing: the approaches of Berlin, Hamburg, Stockholm, and Gothenburg. *International Journal of Housing Policy*, 19: 1, 95–119, DOI: 10.1080/19491247.2017.1278581
<https://doi.org/10.1080/19491247.2017.1278581>
- Hansson, A. G. (2019b). Inclusionary Housing Policies in Gothenburg, Sweden, and Stuttgart, Germany: The importance of Norms and Institutions. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, 14: 1 (2019) 7–28.
- Hansson, A. G. & Lundgren, B. (2019). Defining Social Housing: A Discussion on the Suitable Criteria. *Housing, Theory and Society*, 36: 2, 149–166, DOI: 10.1080/14036096.2018.1459826
- Hedin, K., Clark, E., Lundholm, E. & Malmberg, G. (2012). Neoliberalization of Housing in Sweden: Gentrification, Filtering, and Social Polarization. *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 102, No. 2 (March 2012), pp. 443–463.
- Hilber, C. A. L. & Schöni, O. (2016). Housing Policies in the United Kingdom, Switzerland, and the United States: Lessons Learned. ADBI Working Paper 569. Tokyo: Asian Development Bank Institute. Available:
<http://www.adb.org/publications/housing-policies-united-kingdom-switzerland-and-united-states-lessons-learned/>
- Hofmann, R. (2014). TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National report for Austria.
- Hoekstra, J. (2017). Reregulation and Residualization in Dutch social Housing: a critical Evaluation of new Policies. *Critical Housing Analysis*, Volume 4, Issue 1, 31–39.
<http://www.housing-critical.com/home-page-1/reregulation-and-residualization-in-dutch-social>
- Holmqvist, E.; Turner, L. M. (2014). Swedish welfare state and housing markets: under economic and political pressure. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29: 237–254. DOI 10.1007/s10901-013-9391-0
- Holt-Jensen, A. (2013). *Bolig for alle?: problemer og visjoner for norsk boligpolitikk*. Oslo: Res Publica.
- House of Commons Library, (2019). *Stimulating housing supply – government initiatives (England)*. House of Commons Library.
- Husbanken, (2018). Årsrapport.
- Jensen, L. (2006/2013a). Danmark – local boendedemokrati och national korporatism. I Bengtsson, B. (2006/2013), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiske ljus*. Egalité.

- Jensen, L. 2013b. Housing Welfare Policies in Scandinavia: A Comparative Perspective on a Transition Era. *LHI Journal*, 4(2), 133–144. <http://dx.doi.org/10.5804/LHIJ.2013.4.2.133>
- Juul-Sandberg, J. (2014). TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Denmark.
- Davies, B., Snelling, C., Turner, E., Marquardt, S. (2017). *Lessons from Germany. Tenant power in the housing market*. IPPR (Institute for public policy research).
- Kadi, J. & Musterd, S. (2014). Housing for the poor in a neo-liberalising just city: still affordable, but increasingly inaccessible. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* – 2015, DOI:10.1111/tesg.12101, Vol. 106, No. 3, pp. 246–262.
- Kadi, J. (2015). Recommodifying Housing in Formerly «Red» Vienna? *Housing, Theory and Society*, 32: 3, 247–265. DOI: 10.1080/14036096.2015.1024885 <https://doi.org/10.1080/14036096.2015.1024885>
- Kadi, J. & Richard Ronald (2014). Market-based housing reforms and the ‘right to the city’: the variegated experiences of New York, Amsterdam and Tokyo. *International Journal of Housing Policy*, 14: 3, 268–292. DOI: 10.1080/14616718.2014.928098 <https://doi.org/10.1080/14616718.2014.928098>
- Kemp, P. A. & Kofner, S. (2010). Contrasting Varieties of Private Renting: England and Germany. *International Journal of Housing Policy*, 10: 4, 379–398, DOI: 10.1080/14616718.2010.526401 <https://doi.org/10.1080/14616718.2010.526401>
- Kimhur, B. (2020). How to Apply the Capability Approach to Housing Policy? Concepts, Theories and Challenges. *Housing, Theory and Society*, DOI: 10.1080/14036096.2019.1706630 <https://doi.org/10.1080/14036096.2019.1706630>
- Kirchner, J. (2007). The Declining Social Rental Sector in Germany. *European Journal of Housing Policy*, 7: 1, 85–101. DOI: 10.1080/14616710601132567
- Kjeldsen, L. Fredriksen, N. & Sundstrup, R. (2019). Boligsocialt arbejde under omdannelse. Hvordan det boligsociale arbejde kan understøtte bystrategiske omdannelser i udsatte boligområder. Center for Boligsocial Udvikling.
- Kitzmann, R. (2017). Private versus state-owned housing in Berlin: Changing provision of low-income households. *Cities*, 61 (2017) 1–8.
- Klopp, A. & Schmid, C. U. (2018). Chapter 10: The role of tenancy law in the tenant countries Switzerland, Austria and Germany – macroeconomic benefits through a balanced legal infrastructure? I Schmid, C. U. (red.), *Tenancy Law and Housing Policy in Europe*. Edward Elgar.
- Knutagård, M. (2019). Homelessness and Housing Exclusion in Sweden. *European Journal of Homelessness*, Volume 12, No. 2, 103–119.
- Knutagård, M. Heap, J. & Nelson, K. (2019). *National strategies to fight homelessness and housing exclusion*. European Social Policy Network (ESPN).
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018). Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land.
- Kofner, S. (2014). The German housing system: fundamentally resilient? *The Journal of Housing and the Built Environment*, 29: 255–275. DOI 10.1007/s10901-013-9383-0

- Kofner, S. (2017). Social Housing in Germany: an inevitably shrinking Sector? *Critical Housing Analysis*. 4: 1, 61–71. www.housing-critical.com
<http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.325>
- Kofner, S. (2018). Appendix 1: Private rental housing in Germany (s. 82-97). I Martin, C., Hulse, K. & Pawson, H. (2018). *The changing institutions of private rental housing: an international review Inquiry into the future of the private rental sector*. AHURI Final Report No. 292, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne, <http://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/292>, doi: 10.18408/ahuri-7112201.
- Kohl, S. & Sørvoll, J. (2021). Varieties of social democracy and cooperativism: Explaining the divergence between housing regimes in Nordic and German-speaking countries. Akseptert for publisering i *Social Science History*.
- Kristensen, H. (2007). *Housing in Denmark*. Centre for housing and welfare.
- Kvist, J. (2019). *Strategies to fight homelessness and housing exclusion*. European Social Policy Network (ESPN).
- Landsbyggefonden (2018a). Anvisninger i den almene boligsektor i 2017. Tema-statistikk 3: 2018.
- Landsbyggefonden (2018b). Omfanget av den almene boligsektor i kommunerne. Temastatistikk
- Landsbyggefonden (2018c). Organisatoriske enheder i den almene boligsektor. Temastatistikk 2018: 6.
- Lang, R. & Stoeger, H. (2018). The role of the local institutional context in understanding collaborative housing models: empirical evidence from Austria. *International Journal of Housing Policy*, 18: 1, 35–54. DOI: 10.1080/19491247.2016.1265265 <https://doi.org/10.1080/19491247.2016.1265265>
- Langkilde, S. M., Mikkelsen, C. H. & Nielsen, H. (2019). *Fra fraflytning til fastholdelse. Rapport om fastholdelse af ressourcestærke børnefamilier i udsatte boligområder*. Center for Boligsocial udvikling.
- Larsen, K., Kjeldsen, L. & Ahrenkiel, S. B. (2017). *Sociale Viceværter – en effekt- evaluering af sociale viceværter arbejde mod fogedudsættelser*. Center for Bolig- social Udvikling.
- Larsen, Glad & Avlund (2017). *Ressourcestærke beboere. En analyse af flyttemønstrene blandt ressourcestærke beboere i de 200 største almene bolig- områder*. Center for Boligsocial Udvikling.
- Lawson, J. (2011). *Secure occupancy in rental housing: a comparative study. Country case study: Austria*. TUDelft, Delft University of Technology.
- Lennartz, C., Arundel, R. & Ronald, R. (2016). Younger Adults and Homeownership in Europe Through the Global Financial Crisis. *Population, Space and Place*, 22, 823–835.
- Lind, H. (2015). A Monstrous Hybrid: A comment on Brett Christophers' interpretation of Swedish housing policy. Working Paper 2015:04, KTH. Section for Building and Real Estate Economics Department of Real Estate and Construction Management Centre for Banking and Finance (Cefin), School of Architecture and the Built Environment, Royal Institute of Technology.
- Lind, H. (2017). The Swedish housing market from a low-income perspective. *Critical Housing Analysis*, Volume 4 (1), 50–60. www.housing-critical.com
<http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.334>

- Lund, A. (2018). Den norske sykepleierindeksen. *Tidsskrift for boligforskning*, 1 (1), 67–73. DOI: 10.18261/issn.2535-5988-2018-01-05
- Lund, B. (2013). A «Property-Owning Democracy» or «Generation Rent»? *The Political Quarterly*, Vol. 84, No. 1, January–March 2013, 53–60.
- Lunde, J. (2016). Lektor: Boligområdet har været fuld af lappeløsninger <https://www.altinget.dk/by/artikel/lektor-boligomraadet-har-vaeret-fuld-af-lappeloesninger> sett: 12.01.2020.
- Magnusson, L. & Turner, B. (2008). Municipal Housing Companies in Sweden – Social by Default. *Housing, Theory and Society*, Vol. 25, No. 4, 275–296, 2008.
- Mandagmorgen (2002). Ekspert: Forældet boligpolitik skader hovedstaden (19-04-02).
- Marquardt, N. (2016). Counting the countless: Statistics on homelessness and the spatial ontology of political numbers. *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 34(2) 301–318. DOI: 10.1177/0263775815611421
- Matznetter, W. (2002). Social Housing Policy in a Conservative Welfare State: Austria as an example. *Urban Studies*, Vol. 39, No. 2, 265–282.
- Martin, C., Hulse, K. & Pawson, H. (2018). The changing institutions of private rental housing: an international review Inquiry into the future of the private rental sector. AHURI Final Report No. 292, Australian Housing and Urban Research Institute Limited, Melbourne, <http://www.ahuri.edu.au/research/final-reports/292>, doi: 10.18408/ahuri-7112201.
- McKee, K. Jenny, M. & Moore, T. (2017). Housing policy in the UK: the importance of spatial nuance. *Housing Studies*, 32: 1, 60–72, DOI: 10.1080/02673037.2016.1181722 <https://doi.org/10.1080/02673037.2016.1181722>
- Meld. St. 17, 2012-2013. *Bygginge – Bu – Leve*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Monkerud, L. C., Astrup, K. & Nordvik, V. (2018). *Omfanget av vanskeligstilte på boligmarkedet. En kapabilitetstilnærming*. NIBR-rapport 18/2018.
- Morrison, N. & Burgess, G. (2014). Inclusionary housing policy in England: the impact of the downturn on the delivery of affordable housing through Section 106. *The Journal of Housing and the Built Environment*, 29: 423–438. DOI 10.1007/s10901-013-9360-7
- Mundt, A. (2018a). Privileged but Challenged: The State of Social Housing in Austria in 2018. *Critical Housing Analysis, Volume 5, Issue 1, 2018*, 12–25. www.housing-critical.com <http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2018.5.1.408>
- Mundt, A. (2018b). Housing benefits and minimum income schemes in Austria – an application of the residual income approach to housing affordability of welfare recipients. *International Journal of Housing Policy*, 18: 3, 383-411, DOI: 10.1080/19491247.2017.1306992 <https://doi.org/10.1080/19491247.2017.1306992>
- Mundt, A. & Amman, W. (2010). Indicators of an integrated rental market in Austria. *Housing Finance International*, Winter 2010, 35–44.
- Mundt, A. & Amman, W. (2016). «Wiener Wohnbauinitiative»- A new financing vehicle for affordable housing in Vienna, Austria. Paper til ENHR Belfast, June 2016.
- Mundt, A. & Springler, E. (2016). Milestones in Housing Finance in Austria over the Last 25 years. I Lunde, J. & Whitehead, C. (reds.), *Milestones in European Housing Finance*, Wiley Blackwell, 55-74.

Munro, M. (2007). Evaluating Policy Towards Increasing Owner Occupation. *Housing Studies*, 22:2, 243-260, DOI: 10.1080/02673030601132896

<https://doi.org/10.1080/02673030601132896>

Musterd, S. (2014). Public Housing for Whom? Experiences in an Era of Mature Neo-Liberalism: The Netherlands and Amsterdam. *Housing Studies*, 29: 4, 467–484, DOI: 10.1080/02673037.2013.873393 <https://doi.org/10.1080/02673037.2013.873393>

Mygind, R. E. & Larsen, M. R. (2015). *Kommunerne på banen. Udfordringer og potentialer i kommunernes arbejde med helhedsplaner*. Center for Boligsocial Udvikling.

Ministry, Communities & Local government (2018). *A new deal for social housing*.

Nielsen, R. S. & Haagerup, C. D. (2017). The Danish social housing sector: recent changes and future challenges. *Critical Housing Analysis*, Volume 4, Issue 1, 142–149.

Norberg, P. & Juul-Sandberg, J (2016). Rent control and other aspects of tenancy law in Sweden, Denmark and Finland how can a balance be struck between protection of tenants' rights and landlords' ownership rights in welfare states? Paper presented at The European Network for Housing Research Conference, Belfast, United Kingdom.

Nordahl, B. (2012). Kommunens rolle i boligforsyningen – perspektiver og praksis. I Nordahl, B. (red.), *Boligmarked og boligpolitikk* (s. 93–116). Oslo: Akademika forlag.

Norhahl, B. (2014). Convergences and discrepancies between the policy of inclusionary housing and Norway's liberal housing and planning policy: an institutional perspective. *The Journal of Housing and the Built Environment*, 29: 489–506 DOI 10.1007/s10901-013-9357-2

Nordahl, B. (2018). Boligbygging og boligpolitikk: plan- og bygningslovens trange handlingsrom. Hanssen, Gro Sandkjær; Aarsæther, Nils (Red.). *Plan- og bygningsloven 2008 - En lov for vår tid?* Kapittel 14, s. 243–258. Universitetsforlaget.

Nordvik, V. (2005). *Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester*. Rapport 2005: 23. Oslo: NOVA.

Nordvik, V. & Sørvoll, J. (2014). Interpreting Housing Allowance: The Norwegian Case. *Housing, Theory and Society*, 31, 353–367. DOI:

<http://dx.doi.org/10.1080/14036096.2014.907199>

Norris, M. & Byrne (2018). Housing market (in)stability and social rented housing: comparing Austria and Ireland during the global financial crisis. *The Journal Housing and the Built Environment*, 33: 227–245. <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9595-4>

Näringsdepartementet (2019). Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Boverket inom utgiftsområde Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

OECD, 2016. PH3.2 Key Characteristics of Housing Allowances. OECD Affordable Housing Database <http://oe.cd/ahd>

OECD, 2016. HC3.2 National strategies to combat homelessness. OECD Affordable Housing Database <http://oe.cd/ahd>

OECD, 2016. PH1.1 Policy instruments and level of governance. OECD Affordable Housing Database <http://oe.cd/ahd>

OECD, 2016. PH1.2 Housing Policy Objectives and Challenges. OECD Affordable Housing Database <http://oe.cd/ahd>

- OECD, 2016. PH6.1 Rental regulation. OECD Affordable Housing Database <http://oe.cd/ahd>
- OECD, 2017. PH4.2 Social Rental Housing Stock. OECD Affordable Housing Database <http://oe.cd/ahd>
- OECD, 2017. PH2.1 Public Spending on Financial Support to Home Buyers. OECD Affordable Housing Database <http://oe.cd/ahd>
- OECD, 2019. PH3.3 Recipients and payment rates of housing allowances. OECD Affordable Housing Database <http://oe.cd/ahd>
- Oostveen, A. (2019). *National strategies to fight homelessness and housing exclusion. Netherlands*. ESPN (European Social Policy Network).
- Orji, P. & Sparkes, P. (2014). *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*. National report for England and Wales.
- Pattison, B. & Cole, I. (2019). Opening a new route into home ownership? The extension of the Right to Buy to housing associations in England. *International Journal of Housing Policy*, DOI: 10.1080/19491247.2019.1639239 <https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1639239>
- Pelling, L. (2019). *Wienmodellen. Inspiration till en ny social bostadspolitik*. Arena Idé.
- Regeringen (2018). *Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030*. Regeringen.
- Regeringsförklaringen (Sverige) (2019). Regeringen presenterade i regeringsförklaringen den 21 januari 2019 sin plan för hela mandatperioden. Denna regeringsförklaring avser främst riksdagsåret 2019/20.
- Reinprecht, C. (2007). Social housing in Austria. I Whitehead, C., & Scanlon, K. J. (Eds.), *Social housing in Europe*. London: London School of Economics and Political Science.
- Revd, M. K., Sandvik, L. & With, M. L. (2018). *Bolig og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper*. SSB-rapport 13/2018.
- Revd, M. K. & With, M. L. (2019). Får de som har rett på det bostøtte? Kjennetegn ved faktiske og potensielle bostøttemottagere. SSB-rapport 2/2019.
- Robinson, D. & Walshaw, A. (2014). Security of Tenure in Social Housing in England. *Social Policy & Society*, 13: 1, 1–12.
- Rohd, M. (2016). *Håndbog: Kommunernes arbejde med helhedsplanene*. Center for Boligsocial Udvikling.
- Richard, R. (2008). *The Ideology of Home Ownership. Homeowner Societies and the Role of Housing*. PalgraveMacmillian.
- Rzeznik, J. & Cornelius, J. (2014). *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*. National Report for Germany.
- Sandlie, H.C. (2013). Leiemarkedet. I Sandlie, H.C. og A.S. Grødem (red.) *Bolig og levekår i Norge 2012*. NOVA rapport 14/2013.
- Sandlie, H. C. & Sørvoll, J. (2017). Et velfungerende leiemarked? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(1), 45–59.
- Scanlon, K. (2017). Social Housing in England: Affordable vs «Affordable». *Critical Housing Analysis*, 4(1), 21–30. [www.housing-critical.com](http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.321) <http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.321>

- Scanlon, K., Arrigoitia, F. M. & Whitehead, C. (2015). Social housing in Europe. *European Policy Analysis*, 17, 1–12.
- Schilder, F. & Scherpenisse, R. (2018). *Policy and Practice. Affordable Housing in the Netherlands*. PBL Netherlands.
- Sejersted, F. (2011). *The Age of Social Democracy. Norway and Sweden in the Twentieth Century*. Princeton University Press.
- Skevik Grødem, A. and I. L. Skog Hansen (2015). Integration in Homeownerland: The Norwegian housing regime and why it matters for immigrants' social inclusion. *Nordic Journal of Migration Research*, 5(3): 117–125.
- Socialstyrelse (2017). *Hemlöshet – Omfattning och karaktär*.
- St. meld. 23 (2003-2004). *Om boligpolitikken. Kommunal- og regionaldepartementet*.
- Staver, A.B, Brekke, J.-P., Søholt, S. (2019). *Scandinavia's segregated cities – policies, strategies and ideals*. NIBR-rapport 2019/18.
- Stephens, M. (2011). *Comparative Housing Research: A 'System-Embedded' Approach*, *International Journal of Housing Policy*, 11: 4, 337–355, DOI: 10.1080/14616718.2011.626598 <https://doi.org/10.1080/14616718.2011.626598>
- Stephens, M. (2019). Social Rented Housing in the (DIS) United Kingdom: Can Different Social Housing Regime Types Exist within the Same Nation State? *Urban Research & Practice*, 12: 1, 38–60, DOI: 10.1080/17535069.2017.1381760 <https://doi.org/10.1080/17535069.2017.1381760>
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt*. NOVA-rapport 16/2011.
- Sørvoll, J. (2014). *The Politics of Cooperative Housing in Norway and Sweden 1960–1990 (1945-2013)*. (PhD-thesis). Oslo: the University of Oslo.
- Sørvoll, J. (2018). Forskningen på boligsosiale virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge 2005–2018. *Tidsskrift for boligforskning*, 1 (1), 45–66. DOI: 10.18261/issn.2535-5988-2018-01-04
- Sørvoll, J. (2019). The dilemmas of means-tested and market-oriented social rented housing: municipal housing in Norway. *Critical Housing Analysis*, 6, 1, 51–60. <http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2019.6.1.460>
- Sørvoll, J., Aarset, M. F. (2015). *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. NOVA-rapport 13/2015.
- 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.
- Sørvoll, J. & Nordvik, V. (2019). Social Citizenship, Inequality and Homeownership. Postwar Perspectives from the North of Europe. *Social Policy and Society*, doi: 10.1017/S1474746419000447 <https://www.cambridge.org/core/journals/social-policy-and-society/article/social-citizenship-inequality-and-homeownership-postwar-perspectives-from-the-north-of-europe/82F351524D27957E76D36AF8544AA029>
- Tilly, C. (1984). *Big structures, large processes, huge comparisons*. Russel Sage Foundation.
- Thorsen, L. R. (2017). *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* Rapport 2017: 6. Oslo: SSB.

Torgersen, U. (1996). *Omstridt boligskatt: ut- og avviklingen av skatt av inntekt fra å bo i egen bolig 1882–1996: med særlig vekt på de tre siste tiår*. INAS-rapport 6/1996. Oslo: INAS.

Treanor, D. (2015). *Housing policies in Europe*. M3 Housing Ltd.

Tunstall, R. (2019). *Strategies to fight homelessness and social exclusion. United Kingdom*. ESPN (European Social Policy Network).

van Gent, W. & Hochstenbach, C. (2019). The neo-liberal politics and socio-spatial implications of Dutch post-crisis social housing policies. *International Journal of Housing Policy*, DOI: 10.1080/19491247.2019.1682234
<https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1682234>

van Oosten, T., Witte, P., Hartmann T. (2018). Active land policy in small municipalities in the Netherlands: «We don't do it, unless...». *Land use Policy*, [Volume 77](#), September 2018, 829–836.

Vedung, E. (2007). Policy instruments: typologies and theories, i M.L. Bemelmans-Videc, R. Rist og E. Vedung (red.), *Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers

von Simson, K. & Umblijs, J. (2019). Vanskeligstilte på boligmarkedet – dynamikk og tidsavhengighet. *Tidsskrift fo boligforskning* 2 (2), 84–111. DOI:
<https://doi.org/10.18261/issn.2535-5988-2019-02-05>

Vassenden, A. (2014). Homeownership and Symbolic Boundaries: Exclusion of Disadvantaged None-homeowners in the Homeowner Nation of Norway. *Housing Studies*, 29 (6):760–780.

Voigtländer, M. (2009). Why is the German Homeownership Rate so Low? *Housing Studies*, 24: 3, 355–372. DOI: 10.1080/02673030902875011
<https://doi.org/10.1080/02673030902875011>

Vælfærdsministeriet (2009). Den almene boligsektors finansiering.

Weinzierl, C., Wukovitsch, F., Novy, A. (2018). *The Journal of Housing and the Built Environment*, 31: 409–422, DOI 10.1007/s10901-015-9467-0

Whitehead, C. (2014). *Social Housing in England*. I Scanlon, K., Whitehead, C., M. F. Arrigoitia, *Social Housing in Europe*. Wiley.

Wieser, R. & Mundt, A. (2016). Housing subsidies and taxation in six EU countries Trends, structures and recent measures in the light of the global financial crisis. *Journal of European Real Estate Research*, Vol. 7 No. 3, 248–26.

Wijburg, G. & Manuel B. Aalbers (2017). The alternative financialization of the German housing market. *Housing Studies*, 32: 7, 968–989, DOI: 10.1080/02673037.2017.1291917 <https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1291917>

Wimark, T. Andersson, E. K. & Malmberg, B. (2019). Tenure type landscapes and housing market change: a geographical perspective on neo-liberalization in Sweden. *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2019.1595535
<https://doi.org/10.1080/02673037.2019.1595535>

Ulfrstad, L.-M. (2011). *Velferd og bolig: om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.