

Boligbehov og ubalanser i storbyer

En synteserapport

Viggo Nordvik

NOVA

Velferdsforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Boligbehov og ubalanser i storbyer

En synteserapport

VIGGO NORDVIK

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring

NOVA Notat 3/2015

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA).

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
Høgskolen i Oslo og Akershus 2015

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-552-0

ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-553-7

ISSN 1890-6435 (trykt)

ISSN 1893-9511 (online)

Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
Velferdsforskningsinstituttet NOVA, HiOA
Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo

Nettadresse: www.hioa.no/nova

Forord

NOVA har gjennomført prosjektet *Boligbehov og ubalanser i storby* med finansiering fra Programmet for storbyrettet forskning. Dette prosjektet har blitt rapportert med tre tematiske notater skrevet av historiker Jardar Sørvoll, urbangeograf Lena Magnusson Turner og samfunnsøkonom Viggo Nordvik. Lena Magnusson Turner har vært vår prosjektleder.

Denne rapporten avrunder prosjektet gjennom å sette funn og analyser inn i en boligplanleggingsramme og å reflektere rundt våre funn innen en slik ramme. Rapporten kan sies å være en form for syntese av arbeidet i prosjektet. Rapporten er ført i pennen av Viggo Nordvik på vegne av prosjektgruppen. Storbyprogrammets kontaktperson har vært Monica Lund, fagsjef i Plan og strategiseksjonen i Oslo kommunes Byrådsavdeling for finans. Tidligere versjoner av denne synteserapporten har blitt kommentert av Monica Lund, Ivar Alnæs og Peter Austin fra Oslo kommune. De takkes for gode innspill og retting av noen feil.

Oslo, juni 2015

Viggo Nordvik

Innhold

Sammendrag	7
1 Innledning.....	9
2 Empirisk bakteppe	13
3 Noen enkle dekomponeringer	18
4 Boligbehov og befolkningsendring, et sett av framskrivinger	21
5 Innvandrere i byene	24
6 Noen flere variasjoner.....	29
7 Boligplanleggingens utfordringer: noen refleksjoner	32
Litteratur	34

Sammendrag

Det har vært uttrykt bekymring om hvorvidt det markedsbaserte boligforsyningsregimet er i stand til å dekke boligbehovet. Slike bekymringsmeldinger har kommet både fra bransjehold og fra politikere – ofte fra opposisjonspolitikere. Gjennom å sammenholde tall for boligmasse, -bygging og befolkning viser denne rapporten at det er grunn til å stille spørsmålstegn ved disse bekymringene når det gjelder de norske storbyene Oslo, Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim. Med unntak av Oslo har boligmassen fra 2001 til 2011 i de fem norske storbyene vokst sterkere enn voksenbefolkningen har gjort. Dette har muliggjort en økning av boligfrekvensene blant unge, spesielt blant dem mellom 23 og 28 år. Blant de eldste ser vi en ganske svak nedgang i boligfrekvensene over denne perioden.

Fram mot 2025 vil befolkningen (over 20 år) i de fem storbyene ifølge hovedalternativet (middels nasjonal vekst – MMMM) øke med 18,8 prosent. En stor del av denne befolkningsveksten vil komme blant eldre. Om lag 35 prosent av folketallsveksten kommer blant de over 60 år. Et slikt mønster gjenfinnes i alle fem storbyene, men er kraftigst i Stavanger og Trondheim. Dette handler først og fremst om store fødselskull på 50- og det tidlige 60-tallet. Økningen i den forventede levealderen bidrar også til dette.

Det er naturligvis ikke gitt at husholdsdannelse og dermed boligfrekvenser i framtiden vil følge det samme mønsteret som det tidligere kohorter gjorde. For å undersøke betydningen av dette har vi formulert noen mulige framtidbilder (eller scenarier) og undersøkt konsekvensene av dem for framtidens (her: 2025) boligbehov. Dette er eksempelvis a) økt innvandrerbefolkning og fortsatt lavere boligfrekvenser for denne gruppen (spesielt blant de yngste) og b) økt tilbøyelighet til å leve sammen med en partner etter fylte 60 år. Under begge disse scenariene reduseres boligbehovet, men reduksjonen er svak.

En videreføring av familie-/husholdsmønsteret blant innvandrere og deres etterkommere reduserer boligbehovet med rundt 0,5 prosent sammenlignet med et referansealternativ. Antar vi at andelen av dem over 60 år som lever sammen med en annen voksen, økes med 10 prosentpoeng, reduseres

boligbehovet med 2,1 prosent, noe som tilsvarer en reduksjon i det årlige nybyggingsbehovet på 13 prosent. Den overordnede konklusjonen vi trekker ut av disse regneøvelsene, er at usikkerheten i befolkningsprognosene er en klart større kilde til usikkerhet om framtidens boligbehov i storbyene enn det usikkerhet om framtidens husholdstruktur og boligmarkedsatferd er.

På tross av at vi argumenterer for kommunenes muligheter til å påvirke boligbyggingen er begrenset, og at empirien over befolkning, boligmasse og nybygging peker i retning av at det ikke er noe etterslep i form av et akkumulert boligunderskudd, er det litt forhastet å konkludere med at debatten om boligunderskudd var unødvendig, og at kommunene kan 'ta det rolig'. Videre er det viktig at kommunene fortsatt har et øye for demografisk endring, det vil si avvik fra de befolkningsprognoser en legger til grunn for sin politikk. Kanskje var det nettopp debatten om boligunderskudd og det fokuset den skapte som bidro til at kommunen og andre aktører la til rette for at boligproduksjonen ble tilstrekkelig. Kommunene må videre sørge for at deres rolle som reguleringsmyndighet i produksjon og koordinering av infrastruktur og byggesaksbehandling ikke skaper unødvendige skranker for nybygging.

1 Innledning

Den delen av boligpolitikken som handler om boligbygging og hvordan boligmassen brukes og ivaretas, arter seg ganske ulikt i ulike deler av landet. En strofe fra en gammel tekst av Ole Bremnes fanger dette: *De sku bo folk i husan, folk treng hus og hus treng folk*. Deler av utkant-Norge sliter med nedgang i befolkningen og i aktiviteten i lokalsamfunnene og vansker med å ta vare på den boligmassen man allerede har: *Hus treng folk*. I de norske storbyene handler denne politikken mer om siste del av strofen, *folk treng hus*.

Folk treng hus: Bolig er et grunnleggende behov for oss alle, og det er en grunnleggende sammenheng mellom boligbehovet på samfunnsnivå og folketallet. Det har vært anerkjent som et politisk ansvar at det dels legges til rette for at boligmarkedets aktører frambringer de boligene som trengs, og dels for at det gis et tilbud til dem som ikke greier å skaffe seg tak over hodet ved hjelp av egne ressurser. Den siste delen er det som kalles den boligsosiale politikken, og det er nok rett å si at det er denne som har fått mest oppmerksomhet gjennom årene etter den boligsosiale vendingen, (Sørvoll, 2011) og (Nordvik, 2008).

På oppdrag fra Program for storbyrettet forskning har NOVA gjennomført et prosjekt som studerer nettopp forholdet mellom forventede endringer i befolkningen og behovet for boliger. Et av de sentrale begrepene i våre analyser av dette er boligfrekvenser. Boligfrekvensen uttrykker hvor mange boliger som trengs for å huse en gruppe bestående av 100 personer på et bestemt alderstrinn. Hvis alle bor alene trenger man hundre boligenheter for å huse gruppen – boligfrekvensen for denne gruppen er da lik 100, lever alle i et par trengs det bare 50 boliger og gruppens boligfrekvens er 50. Boligfrekvensene beskriver husholdsdannelsen og konsekvensene for boligbehovet av mønstrene i husholdsdannelsen.

Den delen av politikken som handler om boforholdene til de brede lag av befolkningen har på mange måter forblitt det som Ulf Torgersen på slutten av 1980-tallet kalte Velferdsstatens vaklende pilar (The wobbly pillar under the Welfare State), Torgersen (1987). Det finnes ikke ett enkelt plasserbart

politisk ansvar for boligforsyningen i Norge¹. Staten tar et ansvar for at det finnes finansieringsordninger (som eksempelvis Husbankens Grunnlån) og forvalter lovverk som skal gi trygge og forutsigbare rammebetingelser for produksjon og omsetning av boliger. Samtidig har ulike statlige organer ansvar for krav som stilles til nybyggingen, primært formulert gjennom Plan- og bygningsloven og de tekniske forskriftene (TEK).

Kommunen har et sammensatt ansvar. Den har ansvar for arealpolitikken, regulering og at det finnes en tilstrekkelig teknisk og sosial infrastruktur – kort sagt: kommunen skal sørge for at det finnes et tilstrekkelig tilbud av byggeklare tomter. Samtidig skal kommunene sørge for en ansvarlig byggesaksbehandling, som ikke skaper en unødvendig lang vei fra byggebeslutning til innflytting kan finne sted. Beslutningen om å faktisk starte et byggeprosjekt er det den enkelte private utbygger som står for, og det er hun som bærer risikoen for tap og som kan innkassere en gevinst. Den enkelte boligeiterspørter (hushold) er den som i siste instans betaler for anskaffelse og drift av boligene – gjennom sine valg avslører de sin betalingsvillighet for (ulike) boliger. For utbyggerne blir etterspørternes betalingsvillighet² både et signal om behov og en skranke for hva som kan/bør bygges hvor. På et teoretisk plan kan det godt argumenteres godt for at denne arbeidsdelingen er effektiv på mange måter, her går vi ikke inn i denne diskusjonen, vi tar bare arbeidsdelingen for gitt.

Med referanse til et opplevd misforhold mellom befolkningsutvikling og boligbygging, sa den daværende ledende opposisjonspolitikeren Erna Solberg i 2012 at «Vi styrer mot en boligkrise, en mangel på boliger i Norge». I innledningen til essayet Boligbygging etter boligpolitikken, skriver Jardar Sørvoll:

Etter mitt skjønn er det en kjensgjerning at verken sosialdemokratisk retorikk om «politisk styring» eller høyresidens rop etter «hurtigere saksbehandling og mindre statlige krav» så langt har blitt fulgt opp av virkningsfull politisk handling. Gitt de selvpålagte rammene for

¹ Dette ble da også gjort til et poeng av Arbeiderpartiets Boligpolitiske utvalg i 2012, Sørvoll (2015).

² Her kan en faktisk med fordel innføre et analytisk skille mellom etterspørternes betalingsvillighet og utbyggernes oppfatning av denne betalingsvilligheten (og evnen). Denne distinksjonen forfølges ikke videre her i innledningen.

den markedsorienterte politikken i den boligsosiale vendingens tidsalder fra 1990-tallet (Sørvoll 2011b), kan verken borgerlige eller sosialdemokratiske partier komme utenom at utbyggerne har avgjørende innflytelse på boligproduksjonens volum. Politikernes herredømme over boligforsyningen er dermed sterkt begrenset.

Essensen i dette utsagnet er det samme som fanges av Ulf Torgersens begrep om boligpolitikken som velferdsstatens vaklende pilar.

Selv om verken boligmasse eller den årlige boligbyggingen er størrelser som kan vedtas gjennom politiske beslutninger, er kunnskap om disse sammenhengene viktig – også på et politisk og administrativt nivå. I denne rapporten presenterer vi resultater fra et prosjekt som har satt sammenhengen mellom boligbehov og befolkningsutvikling i de norske storbyene i fokus. En av de bærende ideene bak prosjektet er at for å forstå sammenhengen mellom boligbehov og befolkningsutviklingen må man ta hensyn til at det ikke er en én-til-én sammenheng mellom folketall og behovet for boliger – boligbehovet varierer mellom personer. Den mellomliggende faktoren som skaper variasjoner i sammenhengen mellom befolkningsutvikling på individnivå og boligbehovet er husholdsdannelsen.

Vi lar disse resultatene danne et utgangspunkt for refleksjoner og spekulasjoner rundt boligdekning, boligfrekvenser og nybygging. Det empiriske bakteppet er den økningen i befolkningen vi har hatt, og ikke minst forventer å få de neste ti årene, i de norske storbyene og det etterslepet i boligbyggingen som har fått mye oppmerksomhet.

Det primære analytiske grepet i denne rapporten er ulike former for dekomponering. Vi dekomponerer befolkningsveksten i ulike aldersgrupper og sammenholder dette med disaggregerte boligfrekvenser i ettårsgrupper. Vi dekomponerer videre veksten i boligmassen i nybygging og andre former for endring i boligmassen. I den siste delen undersøker vi konsekvenser av å variere boligfrekvensene i det vi kaller et sett av empirisk relevante regne-eksempler.

Dette notatet gir en reflekterende oppsummering av prosjektet *Boligbehov og ubalanser i storby*. Innen prosjektet har vi også skrevet en rapport bestående av følgende studier:

- *Lena Magnusson Turner*: Demografisk utvikling og bostadsbehov i norske storbyer.
- *Viggo Nordvik*: Lokaliseringspreferanser – noen indikasjoner
- *Jardar Sørvoll*: Boligbygging etter boligpolitikken – Et essay om debatten om storbyenes boligforsyning 2011-2013

Dette notatet bruker kunnskap hentet fra alle disse tre studiene i en syntetiserende drøfting av hovedproblemstillingene i prosjektet. Det er imidlertid ikke et balansert sammendrag som har som ambisjon å yte rettferdighet mot alle disse tre bidragene.

2 Empirisk bakteppe

Vi starter beskrivelsen av det empiriske bakteppet med å vise noen enkle tall for boligmassen i de fem storbyene, tallene henter vi fra Folke- og bolig-tellingene (FoB). Vi rapporterer tall for bebodde boliger.

Tabell 1. Boligmasse i de fem storbyene

	2001	2011
Oslo	266 865	305 714
Kristiansand	31 867	37 039
Stavanger	47 705	56 875
Bergen	105 105	122 871
Trondheim	69 101	83 344

Kilde: Statistisk sentralbyrås Statistikkbank, Folke- og bolig-tellingene

Folke- og bolig-tellinger og boligstatistikken er i sin allmenhet kilder av høy kvalitet. Likevel er det nok slik at vi ikke kan slå fast at det er en én-til-én sammenheng mellom boligmassen og våre statistiske opplysninger. Dels handler dette om statistisk støy i registreringer av opplysninger fra ulike kilder og dels handler det om at definisjonen av hva som er en bolig kan variere noe over både tid og rom. Dette er naturligvis et problem i analyser av sammenhengene mellom boligmasse og befolkning. I tabell 2 illustrerer vi noen problemer med tallene for boligmassen.

Tabell 2. Boligmasse, nybygging og bebodde boliger

	2001 FoB	Nybygging	A+B	2011 FoB	2011 FoB
	Bebodde boliger	Byggeareal, fullførte		Bebodde boliger	Boliger i alt
	A	B		C	D
Oslo	266 865	27 942	294 807	305 714	316 373
Kristiansand	31 867	4 904	36 771	37 039	39 337
Stavanger	47 705	8 650	56 355	56 875	60 312
Bergen	105 105	11 501	116 606	122 871	131 096
Trondheim	69 101	11 830	80 931	83 344	92 191
Sum	520 643	64 827	585 470	605 843	639 309

Kilde: SSBs Byggearealstatistikk, Folke- og bolig-tellingene, SSBs Statistikkbank

Den viktigste lærdommen vi trekker ut av tabell 2 er at selv om vi bruker autorative statistiske kilder av høy kvalitet, varierer anslaget på boligmassen i ganske stor grad. Kolonnene (A+B), C og D gir oss tre ganske ulike anslag for størrelsen på boligmassen i 2011. Hvis vi tar utgangspunkt i Folke- og boligtellings tall for Beboede boliger i alle fem storbykommunene, finner vi at summen av antall beboede boliger i 2001 pluss nybyggingen (A+B) ligger 3.4 prosent lavere. En annen måte å si dette på er å si at vi har en negativ avgang i storbyene som ligger på nivå med tre års nybygging.³ En slik negativ avgang er dokumentert tidligere, Gulbrandsen, Barlindhaug, and Nordvik (1994), Kiøsterud (2005), og det er rimelig å tro at det handler om oppdeling av boliger og/eller reduksjon i antall ubebodde boliger.

Vi finner videre at antall boliger rapportert i FoB 2011 ligger i gjennomsnitt 4,5 prosent høyere enn tallet for beboede boliger – dette utgjør mer enn fem års boligbygging på det nivået boligbyggingen lå på i 2002–2012. En kan merke seg at SSB uttaler at de vil fraråde at differansen mellom publiserte tall for boliger i alt og beboede boliger benyttes som et mål for ubebodde boliger. Man kan ikke tolke differansen som en ubrukt boligreserve

Negativ avgang er selvfølgelig et begrep som er intuitivt vanskelig. Det som vi her kaller negativ avgang, er dels en ikke registrert mengde bruksendringer og ombygginger, dels er det endringer i massen av tomme boliger. Når vi her går gjennom og sammenholder tall fra boligmassen fra ulike autorative kilder, er det ikke for å argumentere for at noen tall er korrekte og noen tall er feil. Hovedpoenget er mer å illustrere at det statistiske grunnlaget for den offentlige debatten om boligbehov og nybygging ikke er entydig, og at den skråsikkerheten som enkelte av bransjens aktører framfører kunne med fordel ha blitt nyansert.

Samlet sett steg folketallet i de fem storbykommunene med 16,9 prosent fra 1.1 2002 til 1.1. 2012 (en årlig veksttakt over 10-årsperioden på i gjennomsnitt 1,58 prosent), til sammenligning var veksten i Norge utenfor disse fem kommunene på 8,1 prosent i den samme perioden (en årlig vekstrate på 0,78 prosent). Merk at vi her bruker folketall per 1.1.2002 og 2012, dette gjør vi

³ Framkommer som $(605843-585470)/(64827/10)$.

for å kunne sammenligne med bolig tall fra FoB 2001 og 2011. Tellings-
tidspunktene for både 2001 og 2011 var i slutten av november.

Tabell 3. Befolkningen i storbyene⁴

	2002		2012		Vekst
	Alle	20 år +	Alle	20 år +	20 år +, i prosent
Oslo	512 589	404 271	613 285	479 214	18,5
Kristiansand	73 977	53 819	83 243	61 549	12,5
Stavanger	109 710	80 503	127 506	95 024	16,2
Bergen	233 291	173 809	263 762	200 277	13,1
Trondheim	151 408	113 204	176 348	134 305	16,5
Sum	1 080 975	825 606	1 264 144	970 369	16,9

Kilde: SSBs befolkningsstatistikk, Statistikkbanken

En røff første beregning av utviklingen i boligdekningen får vi ved å sammenholde vekstraten for voksenalbefolkningen med vekstraten for antall boliger. I denne bruker vi hovedtallene fra Folke- og bolig tellingen 2011, dvs. tall fra tabell 1. Tabellen rapporterer også et grovt anslag for underdekning. Det er rett og slett den ekstra veksten en måtte ha hatt i boligmassen for å ha holdt forholdet mellom antall boliger og antall personer på 20 år eller mer, konstant på 2001-nivået.

Tabell 4. Endringer i befolkning og boligmasse 2001–2011, i prosent

	Bolig-vekst	Bygging andel av masse -01	Befolknings-vekst	Underdekning
Oslo	14,6	10,5	18,5	10 521
Kristiansand	16,2	15,4	12,5	-1 189
Stavanger	19,2	18,1	16,2	-1 442
Bergen	16,9	10,9	13,1	-3 997
Trondheim	20,6	18,6	16,5	-2 841
Sum	16,4	12,5	16,9	2 789

Kilde: Befolknings- og boligstatistikk – Statistikkbanken, og egne beregninger.

Befolkningsutviklingen framover i tid er usikker, dette gjenspeiler seg i SSBs rutiner for publisering av befolkningsprognoser. De presenterer et stort antall

⁴ Dette er de offisielle befolkningstallene som ikke inneholder noe anslag for verken illegitimt opphold eller ikke-registrerte beboere fra EU-/EØS-området.

ulike framskrivinger som bygger på ulike sett av antakelser om flytting, fertilitet og forventet levealder. Den forventede veksten i befolkningen, og dermed i det framskrevne boligbehovet, under hver av disse framskrivingsalternativene (eller om man vil: scenariene), er svært ulik. For kommunenes boligplanlegging har både nivåene og variasjonen mellom ulike alternativer betydning.

Under tre av alternativene (MMMM, LLML og HHMH) har vi beregnet veksten fra 2012 til 2025 i den voksne befolkningen (dvs. dem over 20 år) for de fem storbykommunene samlet sett. Veksten gjennom denne 13-årsperioden er hhv 18,8, 15,3 og 23,4 prosent i de tre alternativene. For at boligmassen skal 'holde tritt' med den voksne befolkningen må boligmassen vokse prosentvis like mye som den voksne befolkningen.

Når vi oversetter befolkningsveksten til en vekst i behovet for boliger, finner vi at en trenger en samlet årlig boligbygging i de fem storbykommunene på 8.760, 7.130 og 10.905 i de tre alternativene. Disse nivåene kan sammenlignes med den faktiske boligbyggingen mellom 2002 og 2012 som lå på 6.500 boliger.

Flere har tatt utgangspunkt i sammenligninger som dem over og uttrykt bekymring for at boligbyggingen ikke responderer tilstrekkelig på befolkningsendringene. Spørsmålet som stilles er hvorvidt priser fungerer godt som signal på knapphet på bolig i et markedsbasert boligsystem, se f.eks. Barlindhaug & Nordahl (2011) og Nordahl et al. (2012). Når vi betrakter tabell 4 ser vi at situasjonen er ganske ulik i Oslo og i de andre fire storbyene. Vi kommenterer dem derfor hver for seg.

For storbyene utenom Oslo ser situasjon mer stabil ut når det gjelder boligdekning og nybygging. For Kristiansand, Stavanger og Trondheim er nybyggingen i prosent av boligmassen i 2001 sterkere enn veksten i befolkningen over 20 år, mens nybyggingen i Bergen lå 2,2 prosentpoeng lavere enn befolkningsveksten (20+). I alle disse fire kommunene har man hatt en boligvekst ut over nybyggingen (det vi foran kalte for en negativ boligavgang). Dette gjør at også i Bergen har boligmassen vokst mer enn det 'voksen'-befolkninga har gjort.

I Oslo steg befolkningen med 18,5 prosent, mens nybyggingen mellom de to folke- og boligtellingsene utgjorde bare 10,5 prosent av boligmassen i

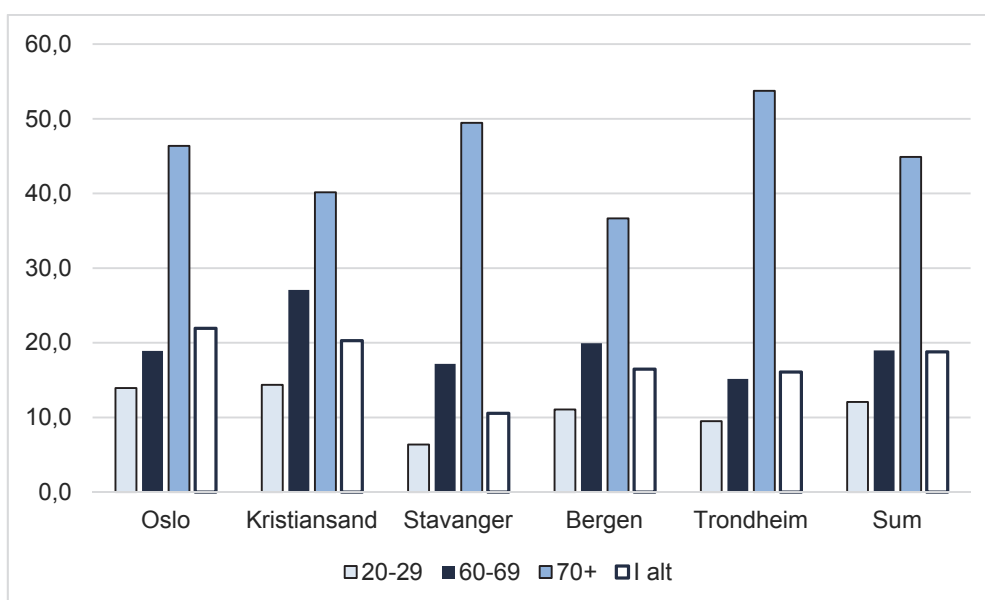
2001. I utgangspunktet peker dette mot en akkumulert underdekning på 8,5 prosent av boligmassen i 2001. Dette er ganske mye og man forstår godt den bekymringen som f.eks. opposisjonspolitikeren Erna Solberg luftet i 2012 (før tallene fra FoB2011 var publisert). Folke- og bolig tellingen viste at boligmassen (beboede boliger) hadde steget med 4 prosent utover det som nybyggingen ga. Vi er usikre på hvordan denne negative avgangen skal fortolkes: representerer den en mer effektiv utnyttelse av boligmassen eller representerer den en uheldig overutnyttelse av massen. Uansett, fra 2001 synes det som om det har bygd seg opp et boligunderskudd på 10.000 boliger i Oslo.

I dette kapitlet har vi vist og sammenholdt aggregerte tall for boligmasse og befolkning, både bakover og framover i tid. Disse tallene gir oss en viss pekepinn på behovene, de har imidlertid ikke tatt innover seg at boligfrekvenser varierer betydelig med alderen og at befolkningens sammensetning etter alder også varierer over tid. Den viktigste driveren for dette er at andelene som bor sammen med en annen voksen i et par, varierer med alderen. Dette går vi inn på i neste kapittel.

3 Noen enkle dekomponeringer

I middelalternativet (MMMM) vokser altså den voksne befolkningen med 16,7 prosent fra inngangen til 2012 og fram til inngangen av 2025. I de fem storbyene utgjør dette en absolutt befolkningsvekst på vel 182.191 personer. Årsaken til at de røffe beregningene i forrige kapittel kan være noe misvisende, er at befolkningsveksten ikke forventes å komme jevnt fordelt over alle aldersgrupper. Den ujevne veksten fordelt etter alder kommer klart fram i figur 1 nedenfor.

Figur 1. Forventet vekst i folketall innen aldersgrupper, 2012-2025MMMM



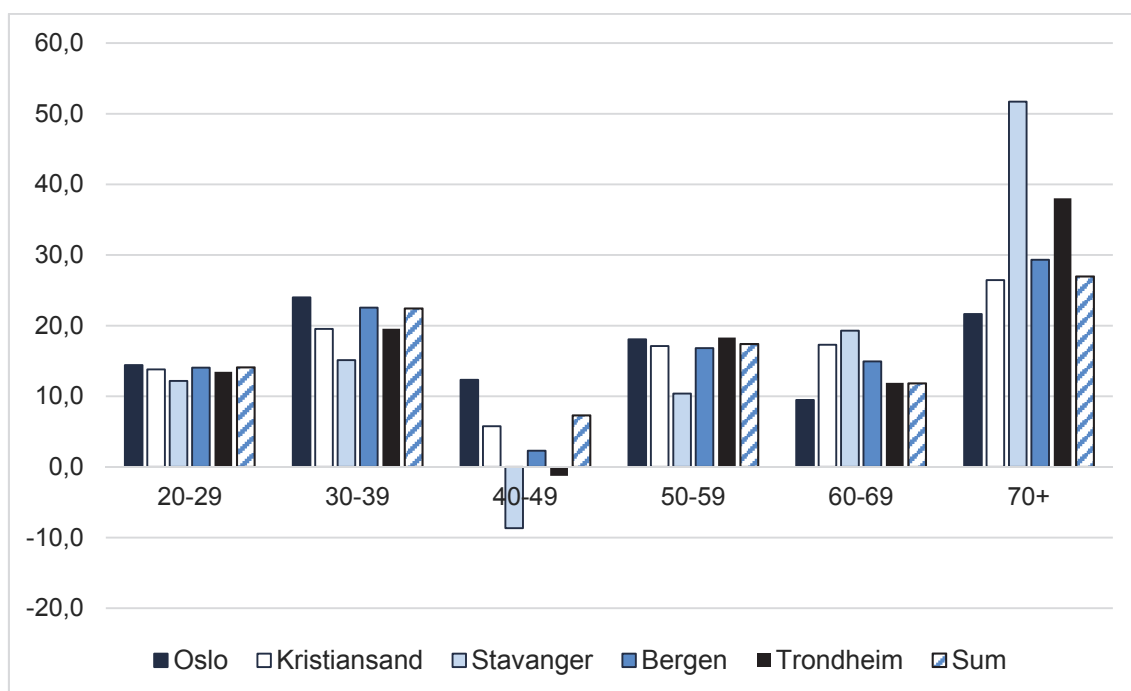
Kilde: SSBs Befolkningsframskrivinger

Den høyeste veksten i antall personer forventes å komme i gruppen som er over 70 år. Totalt sett er den forventede veksten i gruppen over 70 år mer enn dobbelt så stor som gjennomsnittsveksten. I alle kommunene unntatt i Oslo og Trondheim forventes også gruppen mellom 60 og 69 år å vokse sterkere enn det den samlede befolkningen over 20 år forventes å gjøre. Det mønsteret som framgår i figur 1 er drevet fram av et bredt sett av mekanismer. Det handler dels om den generelle befolkningsveksten og dels handler det om en økning i den forventede levealderen. Til sist bidrar også variasjoner i størrelsen

på årskullene av nyfødte over de siste hundre årene (Østby, 2004). Vi går ikke inn i noen analyse av det relative bidraget fra hver enkelt av disse faktorene.

Figuren slik den er framstilt over, kan være litt forførende da gruppen over 70 år i utgangspunktet ikke var så stor. Vi viser derfor i figur 2 hvordan den totale veksten gjennom perioden 2012–2025 forventes å fordele seg på aldersgrupper.

Figur 2. De ulike aldersgruppenes bidrag til befolkningsveksten 2012-2025MMMM



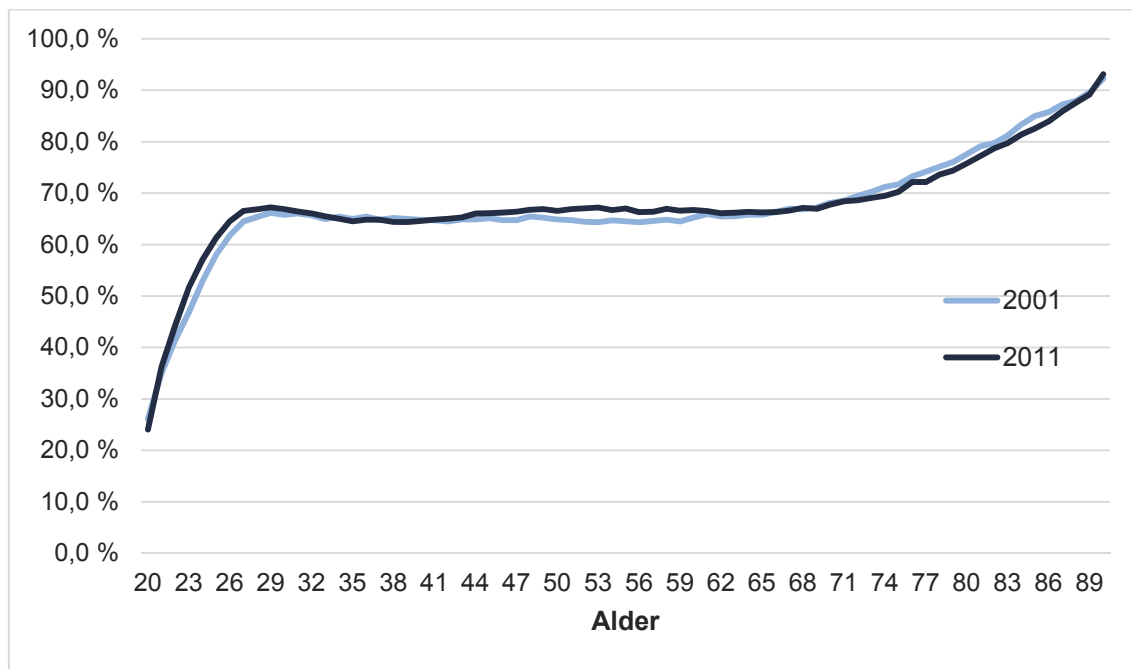
Kilde: SSBs befolkningsframskrivinger

Figur 2 viser enda tydeligere at eldre og spesielt eldre over 70 utgjør en stor andel av den forventede økningen i den voksne befolkningen over de neste 10 årene. Dette har betydelige konsekvenser for sammensetningen av endringen i boligetterspørselen i tiden framover. Videre ser vi at de eldstes andel av den totale befolkningsveksten varierer en god del mellom de fem storbykommunene. Spesielt ser vi at veksten blant de eldste er stor i Stavanger og i Trondheim. Oslo skiller seg ut ved at en relativt lav andel av den samlede veksten kommer i de eldste aldersgruppene.

Befolkningsvekst påvirker, som vi har gjentatt flere ganger, boligbehovene, men noen aldersgrupper har behov for og etterspør bolig mer intensivt enn det andre grupper gjør. Intuitivt kan en si at denne variasjonen følger vanlige

familiemønstre og disse avhengighet av alder, se figur 3 som viser hvordan boligfrekvensene varierer med alder i 2001 og 2011.

Figur 3. Boligfrekvenser etter alder – gjennomsnitt fem norske storbyer, 2001 og 2011



Kilde: Magnusson Turner 2015

To viktige trekk kan leses direkte ut av figur 3. For det første er det slående hvordan (ideal)typiske livsløp slår gjennom statistikken og blir synlige i aldersfordelingen til boligfrekvensene. Dernest, mønstret i 2011 ligner veldig på det i 2001. To endringer kan imidlertid identifiseres: En ganske sterk økning i boligfrekvensene hos yngre (spesielt i aldersgruppen 23–28 år) og kanskje en svak tendens til lavere boligfrekvenser i 2011 for de eldste aldersgruppene.

4 Boligbehov og befolkningsendring, et sett av framskrivinger

De boligfrekvensene som ble rapportert i figuren over kan vi tolke som et uttrykk for en forventet boliggetterspørsel fra hver person på de ulike aldersrinnene. Alternativt kan vi betrakte dem som et uttrykk for en samfunnsmessig norm av typen: For å huse ett hundre 28-åringer i Oslo i 2025 bør vi ha like mange boliger til dem som vi hadde i Oslo i 2011. En boligfrekvens på 69,15 i Oslo i 2011⁵, sier nettopp at 100 28-åringer i 2011 la beslag på 69,15 boliger. Ved å holde boligfrekvensene fast på 2011-nivået og å koble dem sammen med forventet befolkning i 2025 innen ettårige aldersgrupper, får vi en beregnet størrelse for boligbehovet (eller om man vil: boliggetterspørselen) i 2025.

I første omgang antar vi at variasjonen i boligfrekvenser mellom de fem storbyene er et uttrykk for et varig (kulturelt eller tradisjonsbundet) mønster. Vi bruker med andre ord boligfrekvenser for hver av de fem storbyene i beregningene våre. For enkelthets skyld kaller vi differansen mellom den beregnede boligmassen for 2025 og 2011 (FoB) for en vekst i boligbehovet.

Tabell 5. Beregnet boligbehov og vekstbehov, Referanseberegningen

	Boligmasse FoB 2011	Beregnet boligbehov 2025	Vekstbehov	
			Antall pr år	Endring 2001- 2011, Prosent
Oslo	305 714	374 330	5 728	22,4
Kristiansand	37 039	45 360	609	22,5
Stavanger	56 875	63 300	494	11,3
Bergen	122 871	144 100	1 633	17,3
Trondheim	83 344	97 520	1 090	17,0
Sum	605 843	724 610	9 104	19,6

Kilde: Statistikkbanken og egne beregninger

Boligbehovet forventes altså å stige med noe mer enn hundre tusen boliger i de fem norske storbyene fram mot 2025, eller med 19,6 prosent. Vi merker oss at når vi kun betraktet den samlet veksten i den voksne befolkningen, anslo

⁵ På FoB-tidspunktet i slutten av november.

vi at veksten i boligbehovet var på 18,8 prosent. Årsaken til at veksten i behovet er sterkere enn veksten i den voksne befolkningen, ligger i det mønstret som vi viste i figurene 1 og 2, mye av befolkningsveksten kommer blant folk over 60 (og spesielt over 70) år. Nettopp i disse aldersklassene har andelene som bor sammen med en annen voksen begynt å gå nedover, dermed går boligfrekvensene og boligbehovet pr. person oppover. Senere i rapporten vil vi omtale den beregningen som er rapportert i tabellen over som referanseberegningen.

Hvordan skal man så fortolke det årlige vekstbehovet: er det et mål for hvor mye som bør bygges eller er det en prognose for hvor mye som kommer til å bli bygd? Uansett, fra en kommunal synsvinkel utgjør slike behovsberegninger et tydelig signal om hva som bør tilrettelegges av tomter og infrastruktur. Videre, vekstbehovet er et slags nettomål. Tradisjonelt sett har man snakket om at nybyggingen må dekke netto vekstbehov for boliger pluss den naturlige avgangen. Den senere tidens erfaring med en negativ beregnet avgang er vanskelig å tolke inn dette tankeskjemaet. Kan man vente fortsatt negativ avgang, eller er potensialet for intensitet i utnyttelsen av boligmassen nå uttømt slik at vi kanskje kan vente positiv boligavgang i tiden framover? Her reiser vi bare disse spørsmålene, uten å gi noen svar. For å klargjøre hvordan boligbehovet framkommer og hvordan det er sammensatt, dekomponerer vi det i endringer i etterspørselen fra noen aldersgrupper.

Tabell 6. Sammensetning av veksten i boligbehovet 2025, etter alder

	20-29 år	30-49 år	50-59 år	60-69 år	70-79 år	80 år +
Oslo	13,4	35,7	18,3	9,6	20,5	2,5
Kristiansand	12,2	24,6	17,0	17,0	22,2	7,0
Stavanger	10,7	6,2	10,0	18,5	46,6	7,9
Bergen	13,2	23,9	16,4	14,6	24,0	8,0
Trondheim	12,8	17,5	17,8	11,6	31,9	8,4

Kilde: Egne beregninger

Tabell 6 søker å svare på spørsmålet: Hvis vi trenger hundre flere boliger, hvilke aldersgrupper er det vi trenger flere boliger til? Eksempelvis, i Bergen ligger det beregnede boligbehovet i 2025 på 144.100, mens massen i 2011/12 var på 122.871 enheter. En vekst på 22.229 i behovet. Ut fra FoB-data finner vi at 47.296 boliger da var bebodd av folk mellom 30 og 49 år. Ved hjelp av boligfrekvensene finner vi at det trengs 52.360 boliger for å huse dem mellom

30 og 49 år i 2025. Setter vi dette sammen finner vi, som rapportert i tabell 6, at veksten i behovet for boliger til gruppen 30-49 år er 23,9 prosent av hele veksten i boligbehovet i Bergen fram mot 2025.

Når vi dekomponerer veksten i boligbehovet på denne måten, så er det et poeng som er særdeles viktig å minne om. Selv om veksten i antall personer mellom 30 og 49 år fram til 2025 alene fører til at Bergen kommune trenger 5.060 boliger, så er det ikke sikkert at det er folk i denne aldersgruppen som skal bo i nye boliger. Det kan jo godt hende at for å huse et voksende antall småbarnsfamilier så bør man bygge flere aldersboliger. Dette for å få til en mer effektiv utnyttelse av boligmassen, (Nordvik, 2004).

Opplysningene om sammensetningen av det økte boligbehovet etter alder gir oss, sammen med vurderingene av lokaliseringspreferanser i Nordvik (2015), håndtak til å drøfte hvor i storbyene nybygging vil kunne dekke behovet for flere boliger. Gjennom å betrakte flyttestrømmer og den romlige variasjonen i husleier og boligpriser fant Nordvik klare indikasjoner på at det finnes en attraktivitet og en etterspørsel etter boliger også i byenes mindre sentrale utkanter. I lys av de faktiske bosetningsmønstrene og den utbyggingen som faktisk har skjedd gjennom de siste 30–50 årene, kan man si at dette er en ganske så triviell konklusjon. Ikke desto mindre mener vi det er en nyttig påpeking i lys av en del vurderinger og utsagn om at det er bare i de sentrale deler av byene at det finnes en etterspørsel etter nye boliger.

Når vi ser at den største delen av veksten kommer blant folk over 60 år, blir det viktig hvor disse ønsker å bo. For å fortsette med trivialiteter: Noen ønsker å flytte mer sentralt, noen ønsker å holde seg i 'sitt eget' område, men å bo i en mer lettvinnt bolig, mens andre igjen vil tilbringe resten av livet i den eneboligen de selv har bygd, (Ytrehus, 1999). Uansett er det grunner til å tro at det vil finnes boliggetterspørsel også i de delene av byene hvor det er arealmessig rom for et visst kvantum nybygging. Vi ser også av tabell 16 i Magnusson Turner (2015) at blant de over 60 år som faktisk flytter er det en majoritet som flytter innen 'sin egen del av byen' – dette gjelder også i Ytre vest og i Ytre øst.

I fortolkningene av disse framskrivningene må vi ta med oss de to mulige tolkningene vi innledet kapittelet med, enten som en prognose for etterspørselen eller som en samfunnsmessig ønsket boligmasse.

5 Innvandrere i byene

Gjennom de siste 30 årene har antall personer med ikke-norsk bakgrunn steget betydelig i Norge generelt og i de norske storbyene, spesielt, se f.eks. Friedrichs, m.fl. (2014) som viser at andelen med en ikke-norsk landbakgrunn i Oslo steg fra 12,0 prosent til 27,8 prosent i 2011. Gjennom den samme perioden steg andelen personer med en asiatisk eller afrikansk landbakgrunn i Oslo fra 6,9 til 17,2 prosent. Friedrichs m.fl. (op. cit.) viser også at det har skjedd en økning av heterogeniteten i den ikke-norske befolkningen gjennom denne mer enn 20 år lange perioden.

Andelene med ikke-norsk bakgrunn varierer mellom storbyene, og er noe lavere i de fire andre storbyene enn den er i Oslo. Av de fire andre ligger Stavanger høyest med om lag 18 prosent mens Trondheim ligger lavest med 10 prosent. Sammensetningen av innvandrer-befolkningen varierer også mellom storbyene. Eksempelvis utgjør de med en asiatisk eller afrikansk landbakgrunn fra 43 til 48 prosent av innvandrerbefolkningen i de fire minste storbyene. I Oslo er den tilsvarende andelen 60 prosent. For mer detaljert informasjon om dette se Magnusson Turner (2015). I vår sammenheng er andelene fra land som Pakistan, Somalia og India interessante fordi de kan tenkes å ha et annet familie-, og dermed boligmønster, enn det folk med bakgrunn fra Namsos, Oslo og Vinstra har. Korrigert for alder er det imidlertid sannsynlig at svensker, franskmenn og tyskere har et mønster som ligner mer på dem med norsk landbakgrunn.

Nå er det selvfølgelig slik at *Folk treng hus* uansett om de er norske eller om de har en annen landbakgrunn. Således kan en spørre om en endring i antall innvandrere i en av storbyene har noen betydning for behov for eller etterspørsel etter boliger, utover det faktum at hver innvandrer representerer en person ekstra som skal huses. Svaret på dette spørsmålet er å hente i kunnskap om (variasjon i) husholdsdanning og familiemønstre mellom landbakgrunnsgrupper, og i hvilken grad disse gjenfinnes også når man bor i Norge. I vår sammenheng kan vi videre oversette dette spørsmålet til tre instrumentelle spørsmål:

- i) Er det noen innvandrergupper som nå har et annet aldersspesifikt sett av boligfrekvenser enn det andre norske storbyboere har?

Som vi vil vise nedenfor er svaret på dette spørsmålet opplagt ja, og det igjen leder oss til neste spørsmål:

- ii) Kan vi vente at det fortsetter å være sånn for noen (alle?) ikke-norske gruppene også framover i tid? Skjer det en bolig- og familiemessig assimilering etter som grupper får større innslag med lang botid?
- iii) Er det samfunnmessig greit at bomønstret er annerledes for noen landbakgrunnsgrupper, eller skal politikken ha ambisjoner om at boligfrekvenser skal nærme seg det norske mønsteret?⁶

Svarene på de to siste spørsmålene er ikke like opplagte som svaret på det første spørsmålet. Spørsmål iii) er et (godt stykke på vei et) politisk spørsmål, som det ikke er naturlig for oss å svare på her. Vi vil imidlertid peke på at svaret må avhenge av om faktisk observerte ulikheter i boligfrekvensene er et resultat av at noen grupper har en (varig) svakere finansiell posisjon enn det majoritetsbefolkningen har, om de møter diskriminering på boligmarkedet, (Andersson, Jakobsson, & Kotsadam, 2012) (Søholt, 2001), eller om kulturelle faktorer gjør at de har et annet mønster i husholds- og familiedannelse.

Spesielt blant pakistanere i Oslo finner vi ganske lave boligfrekvenser, totalt sett lå den i 2011 om lag 10 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittet i Oslo. Figur 19 i Magnusson Turner (2015) viser at det er først og fremst i de yngre aldersgruppene at boligfrekvensene er lavere for 'ikke-vestlige innvandrere'.

Folk med asiatisk eller afrikansk landbakgrunn er selvfølgelig ikke noen homogen gruppe. Vi skal likevel trekke fram noen (karikaturer av) mønstre det er grunn til å tro er klart mer frekvent i denne gruppen. For det første flytter mange unge senere hjemmefra enn det unge med norsk landbakgrunn gjør. Mange bor sammen med foreldrene fram til de gjennom å gifte seg, danner en egen familie. Noen flytter for seg selv først etter en tid som gift.

⁶ Dette spørsmålet henger nært sammen med det generelle spørsmålet om hvorvidt vi skal tolke boligfrekvenser som en ønskelig norm eller som et uttrykk for en forventet framtidig etterspørsel etter bolig 'per person'.

Igjen bruker vi pakistanere som eksempel, i 2011 var andelen aleneboende i gruppen av pakistanere i Oslo mindre enn halvparten av det den er i majoritetsbefolkningen. Videre finner vi i gruppen 20–35 år at boligfrekvensene for andre generasjons innvandrere er ganske mye lavere enn for unge med norsk landbakgrunn. I Oslo er differansen hele 22 prosentpoeng, mens den er hhv. 18, 14, 22 og 12 prosentpoeng lavere i Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim. For det andre er tilbøyeligheten til å danne flerfamiliehushold større i en del afrikanske og spesielt asiatiske grupper. Til sist; man kan ikke se bort fra at lavere boligfrekvenser kan være et resultat av lavere inntekter og mindre formuesakkumulasjon.

Spørsmålet som reiser seg i forbindelse med dette, er hva som skjer med de totale boligfrekvensene når vi i framtiden (f.eks. i 2025) får en befolkning i storbyene med en fortsatt økende innvandrerbefolkning. Dette kan vi ikke gjøre presise beregninger av. Dels fordi det er stor og genuin usikkerhet i både framtidige boligfrekvenser for denne gruppen og fordi SSB ikke publiserer prognoser for utviklingen av innvandrer-befolkningen på kommunenivå. Vi formulerer derfor bare to empirisk relevante regne-eksempler (eller scenarier) som illustrerer hvordan ulike antakelser om boligfrekvenser i innvandrer-befolkningen påvirker det beregnede boligbehovet.

I begge de to scenariene beregner vi befolkningens fordeling på alder og landbakgrunn i 2025 ved at vi tar utgangspunkt i SSBs MMMM-prognose for befolkningens fordeling på landbakgrunn og alder for 2025 sammen med prognosene for totalbefolkningen i byene fordelt på ettårige aldersgrupper. Deretter antar vi at hver av de fem byene har samme andel av den samlede befolkningen med afrikansk og asiatisk landbakgrunn i 2025 som det de hadde i FoB 2011. Dette er naturligvis ikke noen gjennomarbeidet prognose, men må mer forstås som en systematisk og gjennomslutning framskriving.

Scenarium 1: Stabilt familie- og husholdsmønster blant dem med afrikansk og asiatisk landbakgrunn

I dette scenariet antar vi at boligfrekvensene for dem med asiatisk eller afrikansk landbakgrunn ligger 10 prosentpoeng lavere enn de andre i alderen mellom 20 og 26 år for deretter å være 6 prosentpoeng lavere fram til fylte 35 år. Etter dette lar vi boligfrekvensene for den asiatisk-afrikanske gruppen ligge 3 prosentpoeng lavere enn for majoriteten. Dette skal fange noe lavere skilsmissetall og høyere tilbøyelighet til å leve som par. Scenariet som vi har formulert det, kan virke litt drastisk med en permanent forskjell i boligfrekvensene som er relativt stor. Vi går her ikke inn i en drøfting av realismen i scenariet, men bare beregner konsekvensene av det i form av boligbehov.

De gjennomsnittlige boligfrekvensene holdes konstant i simuleringene. Dette innebærer at vi antar at de med annen landbakgrunn enn afrikansk og asiatisk, i 2011 hadde en høyere boligfrekvens enn de gjennomsnittsfrekvensene på hvert årstrinn som vi la til grunn i beregningene av boligbehov i kapittel fire.

For Kristiansand, Stavanger, Bergen og Trondheim ser vi at det å holde boligfrekvensene for gruppene med asiatisk og afrikansk fast på et lavt nivå kun reduserer boligbehovet med bare noen hundre boliger (i størrelsesorden 0,5 prosent av boligmassen). Oslo har den største boligmassen og den største befolkningen med afrikansk og asiatisk bakgrunn, målt både som andel og i absolutt størrelse. Naturlig nok er det da også der den sterkeste effekten av å holde de aktuelle frekvensene lave. Behovet ligger 2.500 lavere under scenariet 1, enn når gjennomsnittsfrekvensene brukes, et ikke helt ubetydelig tall, men det utgjør ikke mer enn 0,7 prosent av boligmassen. I det store og hele viser simuleringene av boligfrekvensene i scenariet 1 at selv med en økende befolkning fra deler av verden med andre familiemønster enn det som over tid har utviklet seg i de norske storbyene, så kan man ikke vente at dette gir seg kraftige utslag i verken beregnet boligbehov eller i den forventede boliggetterspørselen.

Scenarium 2: Full assimilering, like boligfrekvenser

Som under scenarium 1 tar vi utgangspunkt i at gjennomsnittsfrekvensene i 2011 er satt sammen av høye frekvenser for majoritetsbefolkningen og noe lavere for dem med asiatisk og afrikansk landbakgrunn. Vi spør oss så hva som skjer om boligfrekvensene for denne innvandrerguppen i 2025 har steget til

det samme nivået som majoriteten hadde i 2011 (FoB). Altså at familie- og husholdsmønsteret blant dem med asiatisk og afrikansk landbakgrunn nærmer seg 'det norske'. Igjen, det er ingen prognose, vi undersøker bare noen boligmessige konsekvenser hvis dette skjer.

Som under scenarium 1 finner vi her at effekten av endringer i familiedannelse og boligmarkedsatferd blant dem med asiatisk eller afrikansk landbakgrunn ikke ser ut til å skape veldig store endringer i den aggregerte etterspørselen etter boliger, eller i boligbehovet. Den assimilering vi simulerer her øker det totale boligbehovet i de fem storbyene med 0,8 prosent (vel 6.000 boliger). Den største økningen med 1,2 prosent finner vi i Oslo, mens den laveste økningen er å finne i Trondheim med 0.3 prosent.

6 Noen flere variasjoner

Simuleringene av effektene av endringer i boligfrekvensene for personer med asiatisk eller afrikansk landbakgrunn ovenfor, antyder at variasjoner i boligfrekvensene ikke driver fram store endringer i et beregnet boligbehov. Vi fortsetter likevel med tre andre scenarier: Endret tilbøyelig til å bo hjemme med foreldrene, økningen i andelen personer over 60 år som lever som en del av et par og til slutt det vi kaller konvergens mellom byene.

Scenarium 3: Senere utflytting fra foreldrene og mer tilbakeflytting

I store deler av Europa opplever man en utsatt utflytting fra foreldrehjemmet og en tendens til at unge som har flyttet ut returnerer til gutterommet en eller flere ganger (Settersten Jr & Ray, 2010) og (McLoughlin, 2013). Den primære driveren bak dette utviklingstrekket er arbeidsledighet og vansker med å etablere seg både på bolig- og arbeidsmarkedet. At en slik situasjon reduserer boligfrekvenser og etterspørsel er opplagt, det er mindre plausibelt å kalle det for en reduksjon i behovet for boliger.

Vi regner her likevel på konsekvensene i form av endringer i det beregnede boligbehovet når boligfrekvensene for alle unge under 30 år får en reduksjon på 4 prosentpoeng.

Det beregnede boligbehovet vil reduseres med mellom 2,5 og 1,5 prosent om de unges boligfrekvenser endrer seg slik som beskrevet i dette scenariet. Dette vil vi karakterisere som en relativt lav endring.

På grunn av at det beregnede boligbehovet er lineært i endringer i frekvensene kan vi endre fortegnet på alle de tallene som er rapportert for scenarium 3, og tolke dem som effekten av økte boligfrekvenser. En slik økning kan f.eks. være et resultat av den generelle velstandsutviklingen.

Scenarium 4: Økt tendens til å bo i par blant personer over 60 år

I gjennomsnitt giftet menn født i 1930 seg med en kvinne som var 3,3 år yngre enn han selv. For dem som er født i 1960 er denne forskjellen sunket med om lag ett år. Siden har den fortsatt å synke. Samtidig vet vi at forskjellen i forventet levealder mellom menn og kvinner har sunket gjennom de siste 10–15

årene. Setter vi sammen disse enkle observasjonene ser vi at antall år kvinner kan vente å leve som enker går ned. Flere over 60 år lever derfor i et par.

I tillegg er det grunn til å tro at overgangen fra enslig til par er mer frekvent for de kohortene som når 60 år i årene fram mot 2025 enn det det har vært gjennom de siste 20–30 årene. Dels handler dette om en generell bedring i folkehelsen og dels handler det nok også om kulturelle forskjeller mellom kohorter. Kort sagt tenker vi at det er utviklingstrekk som gjør at par varer lengre etter 60 år og at det kanskje også nydannes flere par hvor minst en av deltakerne er over 60 år gammel. Analysene av forekomsten av par i denne aldersgruppen i Magnusson Turner (2012) tyder på at en slik utvikling allerede har startet, spesielt er det tydelig blant de eldste eldre.

I scenarium 4 undersøker vi hva som skjer med det totale boligbehovet i de fem storbyene om boligfrekvensene for alle over 60 år reduseres med 5 prosentpoeng. Det er jo en kraftig endring da dette innebærer en økning i andelene som lever i par med så mye som 10 prosentpoeng. Simuleringene må derfor betraktes som en illustrasjon.

Denne kraftige økning i parforekomsten vi simulerer her gir en relativt sterk effekt på boligbehovet. I forhold til referanseberegningen i kapittel 4 reduseres boligbehovet i storbyene samlet med 15.175 boliger – 2,1 prosent. Dette gir en reduksjon i det årlige nybyggingsbehovet på nesten 13 prosent, eller med 1.170 boliger. En av driverne bak denne sterke effekten er selvfølgelig at det er snakk om en gruppe som utgjør en stor og økende andel av befolkningen. For å følge utviklingen i boligbehovet i årene som kommer er det derfor viktig å følge nettopp den gruppen som betraktes her.

Reduksjonen i boligbehovet er minst i Oslo med 1,8 prosent, og størst i Kristiansand med 3,5 prosent. De tre andre storbyene har reduksjon i behovet på 2,2 prosent. Dette forklares naturlig nok av ulikheter i andelen av befolkningen som forventes å være over 60 år i 2015.

Merk at effektene er lineære i den endringen i boligfrekvensene vi simulerer. En reduksjon av boligfrekvensene med 2,5 prosentpoeng gir en effekt som er halvparten av den vi rapporterer her.

Scenarium 5: Konvergerende boligfrekvenser

Som demonstrert i Magnusson Turner (2015), varierer boligfrekvensene en del mellom de fem norske storbyene. Årsakene til dette ligger nok i at de fem storbyene kanskje spiller litt ulike roller i både den regionale og den nasjonale arbeidsdelingen, og i kulturelle/tradisjonelle ulikheter. Kulturelle/tradisjonelle forskjeller kan handle om variasjoner i hvor lenge man bor hjemme hos foreldrene. Vi tror kanskje den viktigste forskjellen ligger i tilbøyeligheten til å bo som enslig forsørger og i å skille seg. Magnusson Turner observerte at forskjellene har blitt noe svekket gjennom perioden fra 2001 til 2011. Vi skal her undersøke hva det vil si for boligbehovet om frekvensene i 2025 konvergerer til gjennomsnittet i de fem byene.

Det resultatet vi får når vi jevner ut alle variasjoner mellom byer i boligfrekvensene, slik at alle storbyer påføres en boligfrekvens som er lik gjennomsnittet beregnet over alle 'våre' fem byer, er ved første blick noe overraskende. Det samlede boligbehovet i de fem byene faller med 1,5 prosent (10.700 boliger) som følge av utjevning av alle forskjeller i boligfrekvenser. Ved nærmere ettertanke ser vi at det aller meste av årsaken er å finne i Oslo hvor det er både en høyere andel unge enslige enn de andre storbyene – og resten av landet, og Oslo har høye boligfrekvenser i nettopp de unge aldersgruppene. Konvergens i boligfrekvenser reduserer boligbehovet i Oslo i 2025 med 12.600 boliger.

Storbyene Kristiansand, Stavanger og Bergen får en økning i boligbehovet under dette konvergens-scenariet. Den største økningen finner vi i Stavanger, hvor boligbehovet stiger med 3 prosent. Trondheim er den eneste storbyen ved siden av Oslo som får redusert sitt boligbehov hvis boligfrekvensene konvergerer til gjennomsnittet, økningen i Trondheim er med 1,3 prosent lavere enn i Oslo (med 3,4 prosent). Når vi her snakker om økning og reduksjon er det målt i forhold til referansealternativet fra kapittel 4.

7 Boligplanleggingens utfordringer: noen refleksjoner

På et vis viser denne sammentrekningen av resultater fra prosjektet hvor vanskelig, kanskje umulig, det er å drive en presis demografi-basert boligplanlegging i kommunene. Demografiske prognoser er usikre, og som vi har vist i dette rapporten er tallene for boligmassen heller ikke helt entydige i den forstand at tilvekst er lik nybygging. Samtidig er kommunene og deres planleggere på sett og vi dømt til å prøve å få til en bolig- og områdeplanlegging som møter boligbehov og demografi på en adekvat måte. Kommunene har i dagens klima ikke mye myndighet til å stimulere og å få opp boligbyggingen. I denne situasjonen blir det desto viktigere å ha en plan og reguleringsberedskap og en infrastruktur som ikke skaper unødvendige skranker for boligbygging.

Med unntak for Oslo ser det ikke ut som om det i perioden 2001 til 2011 har bygd seg opp noe boligunderskudd. Nybyggingen har holdt tritt med befolkningsveksten, i den betydning at samlet nybygging utgjør om lag samme andel av boligmassen som veksten i antall personer over 20 år i kommunene. Ut over dette er det også en ekstra vekst, som en kan kalle for negativ avgang som 'dukker opp' i form av en vekst i boligmassen utover nybyggingen når man sammenligner den bebodde boligmassen ifølge Folke- og boligtellingsene i 2001 og 2011. En slik negativ avgang finner man i alle fem storbykommunene. I lys av støynivået i den offentlige debatten om dette, synes det noe overraskende.

Analysene våre av et sett av scenarier som fanger opp mulig utviklingstrekk i boligfrekvensene innen grupper som innvandrere, personer over 60 år og unge viser at det samlede boligbehovet ikke påvirkes veldig sterk av variasjoner i boligfrekvensene. Usikkerhet i selve framskrivningene av befolkningen er en klart større kilde til usikkerhet i framtidig boligbehov enn det endringer i boligmarkedsatferden er.

På tross av at de kvantitative utslagene av endringer i boligfrekvensene ikke synes å være så store er det kanskje grunn til å følge utviklingen av dem

der de er som mest usikre. Videre forskning på disse temaene bør betrakte blant annet husholdsdannelse hos innvandrerfamilier og hvordan denne utvikler seg over tid. En slik analyse bør eksplisitt studere to forskjellige mekanismer. For det første om, og i tilfelle, hvordan boligmarkedsatferden og husholdsdannelsen endres med lengden på botiden og varierer mellom første- og andre generasjons innvandrere? For det andre må den ta innover seg heterogeniteten mellom ulike innvandrergrupper. Eldre, uansett om man definerer denne gruppen som 60+ eller 70+, vil i årene som kommer utgjøre en stadig mer dominerende del av befolkningen i våre storbyer. De nye eldre vil ha bedre helse, større pensjonsopptjening og et mye høyere utdanningsnivå enn det de kohortene som kom før dem hadde. Det er derfor viktig å følge endringer i både husholdsdannelse, -struktur og boligmarkedsatferd i denne gruppen.

Litteratur

- Andersson, L., Jakobsson, N., & Kotsadam, A. (2012) A Field Experiment of Discrimination in the Norwegian Housing Market: Gender, Class, and Ethnicity. *Land Economics*, 88(2), 233-240.
- Barlindhaug, R., & Nordahl, B. (2011) *Boligbyggingens prisrespons: for mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Friedrichs, J., Magnusson Turner, L., & Nordvik, V. (2014) Migrant Diversity and segregation in Oslo 1990-2011. Paper presented at the ENHR, Edinburg.
- Gulbrandsen, O., Barlindhaug, R., & Nordvik, V. (1994) *Endring av bolimassen – boligavgang*. Byggforskrapport 140. Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt.
- Kjøsterud, T. W. (2005) *Hvordan målene ble nådd*. NOVA Temahefte 1.
- McLoughlin, P. J. (2013) Couch surfing on the margins: the reliance on temporary living arrangements as a form of homelessness amongst school-aged home leavers. *Journal of Youth Studies*, 16(4), 521-545.
- Nordahl, B. I., Astrup, K. C., Barlindhaug, R., Medby, P., Johannessen, K., Dyb, E., & Søholt, S. (2012) *Boligmarked og boligpolitikk*. Akademika Forlag.
- Nordvik, V. (2004) Vacancy chain models: do they fit into the economist's toolbox? *Housing, theory and society*, 21(4), 155-162.
- Nordvik, V. (2008) Virkemidler i den boligsosiale politikken. *Plan*, 40(04), 28-30.
- Settersten Jr, R. A., & Ray, B. (2010) What's going on with young people today? The long and twisting path to adulthood. *The future of children*, 20(1), 19-41.
- Søholt, S. (2001) Ethnic minority groups and strategies in the housing market in Oslo. *European Journal of Housing Policy*, 1(3), 337-355.
- Sørvoll, J. (2011) *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt*. NOVA Rapport 16/11, Oslo, NOVA.
- Torgersen, U. (1987) Housing: the wobbly pillar under the welfare state. *Scandinavian Housing and Planning Research*, 4(sup1), 116-126.
- Turner, L. M., Nordvik, V. & Sørvoll, J. (2015) *Boligbehov og ubalanser i norske storbyer*. NOVA Rapport 5/15, Oslo, HiOA, NOVA.
- Ytrehus, S. (1999). *Perspektiver på boligforskning*: Prosjektrapport 99, Norges Byggforskningsinstitutt.
- Østby, L. (2004) Den norske eldrebølgen: Ikke blant Europas største, men dyrt kan det bli. *Samfunnspeilet* 2004; 1:2-17.