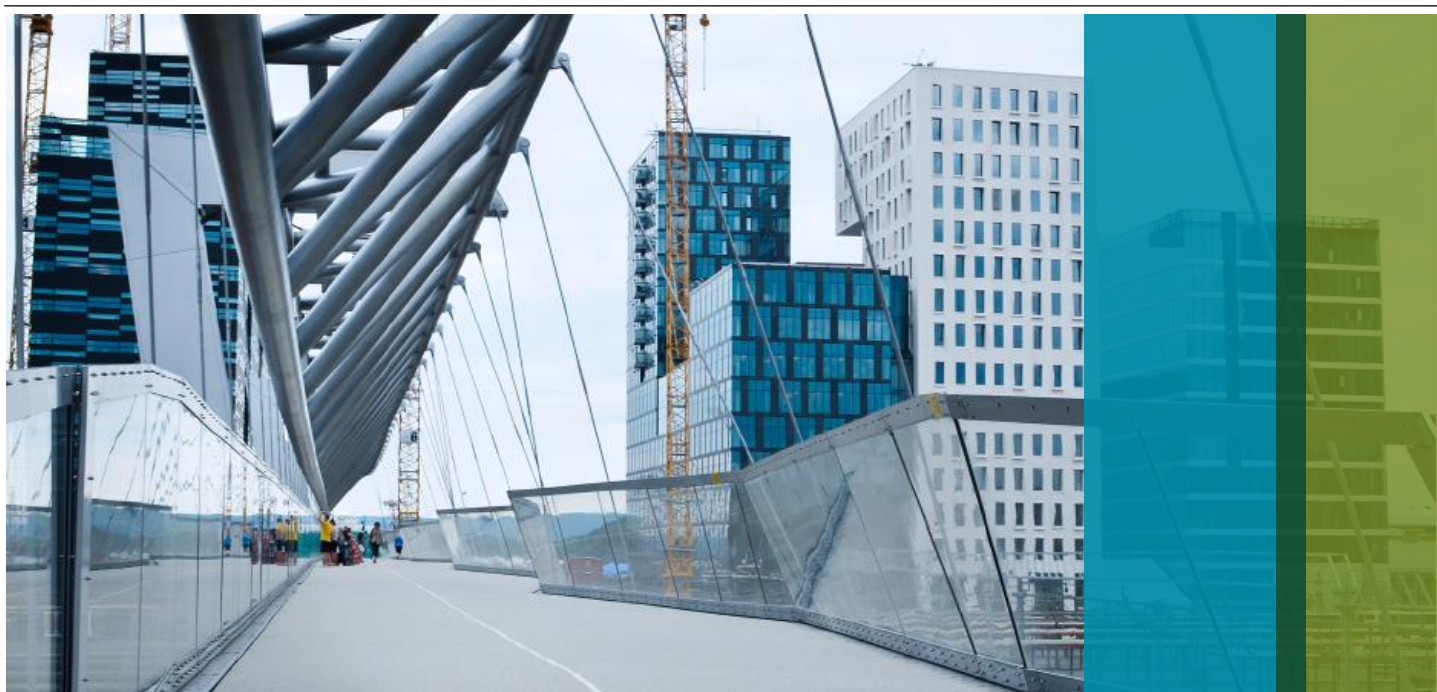




**DMAO**  
COPENHAGEN . OSLO . STOCKHOLM



01/12/14

## Byen – ikke for alle?

Fører boligprisveksten til at enkelte yrkesgrupper ikke er i stand til å etablere seg i byer og pressområder?



---

For information on obtaining additional copies, permission to reprint or translate this work, and all other correspondence, please contact:

DAMVAD

[info@damvad.com](mailto:info@damvad.com)  
[damvad.com](http://damvad.com)

Copyright 2013

# Innhold

---

<b>Sammendrag</b>	<b>6</b>
<b>Executive summary</b>	<b>8</b>
<b>1 Innledning</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn for oppdraget og innledende avgrensninger	9
1.2 Metodisk inngang til prosjektet	9
1.3 Leserveiledning	11
<b>2 Flere land strever med å få nøkkelarbeidere til storbyene</b>	<b>13</b>
2.1 Relevant problemstilling i flere land over flere år	13
2.2 Storbritannia har jobbet mye med boligsosiale virkemidler rettet mot nøkkelarbeidere	14
2.3 Boligprisvekst fører ikke nødvendigvis til rekrutteringsproblemer	14
2.4 Nabolandene diskuterer gentrifisering	15
<b>3 Befolkningen vokser og de fleste flytter til byene</b>	<b>16</b>
3.1 Sterk befolkningsvekst	16
3.2 Sentralisering skyldes blant annet næringsstrukturene	17
3.3 Sentralisering bidrar til boligprisvekst	21
3.4 Nasjonal boligpolitikk stimulerer også til økt etterspørsel etter boliger	24
<b>4 Lønnsdannelsen hindrer lønningene å holde tritt med boligprisveksten</b>	<b>27</b>
4.1 Frontfagsmodellen knytter norsk lønnsvekst til lønnsveksten hos handelspartnerne	27
4.2 Lønnsforskjeller forsterker lavinnteksgruppenes vanskeligheter med å kjøpe bolig	28
4.3 Større spredning i regionale boligpriser enn i lønninger forverrer boligmarkedet og enten tvinger eller lokker enkelte ut av byene	33
4.4 Vanskelig å opprettholde lønnsnivået ved å flytte til distriktene, men kanskje ikke for enkelte grupper i offentlig sektor	34
4.5 Lavinnteksgrupper og «nøkkelarbeidere» vil ha incentiver for å etablere seg utenfor pressområder	40
4.5.1 Lavinnteksgruppene får i mindre grad arbeid utenfor pressområder, og blir derfor boende i byområdene	41
4.5.2 Nøkkelarbeidere har bedre muligheter for arbeid i distriktsoner	42
<b>5 Inntektsforskjeller og varierende grad av tomtetilgang gir spredning i boligprisene</b>	<b>43</b>
5.1 Gjennomsnittsinntekt forklarer boligprisforskjellene best mellom regioner	43
5.2 Store forskjeller i inntektsulikhet regionalt	44
5.3 Tilgangen på tomter varierer regionalt	47
5.4 Den regionale spredningen i boligprisene kan tilskrives inntektsspredning og knapphet på boligtomter	47
<b>6 Få byer og pressområder merker utfordringen i dag</b>	<b>50</b>
6.1 Intervjuene omfatter arbeidslivsorganisasjoner, kommuner og arbeidsgivere	50

6.2	I begrenset grad utfordrende å rekruttere nøkkelarbeidere	50
6.3	De boligpolitiske utfordringene omfatter andre lavinntektsgrupper enn nøkkelarbeidere	52
6.4	Tiltakende eller begrenset problem?	52
<b>7</b>	<b>Fortsatt vekst i boligpriser vil medfører utfordringer, men pendling og boligbygging vil kunne bøte på disse</b>	<b>55</b>
7.1	Framtidig utvikling i boligprisveksten	55
7.2	Boligbygging og pendling utjevner prisforskjellene	58
7.3	Andre tiltak bør rettes mot å forbedre et botilbud	63
	<b>Referanser</b>	<b>65</b>
	<b>Vedlegg 1</b>	<b>67</b>
	<b>Vedlegg 2</b>	<b>68</b>

## Sammendrag

*Denne rapporten drøfter hvorvidt enkelte yrkesgrupper, såkalte nøkkelarbeidere, har utfordringer med å etablere seg i storbyer og pressområder som følge av høye boligpriser. Nøkkelarbeidere er her definert som arbeidstakere som har en særlig viktig samfunnsfunksjon, og får lønningene sine fastsatt sentralt. Vanlige eksempler på slike nøkkelarbeidere er lærere, sykepleiere og personer innen sikkerhet (forsvar, brann, politi). Bakgrunnen for å studere denne yrkesgruppen er en bekymring om at storbyer og pressområder over tid vil miste arbeidstakere i viktige samfunnsfunksjoner.*

*Hovedkonklusjonen i analysen er at utviklingen i det norske boligmarkedet, i kombinasjon med den norske lønnsdannelsen, på sikt kan føre til mangel på arbeidstakere innen visse yrkesgrupper innen offentlig sektor i de største byene. Problemstillingen er imidlertid i dag begrenset til noen få byer og yrkesgrupper, og er i liten grad gjenstand for særlig oppmerksomhet.*

*Selv om rekrutteringsutfordringene per i dag ikke ser ut til å være betydelige – nasjonen sett under ett – er det viktig å være oppmerksom på at utviklingen i boligmarkedet over tid kan få store konsekvenser for disse nøkkelarbeiderne. Stimuleringstiltak for generell boligbygging eller bedre pendlingsmuligheter vil kunne forhindre en framtidig negativ utvikling.*

*Eventuelle offentlige virkemidler rettet mot konkrete yrkesgrupper, må også rettes mot tilbudssiden i boligmarkedet. Etterspørselsvirkemidler vil utelukkende bidra til ytterligere press.*

*Rapporten er utarbeidet av DAMVAD og Samfunnsøkonomisk analyse.*

Boligpolitikken i Norge har stimulert etterspørselen i boligmarkedet gjennom en årrekke. I tillegg har befolkningsveksten og et lavt rentenivå forsterket etterspørselsveksten de siste årene. Tilbudssiden har ikke blitt stimulert tilsvarende. Tomtemangel for boligbygging har forsterket prisveksten. Tomtemangelen har vært størst i bynære områder, og boligprisveksten har vært høyest her.

Lønnsdannelsen har ikke gitt en inntektsvekst som har holdt tritt med boligprisveksten. Befolkningsveksten og problemene i internasjonal økonomi, som er årsaken til det lave rentenivået også her hjemme, har tvert om moderert lønnsveksten. Det er således boligmarkedet og lønnsdannelsen som sammen har bidratt til at stadig flere med lave inntekter ikke har kunnet etablere seg i boligmarkedet.

Samtidig er det store regionale forskjeller i boligprisene. Hvis man kan opprettholde sitt lønnsnivå vil det da kunne være attraktivt for mange å flytte ut av byene der boligprisene er høye og til distrikter med lavere boligkostnader. Sentraliseringen tyder på at dette ikke skjer i så stor grad; flyttestrømmene går snarere fra distrikter til sentrale strøk, og ikke motsatt.

Offentlig ansatte har en sentral lønnsdannelse og vil derfor få tilnærmet lik lønn uansett hvor de arbeider. Samtidig er det relativt flere arbeidsplasser for offentlig ansatte i distriktene. Selv om offentlig ansatte har tilstrekkelig inntekt til å kjøpe seg bolig i eller nær de store byene, kan likevel være attraktivt å flytte når man kan øke boligkonsumet sitt for samme lønn som før. Utviklingen i det norske boligmarkedet i kombinasjon med den norske lønnsdannelsen kan altså føre til mangel på visse yrkesgrupper innen offentlig sektor i de største byene.

Inntektsspredningen *på tvers* av regioner har bidratt til de boligprisforskjellene vi ser mellom by og land i Norge i dag. Boligprisveksten har imidlertid vært høyere enn inntektsveksten. Det skyldes for lav boligbygging, og det har medført at det har blitt stadig vanskeligere for arbeidstakere med lav inntekt å etablere seg i byene der boligprisnivåene er høyest. Inntektsspredning *innad* i en region ser derimot ikke ut til å være noen driver for boligprisene. Tvert imot vil den isolerte effekten av økt ulikhet i en region være reduserte boligpriser. Dette illustrerer at det er «folk flest» og ikke «de rike» som avgjør boligprisveksten. Det har bidratt til å dempe problemet med høyest boligprisvekst i byene, men altså ikke nok til å snu utviklingen.

På tross av mekanismene som er beskrevet over, synes det ikke per i dag som en stor utfordring å få rekruttert arbeidere til nøkkelfunksjoner, hverken i storbyer eller i pressområdene rundt. Gjennom intervjuer har vi forsøkt å avdekke om det er et reelt problem i dag med å rekruttere og beholde nøkkelmedarbeidere. Vi har ikke funnet vesentlig støtte for dette. Det er likevel enkelte yrkesgrupper og kommuner som gjenkjenner problemstillingen på forespørsel.

Våre framskrivninger av statistikk tyder imidlertid på at problemstillingen kan tilta framover. Det kan derfor være grunn til å forberede mulige tiltak. Det vil potensielt kunne bli et problem med mangel på arbeidskraft fra disse yrkesgruppene i byene.

Framskrivninger av et alternativscenario, der vi reduserer forholdet mellom befolkning og antall boliger, viser at denne utviklingen kan snus. Reduksjonen i dette forholdet kan oppnås på to måter. Enten ved å øke boligbyggingen, eller ved å redusere befolkningsveksten. Redusert befolkningsvekst kan oppnås ved å bygge flere boliger i byenes forsteder.

Men bygging utenfor byen vil bare kunne løse problemet med tomtemangel i byene hvis utbyggingen går hånd i hånd med økte muligheter for pendling inn og ut av byen. Først da kan man utvide bo- og arbeidsmarkedsregionen, og på den måten gjøre det mer attraktivt for nøkkelarbeidere å fortsette å arbeide i byene. Andre tiltak man kan forsøke for å bøte på spesifikke lokale rekrutteringsproblemer er å tilby personalboliger. Disse kan være subsidierte, og de kan inngå i en leie-til-kjøpe ordning.

## Executive summary

This report addresses the question of whether key workers encounter housing-challenges in cities and pressure areas of Norway. The definition of key workers relates to their role in the local economy, by employment in essential services such as police, school, kindergarten and health and social services. These groups typically have their salaries determined through central negotiations, resulting in differences in the housing price to salary ratio across regions. The background for the study is a growing international concern that cities and urban centers over time will lose people to maintain these important services.

Our main conclusion is that trends in the Norwegian housing market, combined with the Norwegian wage formation processes may lead to a lack of certain workers in the public sector in the major cities over time. Yet interview do not confirm this as an important concern in most cities, with some exceptions, in particular regarding health- and childcare in Oslo and Stavanger.

Although recruitment challenges currently do not appear significant, it is important to note that the evolution of the housing market over time can result in serious consequences for key workers. Stimulating housing construction and commuting could prevent a negative development in the future. Other instruments should target the supply side of housing, as measures aimed at demand side will only lead to further housing price inflation.

The study is conducted by DAMVAD and Samfunnsøkonomisk Analyse.



# 1 Innledning

*DAMVAD og Samfunnsøkonomisk analyse har på oppdrag fra Husbanken gjennomført et utredningsoppdrag for å belyse følgende problemstillinger*

- *Fører boligprisveksten til at enkelte yrkesgrupper ikke er i stand til å etablere seg i byer og pressområder?*
- *Hva kan eventuelt gjøres for å snu en slik utvikling?*

## 1.1 Bakgrunn for oppdraget og innledende avgrensninger

---

Bakgrunnen for prosjektet er at det i andre storbyer i Europa, USA og Australia har vist seg å være svært utfordrende for såkalte «key workers», eller nøkkelarbeidere, å skaffe seg bolig i storbyene. Konsekvensen er at det blir vanskelig å rekruttere og/eller beholde kvalifisert arbeidskraft til viktige samfunnsoppgaver i disse områdene. En slik dynamikk kan på sikt forringe tjenestetilbudet.

Det er ikke utviklet en entydig definisjon på den gruppen av arbeidstakere som omtales som nøkkelarbeidere, men det meste av litteraturen omtaler yrker med en særlig viktig samfunnsfunksjon, og der de ansatte får lønningene sine fastsatt sentralt – uavhengig av bosted. Vanlige eksempler på slike nøkkelarbeidere er lærere, sykepleiere og personer innen sikkerhet (forsvar, brann, politi).

Husbanken ønsker med dette prosjektet å undersøke om vi ser tilsvarende utfordringer i Norge, og i så fall om vi allerede nå kan peke på noen virkemidler som kan bidra til å unngå at utfordringene blir større.

Vi har konsentrert prosjektet om typisk høyskoleutdannede nøkkelarbeidere innen offentlig sektor. Når

vi bruker begrepet «nøkkelarbeidere» i denne rapporten, er det disse vi sikter til.

Gjennom prosjektperioden ble det antydnet at også renholdere og yrkessjåfører (innen kollektivtrafikken) kunne være yrkesgrupper enkelte kommuner ville ha utfordringer med å rekruttere. Generelt kan det også tenkes å være vanskelig i noen områder å tiltrekke personer i andre lavtlønnsyrker.

Imidlertid er dette yrkesgrupper med en mer desentralisert lønnsfastsettelse enn nøkkelarbeiderne i avgrensningen over, og det er i prinsippet mulig å tiltrekke seg arbeidskraften man har behov for ved å tilby høyere lønninger. Nøkkelarbeidere, etter vår definisjon, skiller seg fra disse yrkene ved at arbeidsgivere i mindre grad har mulighet til å påvirke lønnen lokalt, fordi denne i stor grad bestemmes av sentrale lønnsforhandlinger. Konsekvensen vil da kunne være at personer i disse yrkene heller velger å bosette seg og jobbe i distriktene, der boligprisene er lavere. Dessuten synes det som om personer med lav utdanning migrerer til byene til tross for de høye boligprisene der. Det henger trolig sammen med at det er der jobbmulighetene i de store tjenestetæringene er best.

Vår avgrensning til å se på typisk høyskoleutdannede nøkkelarbeidere i offentlig sektor er delvis gjort med utgangspunkt i litteraturundersøkelser vi har gjennomført. Avgrensningen er også en følge av at Husbanken ønsket å reddykke analysen til denne typen yrker, da de også gjennomfører andre studier som ser på andre boligsosiale utfordringer.

## 1.2 Metodisk inngang til prosjektet

---

Prosjektet har både hatt en makroøkonomisk tilnærming og en mer kvalitativ analyse av opplevde og

observerte utfordringer sett fra relevante interessegrupper.

Den makroøkonomiske tilnærmingen har vært benyttet for å undersøke hvorvidt det er noen grunnleggende trekk ved boligmarkedet og arbeidsmarkedet som i seg selv bidrar til at færre nøkkelarbeidere bosetter seg og arbeider i byene. Vi har hatt et sterkt empirisk fokus i denne delen av rapporten.

Den kvalitative analysen har belyst om konkrete yrkesgrupper faktisk opplever utfordringer i dag. Her har vi kontaktet representanter fra arbeidsgiverforeninger og arbeidstakerforeninger, samt representanter fra storbykommunene og presskommuner for å undersøke hvorvidt det allerede i dag er enkelte nøkkelyrker der det synes å være vanskelig å rekruttere eller beholde kvalifisert arbeidskraft.

Snøballmetoden vi har brukt for å finne fram til de rette respondentene i vår kvalitative tilnærming er

ikke uten svakheter. Det kan være usikkerheter til om vi har funnet fram til de riktige kommunene og evt. de riktige respondentene innad i kommunene.<sup>1</sup> Samtidig føler vi oss rimelige trygge på konklusjonene med utgangspunkt i bredden av aktører og respondenter vi faktisk har oppnådd kontakt med.

En generell utfordring i intervjuprosessen har vært at svært mange opplever problemstillingen som ukjent eller irrelevant og dermed ikke har ønsket å bruke tid på et intervju. Manglende interesse og systematisk tilnærming hos de ulike interessegruppene er et funn i seg selv og drøftes nærmere i kapittel 6.

Vi har også avholdt en workshop for å drøfte problemstillingene sammen med ulike interessenter. I denne workshopen deltok både representanter fra storbykommuner og presskommuner, sentrale myndigheter, boligbyggelag og forskere. Innspill fra workshopen har særlig blitt benyttet til diskusjonen om potensielle virkemidler.

**FIGUR 1.1**  
Metodisk inngang

Problemstilling	Metode
Hva har vært utfordringen i andre land?	Litteraturundersøkelse
Er det et potensielt problem i Norge?	Statistiske undersøkelser
Er det (foreløpig) et eksisterende problem i Norge?	Intervjuer <ul style="list-style-type: none"><li>• Arbeidstakerorganisasjoner</li><li>• Arbeidsgiverorganisasjoner</li><li>• Representanter fra kommunene i de større byene og pressområder</li></ul> Workshop
Hva kan gjøres?	Litteraturundersøkelser Workshop

<sup>1</sup> Vi benyttet data for befolkningsvekst og antall sysselsatte i helse- og omsorg som en første indikator på kommuner hvor prosjektets problemstilling er sentral. Men indikatoren måtte suppleres med kunnskap om hvilke kommuner som har rapportert at de er opptatt av boligpriser og utfordringene

dette skaper. Asker og Bærum er eksempler på kommuner som ikke ble fanget opp av den første indikatoren, men som ble fanget inn av kunnskap om hva som opptar enkeltkommunene.

Gjennom dokumentstudier har vi dessuten undersøkt omfanget av utfordringene og virkemidler i andre land.

Litteratur ble i første omgang identifisert gjennom internetsøk på relevante søkeord (key worker living og tilsvarende), og videre undersøkelser basert på referanselister til den litteraturen vi fant. Gjennom denne metoden fant vi forskning og rapporter av litt eldre årgang.

I tillegg har vi gjort søk i våre bibliometriske databaser for å få en mer fullstendig oversikt over det nyeste som har vært gjort av forskning på feltet. Søket har identifisert en rekke artikler som er gjengitt som sammendrag i eget vedlegg. Disse artiklene har ikke vært gjenstand for en systematic review. Sammendragene peker imidlertid i samme retning som den litteraturen vi har gjennomgått mer i detalj.

### 1.3 Leserveiledning

---

Rapporten er bygget opp på følgende måte:

Kapittel 2 oppsummerer litteraturen og debatten vi har sett tilknyttet nøkkelarbeideres utfordringer med å kjøpe bolig i byer og pressområder. Kapitlet danner således et bakgrunnstykke for hele prosjektet.

I kapittel 3 ser vi på overordnede trender som bidrar til boligprisveksten i norske byer. Dette er også å regne som bakgrunn for den videre analysen.

Kapittel 4 og 5 er den makroøkonomiske inngangen til prosjektet. Til sammen vil disse to kapitlene analysere sammenhengen mellom inntektsdannelsen og boligmarkedet. Det er kun ved å se dette i sam-

menheng at man kan få et komplett bilde av befolkningens evne til å kjøpe egen bolig. I kapittel 4 studerer vi hvordan lønnsdannelsen fungerer, og hva som forklarer utviklingen over tid og inntektsforskjellene mellom regioner. Vi ser også på at de momentene som bidrar til høy boligprisvekst, samtidig bidrar til å moderere lønnsveksten. Dermed reduseres deler av befolkningens evne til å finansiere boligkjøp.

I kapittel 5 ser vi på hva som forklarer boligprisveksten og driverne bak denne i mer detalj. Vi gjennomfører blant annet vitenskapelige, empiriske metoder for å tallfeste betydningen av ulike forhold. Ikke minst fokuserer vi her på å forklare de regionale boligprisforskjellene.

Kapittel 6 oppsummerer de kvalitative undersøkelsene i prosjektet. Kapitlet samler de perspektiver som arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, samt konkrete arbeidsgivere i offentlig sektor har uttrykt knyttet til utfordringer med å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft i nøkkelyrker.

Kapittel 4, 5 og 6 er de tre kapitlene som til sammen svarer på den første problemstillingen, nemlig om boligprisveksten fører til at nøkkelarbeidere ikke er i stand til å etablere seg i byer og pressområder. Hovedkonklusjonen er at utviklingen i det norske boligmarkedet, i kombinasjon med den norske lønnsdannelsen, kan føre til mangel på visse yrkesgrupper innen offentlig sektor i de største byene. Nøkkelarbeidere får lønningene sine fastsatt sentralt – uavhengig av bosted, og har derfor incentiver til å flytte til områder med lavere priser på boliger. Imidlertid ser det ikke ut til at det per i dag er utfordringer knyttet til å tiltrekke seg den nødvendige arbeidskraften innen disse nøkkelfunksjonene i de store byene i dag, men det finnes noen unntak.

I kapittel 7 ser vi på konsekvensene av at utviklingen i boligmarkedet de siste årene, med særlig stigende priser i byer og pressområder, fortsetter. Vi analyserer dessuten hvordan man kan bruke to viktige virkemidler for å bøte på disse konsekvensene; boligbygging og tilrettelegging for pendling. I kapittel 8 diskuterer vi kort andre potensielle tiltak og strategier for å forbedre et botilbud for nøkkelarbeidere.

Kapittel 7 på den andre problemstillingen, nemlig hva som evt. kan gjøres for å snu en uheldig utvikling. Hovedkonklusjonen er at både boligbygging og økt pendling vil redusere en uheldig utvikling, og dette er de to største og viktigste virkemidlene. Der som man ønsker å sette i gang med andre virkemidler, bør de være rettet mot tilbudssiden, ikke etterspørselssiden.

## 2 Flere land strever med å få nøkkelarbeidere til storbyene

*Analysen er i stor grad motivert av at problemstillingen med å rekruttere og fastholde nøkkelarbeidere i storbyer har vært en kjent utfordring i mange land. I dette kapitlet viser vi til noen av erfaringene internasjonalt, i forskning og i offentlig debatt. Særlig i Storbritannia har det vært en stor diskusjon om hvordan man kan rekruttere og beholde nøkkelarbeidere i storbyer.*

### 2.1 Relevant problemstilling i flere land over flere år

Utfordringen med at nøkkelarbeidere presses ut av storbyene har vært en aktuell problemstilling i mange land og i mange år.<sup>2</sup>

Litteraturen vi har funnet har vært konsentrert om Australia, (eks. Melbourne og Perth) og USA (eks. Boston og Maine) - og ikke minst Storbritannia. Vi kjenner imidlertid til at diskusjonen omkring nøkkelarbeidere også har pågått i Nederland og Frankrike.<sup>3</sup> Dette gjelder både studiene vi fant gjennom internettsøk, og studiene vi fant gjennom systematiske søk i våre databaser.

Nøkkelarbeidere er i denne litteraturen definert som personer som har viktige samfunnsoppgaver; politi, brannmenn, lærere, barnehagelærere, fengselsbetjener, forsvar og sosialarbeidere. Kjønnetegnet ved nøkkelarbeidere er at lønningene fastsettes nasjonalt, men arbeidet de utfører er viktig i alle lokalsamfunn.

Storbritannias boligpolitikk og boligpolitiske virkemidler i Londonområdet, har blitt referert til i mye av litteraturen vi har gjennomgått, også den litteraturen

som omtaler de andre landene. Det kan synes som om Storbritannia har vært pioneren i arbeidet med å trekke nøkkelarbeidere til storbyene

Boligprisveksten er, i henhold til litteraturen vi har gjennomgått, hovedårsaken til at nøkkelarbeidere ikke får eller vil etablere seg i storbyene. Høye boligpriser, kombinert med at nøkkelarbeidere jevnt over har relativt lave og sentralt fastsatte lønninger, bidrar til at disse yrkesgruppene har særlige utfordringer på boligmarkedet.

Boligprisene øker som følge av økt etterspørsel etter boliger, samtidig som boligbyggingen ikke holder tritt, blant annet på grunn av arealmangel i byene – der etterspørselsveksten er størst. Økningen i boliggetterspørselen er relatert til at det har blitt en økning i såkalte «single-households». Dessuten er det et ønske om å eie bolig som utvikler seg etter hvert som folk blir eldre.<sup>4</sup>

Mangelen på rimelige boliger kan forklare så mye som 50 prosent av mangelen på nøkkelansatte i enkelte områder i London.<sup>5</sup> Det dreier seg særlig om et problem knyttet til å holde på kompetent arbeidskraft, fordi det på et tidspunkt melder seg et behov for å eie egen bolig. Konsekvensen av at den kompetente arbeidskraften slutter kan være et forringet tjenestetilbud.

<sup>2</sup> Se referanselisten for litteratur vi har gjennomgått

<sup>3</sup> I henhold til Husbanken. Vi har ikke funnet litteratur i tilknytning til disse landene, trolig fordi litteraturen er skrevet på fransk og flamsk.

<sup>4</sup> Cambridge Center for Housing and Planning Research, 2001

<sup>5</sup> Evaluation of Key Worker Living, GHK Consulting Ltd. Sept. 2006. Studien sammenfatter flere studier.

## 2.2 Storbritannia har jobbet mye med boligsosiale virkemidler rettet mot nøkkelarbeidere

---

I Storbritannia er det utviklet konkrete virkemidler for å sikre at nøkkelarbeidere får mulighet til å etablere seg i storbyene (primært Londonområdet).

KWL-programmet (Key Worker Living) ble etablert i 2004<sup>6</sup>. Målsettingen med KWL er å tilby boligløsninger for nøkkelarbeidere i utdanningssektoren, helsesektoren og innen sikkerhet (politi og brannmenn), i høykostområder som London og omegn. Programmet tilbyr ulike typer tiltak

- *Lån* på opptil £50 000 for å kunne kjøpe bolig i det ordinære boligmarkedet<sup>7</sup>
- *Delt eierskap* mellom nøkkelarbeider og myndighet. Nøkkelarbeideren kjøper 25 prosent av boligen, og betaler redusert leie på resterende andel. Eierandelen til nøkkelarbeideren kan økes over tid, slik at den til slutt er i nøkkelarbeiderens fullstendige eie.
- *Boligleie* til redusert pris

Forutsetningen for å få hjelp gjennom disse tiltakene er at mottaker er nøkkelarbeider etter fastsatte kriterier. Dersom personen flytter eller endrer profesjon, endres vilkårene for støtte.

Programmet er evaluert, med gode resultater.<sup>8</sup> Av personene som benyttet seg av låneordningen svarte 55 prosent at de ville flyttet eller skiftet jobb uten tiltaket. For ordningen *delt eierskap* svarte rundt 75 prosent at de ville flyttet uten ordningen. Evalueringen peker for øvrig på at det er noe utfordrende å treffe målgruppen helt, og at det nok er

noen som ville klart seg uten tiltaket, som likevel får støtte.

Det har ikke vært gjennomført noen effektevaluering av KWL, med begrunnelsen at det vil være for vanskelig å isolere effektene av dette tiltaket alene.

Det er imidlertid interessant å observere at det i nyere tid har oppstått nyhetsartikler knyttet til at boligprisene i Londonområdet har steget så mye at selv 25 prosent av et boligkjøp er for vanskelig å håndtere for enkelte yrkesgrupper innen helsesektoren.<sup>9</sup> Dette belyser utfordringene med å etablere gode virkemidler på etterspørselssiden av boligmarkedet.

## 2.3 Boligprisvekst fører ikke nødvendigvis til rekrutteringsproblemer

---

En av de nyere studiene av nøkkelarbeidere er fra Melbourne og drøfter driverne bak boliggetterspørse- len.<sup>10</sup> Studien ser blant annet på om det er grunn til å tro at det ville bli problemer med rekruttering av nøkkelarbeidere i Melbourne området i framtiden.

Rapporten konkluderer med at utfordringer knyttet til nøkkelarbeidere ikke er presserende, gitt at man godtar en pendlertid på opptil en time. Her slo man fast at dette var en pendlertid «folk flest» uansett må forholde seg til. Ut fra hva vi kan se ble det imidlertid ikke undersøkt hva som er de faktiske preferansene til nøkkelarbeidere, og hvorvidt de har et annet syn på pendlertid enn andre arbeidere.

---

<sup>6</sup> Programmet er basert på tilsvarende eldre initiativ.

<sup>7</sup> Opptil £100 000 for utvalgte Londonbaserte lærere

<sup>8</sup> Evaluation of Key Worker Living, GHK Consulting Ltd. Sept. 2006. Studien sammenfatter flere studier.

<sup>9</sup><http://www.theguardian.com/money/2014/apr/14/affordable-housing-key-workers-cost>

<sup>10</sup> SGS Economic & Planning. Understanding the property and economic drivers of housing. City of Melbourne. January 2013.

Pendling er en viktig dimensjon i enhver diskusjon om bolig og arbeid. Dersom det er enkelt for en arbeidstaker å ta seg til jobben sin fra bostedet sitt, er det ikke gitt at det er nødvendig å bo i området man jobber i. Gode pendlingsmuligheter vil antakelig medføre at rekrutteringsproblemer er mindre preserende – for alle yrkesgrupper.

## 2.4 Nabolandene diskuterer gentrifisering

Litteraturen vi har gjennomgått varierer fra å ha fokus på nøkkelarbeidere, til å ha et mer generelt fokus på konsekvenser av boligprisene for lavinntektsgrupper, og hvordan bo- og arealplanleggingsvirkemidler kan brukes strategisk for å sikre en større diversitet i et lokalsamfunn. Gentrifisering som problemstilling synes å gå igjen i de pågående debattene som, særlig i våre naboland.

Begrepet gentrifisering brukes om boligområder som stiger i verdi slik at mer velstående innbyggere gradvis presser ut opprinnelige beboere. Gruppene som presses ut bosetter seg i mindre attraktive områder, kanskje også av lavere kvalitet. Begrepet er både verdiladet og omdiskutert i form av sosiale effekter. Litteraturen peker i hovedsak på negative effekter form av sosial sårbarhet og uheldige opphopninger (ghettoer) av lavinntektshusholdninger som presses ut. På den annen side kan gentrifisering være ønsket politikk i byutvikling gjennom at fallerferdige områder og boliger rustes opp. Dersom lavinntektshusholdningene opprinnelig eier egen bolig kan det også innvendes at de også høster gevinster av boligprisveksten.<sup>11,12</sup>

I Danmark og Sverige pågår også debatten om konsekvenser av boligprisveksten. Debatten vi ser i dag er imidlertid bredere enn å kun dreie seg om nøkkelarbeidere. I København er det, tillegg til en bekymring for nøkkelarbeidere, som lærere og politifolk, en bekymring knyttet til at småbarnsfamilier flytter ut av sentrum.<sup>13</sup> Utfordringene med å kjøpe bolig i byen er også særlig store for førstegangskjøpere. Grovt sett er bekymringen at det kun er rike mennesker som har råd til å bosette seg i København på grunn av de høye boligprisene. Alle andre som ønsker å jobbe i København må pendle opptil en time.

Forskningen i Sverige ser også ut til å ha beveget seg i retning av å studere boligprisvekstens konsekvenser for gentrifisering<sup>14</sup> Dette er et bredere perspektiv enn det vi konsentrerer oss om i denne studien, selv om vi kommer litt tilbake til boligprisutviklingens konsekvenser for lavinntektsgrupper generelt i avsnitt 4.5 og 6.3.

<sup>11</sup> Atkinson, Rowland (2004): The evidence on the impact of gentrification: New lessons for the urban renaissance?. European Journal of Housing Policy 4 (1), April 2004, ss. 107-131

<sup>12</sup> Lees, Loretta (2008): Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance? Urban Stud November 2008 vol. 45 no. 12

<sup>13</sup> Eks. <http://www.information.dk/180817>

<sup>14</sup> Eks. <http://www.mah.se/Nyheter/Nyheter-2012/Segregation-ingenting-nytt/> og <http://www.forskning.se/nyheter/fakta/nyheter/pmimportocharkiv/pressmeddelandenarkiv2010/nystudievisarokadsegregeringisvenskastorstader.5.933adcc12b1469d6c8800055.html>



## 3 Befolkningen vokser og de fleste flytter til byene

*Raskere befolkningsøkning enn boligbygging er en viktig driver for at boligpriser vokser raskere enn inntektsveksten i samfunnet. Regionale forskjeller i boligpriser er blant annet en konsekvens av økt sentralisering. Boligpolitikken har bidratt ytterligere til å stimulere etterspørselen etter boliger, slik at prisene stiger. Dette kapittelet ser nærmere på befolkningsutviklingen i Norge og sentraliseringen denne har bidratt til.*

### 3.1 Sterk befolkningsvekst

Befolkningen i Norge vokser raskt, og raskere enn i de fleste land i Europa. Siden 1980-tallet har den årlige veksten i EU-landene vært på 0,5 prosent, og veksten har vært avtakende. EUs statistikkbyrå, Eurostat, antar at befolkningen i EU-landene gradvis vil stagnere, for så å synke fra 2050. Hovedårsaken er at fruktbarheten i alle landene er lav (om enn varierende) og at innvandringen ikke er stor nok til å kompensere for dette. 10 av 28 land, blant dem Tyskland, har allerede synkende folketall.<sup>15</sup> Polen vil også komme i denne kategorien innen meget kort tid.

Situasjonen i Norge er helt annerledes. Etter 2007 har den årlige befolkningsveksten vært mellom 1,3 og 1,1 prosent.<sup>16</sup> I perioden 1990 til 2007 var den årlige befolkningsveksten 0,6 prosent. Befolkningsveksten i Norge har med andre ord tiltatt, og årsaken er rekordhøy innvandring, spesielt som følge av høy arbeidsinnvandring etter EUs utvidelse mot øst i 2004. Innvandringen forklarer både den befolkningsøkningen Norge har hatt, og den som er forventet å komme. Statistisk sentralbyrå anslår at befolkningen vil øke til 6 millioner innen 2031.

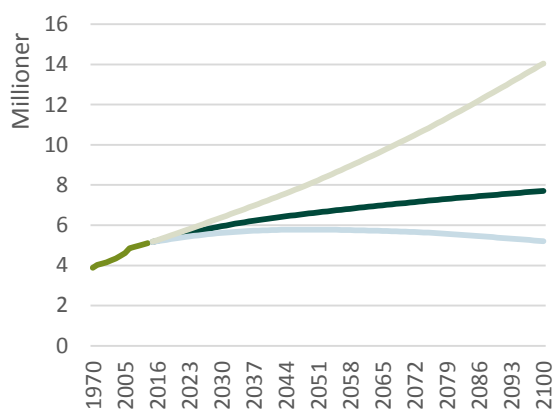
<sup>15</sup> Se SSBs Økonomisk analyse 4/2014. Artikkel av Marianne Tønnessen, Astri Syse og Kjersti Norgård Aase

<sup>16</sup> Befolkningen vokste med 1,1 prosent i 2013, som er litt lavere veksttakt enn fireårsperioden før.

Framskrivninger er imidlertid beheftet med stor usikkerhet og størrelsen på nettoinnvandringen er spesielt usikker. I Figur 3.1 er gjeldende befolkning og tre ulike framskrivningsalternativer<sup>17</sup> tegnet inn.

FIGUR 3.1

Befolkningen i Norge 1970 – 2100 i millioner innbyggere.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Note: Midterste alternative er mest sannsynlig

Det midterste alternativet er SSBs såkalte middelalternativ og anses som mest sannsynlig. SSB understreker imidlertid at også dette er usikkert, særlig på grunn av usikkerhet om omfanget av nettoinnvandring til Norge. Samlet anslår SSB i mellomalternativet at nettoinnvandringen går noe ned, men at den fremdeles vil ligge betydelig over nivået på 1990-tallet.

Det er imidlertid verdt å merke seg at selv uten inn- eller utvandring vil befolkningen øke. Årsaken er ikke høy fruktbarhet som sådan, men at en stor an-

<sup>17</sup> Alternativene er SSBs alternativer basert på enten forutsetninger om fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring.



del kvinner i fruktbar alder (og gradvis lengre levealder) vil gi flere fødte enn døde helt fram til midten av 2030-tallet.

### 3.2 Sentralisering skyldes blant annet næringsstrukturene

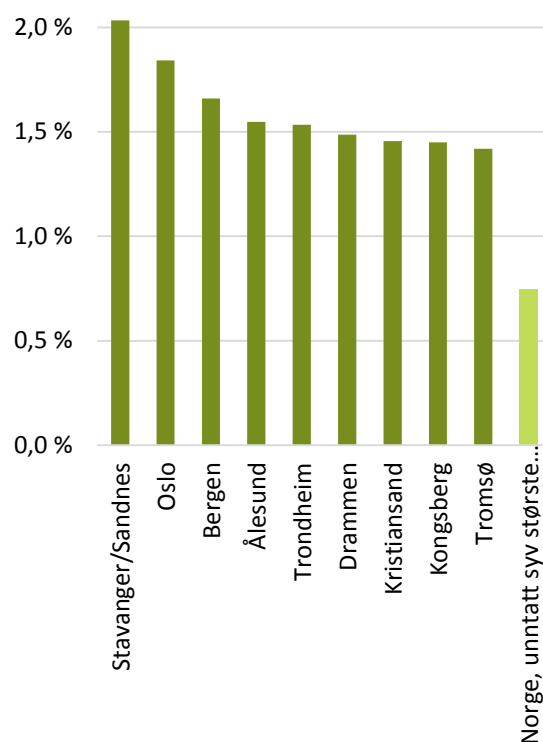
Flere og flere mennesker trekkes mot byene, i Norge som i verden for øvrig. Omtrent halvparten av verdens befolkning bodde i urbane områder i 2007, og det er ventet at nærmere 70 prosent av verdens befolkning vil bo i urbane områder i 2050<sup>18</sup> (OECD, 2009).

Vi har sett nærmere på hvilke bo- og arbeidsmarkedsregioner som har vokst de siste årene. Bildet er helt entydig. Det er storbyområdene som vokser. Sentraliseringen er uttrykk for en tiltakende urbanisering, som best analyseres med utgangspunkt i begrepet bo- og arbeidsmarkedsregioner. Gundersen og Juvkam (2013) har beregnet at Norge kan deles inn i 160 bo- og arbeidsmarkedsregioner.<sup>19</sup> Bo- og arbeidsregionene er definert ut fra bl.a. pendleromfang og senterstrukturer. De største omfatter mange kommuner. Bo- og arbeidsregionen Oslo er særlig stor og omfatter 26 kommuner, alle med betydelig daglig pendling til Oslo.

Av regioner med mer enn 50 000 innbyggere er det bare Fredrikstad/Sarpsborg, Tønsberg og Grenland som har befolkningsvekst under gjennomsnittet for landet. Av små bo- og arbeidsmarkedsregioner er det bare regioner med særlig sterk sysselsettingsvekst som har en befolkningsvekst på linje med de store.<sup>20</sup>

Samlet bor nå 50 prosent av Norges befolkningen i regioner med over 100 000 innbyggere. 25 prosent bor i Oslo (12 prosent i Oslo kommune), 8 prosent i Bergen (5 prosent i Bergen kommune), 6 prosent i Stavanger/Sandnes, 5 prosent i Trondheim og 3 prosent av befolkningen bor i Drammensregionen.

FIGUR 3.2  
Årlig befolkningsutvikling i bo- og arbeidsmarkedsregioner med høyere enn 1,4 prosent årlig vekst.



Kilde: SSB  
Note: Regioner under 10 000 innbyggere er utelatt

Hvor befolkningen mest sannsynlig vil bo i årene framover, er beregnet av SSB, men da med enklere

<sup>18</sup> OECD (2012): Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing.

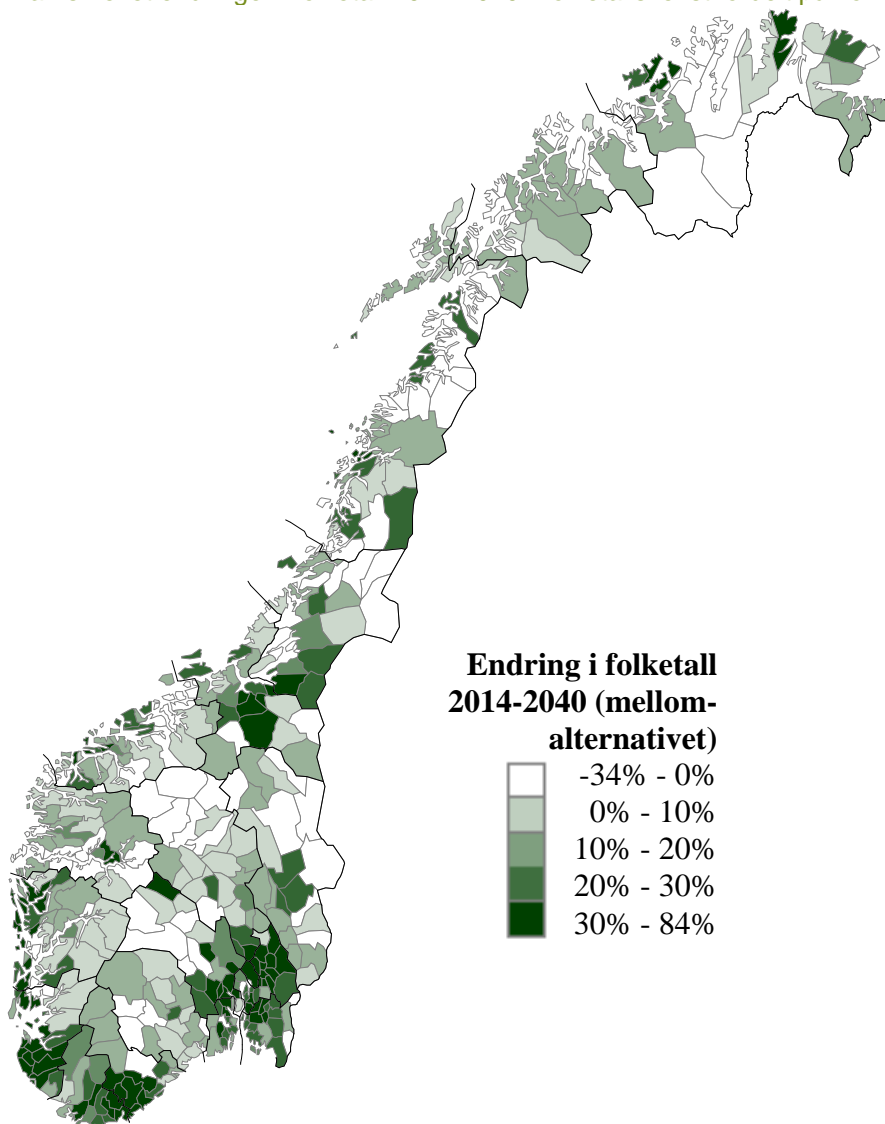
<sup>19</sup> Gundersen, F. og D. Juvkam (2013): *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1

<sup>20</sup> Små bo- og arbeidsmarkedsregioner med befolkningsvekst på linje med de store er Austevoll, Hitra, Utsira, Hammerfest og Træna

metoder og større usikkerhet enn for befolkningsutviklingen samlet. Framskrivninger på kommunenivå tar utgangspunkt i befolkningsendringer per kommune de siste fem år. SSB antar på dette grunnlaget at det særlig er kommunene rundt de seks største byene som vil vokse i folketall. Hvilke kommuner som befolkningsveksten vil konsentrere seg

rundt, er tegnet inn i kartet i Figur 3.3. Kartet synliggjør samme utvikling. Som det framgår antas befolkningskonsentrasjonen rundt de store byene å øke i årene framover.

**FIGUR 3.3**  
Framskrevet endringer i folketall 2014-2040. Folketallsvekst fordelt på kommuner



Kilde: SSB. Økonomiske analyser 4/2004. Marianne Tønnessen

Det er flere årsaker til at både befolkning og virksomheter konsentreres til urbane områder. Drivkreftene er sterke, og har pågått lenge. Drivkreftene er koblet både til enkeltmenneskers preferanser for *bosted* og ønske om å bo nær attraktive *arbeidsplasser*.

Drivkreftene kan oppsummeres som:

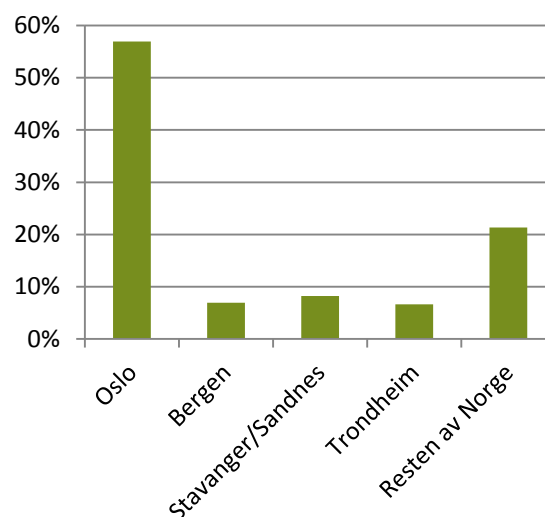
- Endringer i næringsstruktur og særlig økende andel kunnskaps- og tjenestebaserte næringer, inklusive voksende IKT-næringer
- Økende kunnskapsmessig spesialisering og arbeidsdeling, både mellom individer og virksomheter
- Større vektlegging av raske avgjørelser, flere beslutningstagere og krav om «ansikt til ansikt»-kontakt mellom beslutningstagere<sup>21</sup>
- Sosiale endringer som følge av høyere andel kvinner i arbeidslivet, lengre utdanning og ønske om å bo med likesinnede
- Økende velstand gir relativ vekst i inntektselastiske goder som kultur og fritidstilbud.

For veksten i de største byregionene er det særlig viktig at *kunnskapsintensive virksomheter* ganske entydig lokaliserer seg i de store byene. Årsakene er enkle, men sterkt formende. Kunnskapsintensive virksomheter er avhengig av spesialisert kompetanse som det er mest av i de største bo- og arbeidsmarkedsregionene. Virksomheten vet ikke hvor potensielle ansatte bor, og lokaliserer seg i områder det er lett å komme til for mange. Tilsvarende tenker potensiell arbeidskraft som bosetter seg i nærhetene av eller i pendleravstand til slike virksomheter.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Begrepet er for eksempel brukt «A flat world, a level playing field, a small world after all or None of the above? A review of Thomas L. Friedmans «The world is not flat»» EE Leamer, 2007 og «FACE-TO-FACE»

Mekanismen kan anskueliggjøres ved å se på andelen av sysselsatte innen IT-tjenester som arbeider i bo- og arbeidsmarkedsregionene Oslo, Bergen, Stavanger/Sandnes og Trondheim. Denne andelen utgjør 79 prosent av samlet IT-sysselsetting, jf. Figur 3.4.

**FIGUR 3.4**  
Sysselsatte innen næringen IT-tjenester. Andeler. Fordelt på bo- og arbeidsmarkedsregioner. 2013.



Kilde: SSB. Bearbejdet av DAMVAD

Også *personrettede tjenester* vil typisk lokaliseres sentralt i store arbeidsmarkeder og/eller tjenestemarkeder, men her er årsakssammenhengen trolig annerledes. Slike virksomheter lokaliserer seg der folk ferdes eller bor (avhengig av tjenester), og befolkningsutviklingen avgjør til syvende og sist lokaliseringen. Andre typer virksomheter følger andre lokaliseringmønstre, som at logistikkrevende virksomheter (herunder tradisjonell industri) lokaliseres langs gode kommunikasjonsårer utenfor de store

Storper, M., Venables, A. (2004) "Buzz, face to face contact and the urban economy".

<sup>22</sup> Se bl.a. DAMVAD (2013): *Flere tette bysentra gir mer effektive norske byregioner*. Rapport for NHO

byene eller nær gode havner, naturressursbaserte virksomheter lokaliseres nær naturressursene og tradisjonell industri.

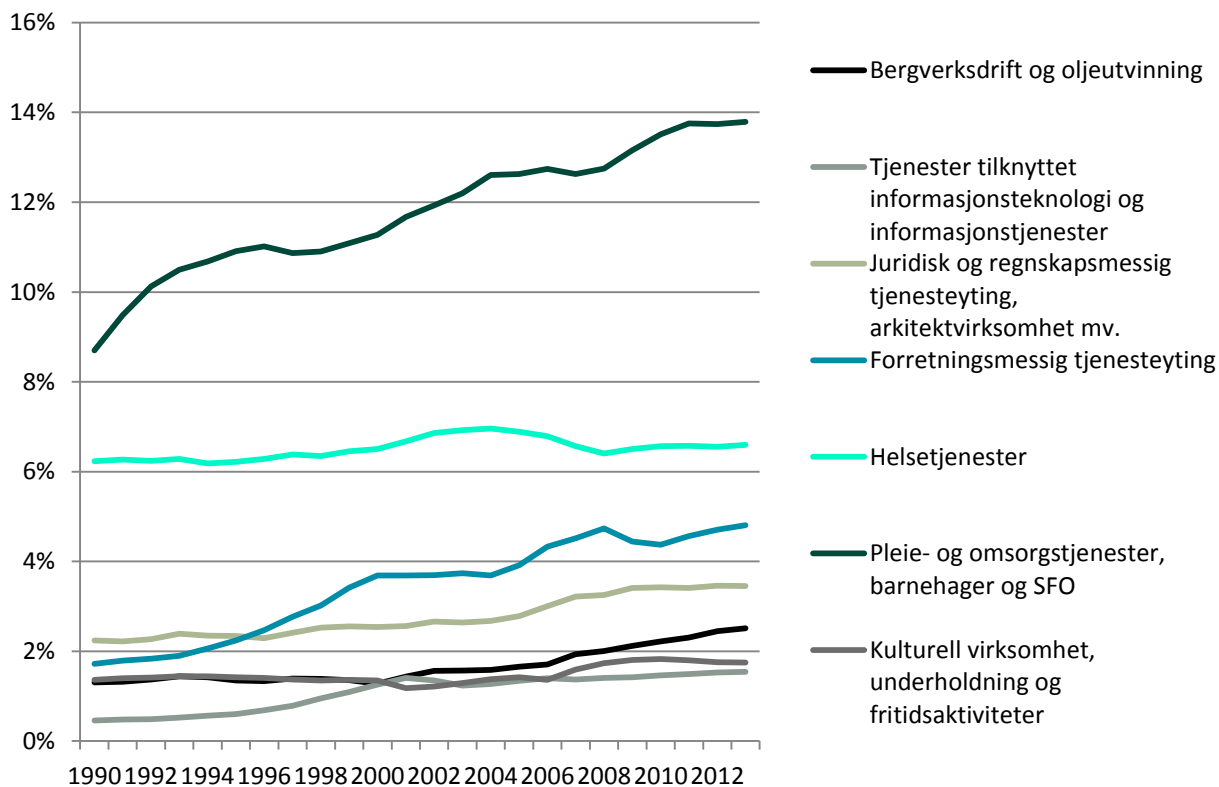
Veksten i og lokaliseringen av kunnskapsbaserte næringer vil trolig bety mye for hvor befolkningsveksten vil komme. Det er i disse næringen at sysselsettingen vokser mest. Av næringer med mer enn 50 prosent sysselsettingsvekst de siste 10 årene, kan de fleste beskrives som kunnskapsintensive, til dels svært kunnskapsintensive. Unntaket er den kontinuerlig voksende omsorgssektoren.

Figur 3.5 viser utviklingen i *andeler* av samlet sysselsetting som kommer fra næringer med over 50 prosent vekst de siste ti årene, samt helsesektoren. Med unntak av pleie og omsorgssektoren og oljeutvinning er virksomhetene i overveiende grad lokalisert i sentrale byområder. Pleie- og omsorgsvirksomhetene fordelere seg utover landet i tråd med befolkningsutviklingen.

Det er rimelig å anta at internasjonal etterspørsel vil vokse for kunnskapsbaserte produkter og spesialiserte løsninger. Spesielt for små land med høye lønninger vil det være viktig. På en slik bakgrunn

FIGUR 3.5

Næringer med mer enn 50 pst vekst siste ti år, samt helsesektoren. Andeler av samlet sysselsetting. 1990-2013.



Kilde: SSB. Nasjonalregnskapet. Bearbeidet av DAMVAD

kan det antas at kunnskapsbaserte næringer fortsatt vil vokse i Norge, noe som tilsier fortsatt sentralisering.<sup>23</sup>

### **3.3 Sentralisering bidrar til boligprisvekst**

Når mennesker søker sammen må naturligvis boliger, infrastruktur andre tilbud følge etter. Når befolkningen øker raskt, oppstår det lett tilpasningsproblemer av ulik art. I Norge merker vi det gjennom:

- Kjø i alle typer transport, bil, tog, buss og trikk
- Sterk prisøkning på alle typer boliger i sentrum og rundt de store byene.

Som vi ser av øverste panel i Figur 3.6 har boligprisforskjellene mellom regionene økt. I denne er boligprisene vist på logaritmisk skala, slik at man kan sammenlikne de relative forskjellene. Nederste panel viser at de absolutte forskjellene har blitt svært store.

Særlig har prisforskjellen mellom byene og distriktene blitt større. En gjennomsnittlig bolig på 100 m<sup>2</sup> kostet i 1993 om lag 1,4 ganger mer i Oslo enn i Hedmark. Det tilsvarende forholdet var 2,3 i 2013.

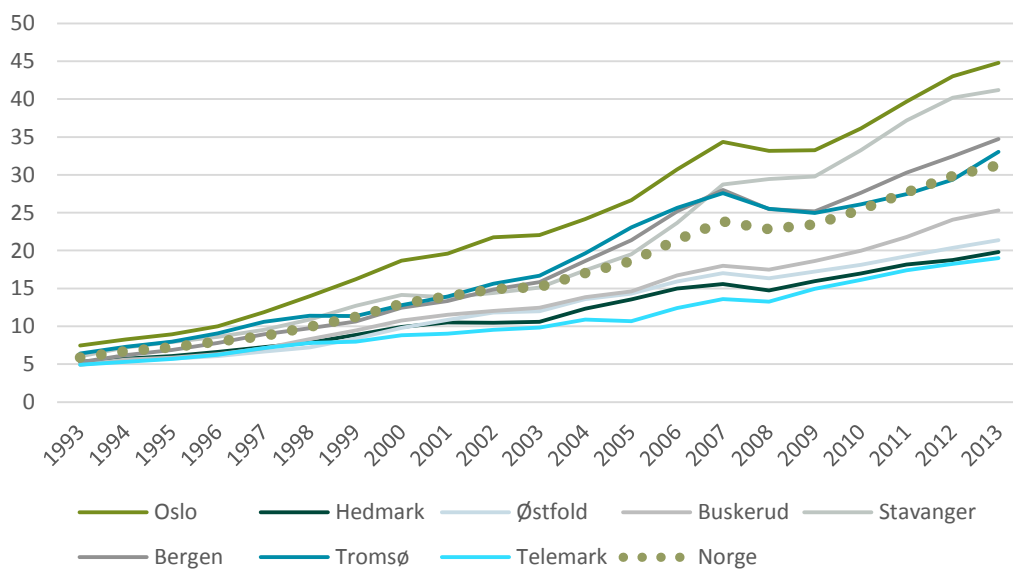
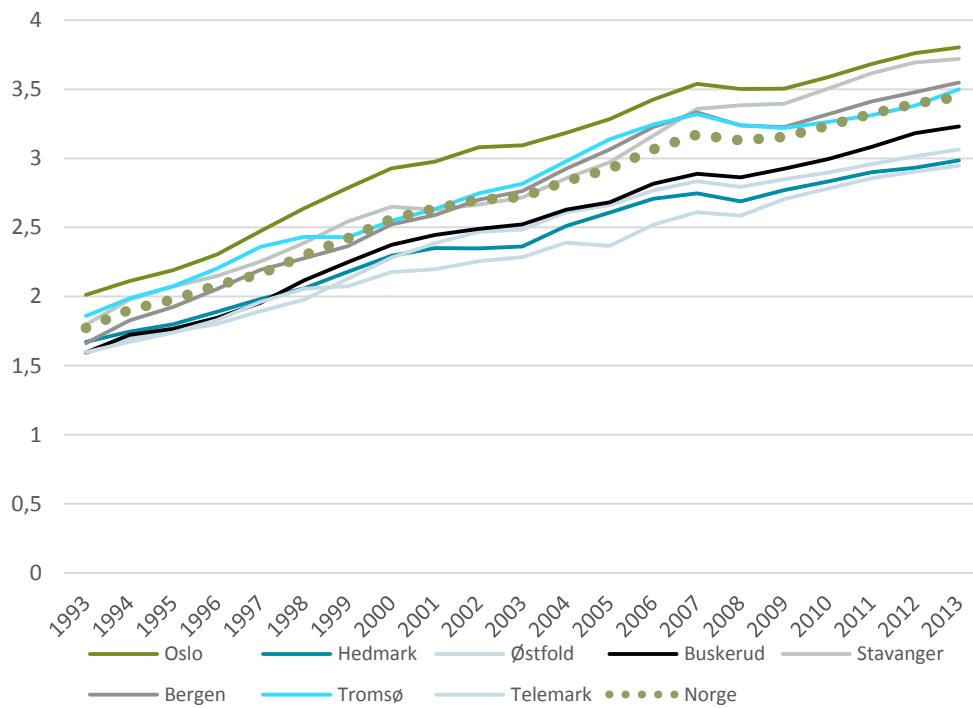
Boligprisveksten har for øvrig vært høy over hele landet. Selv i Hedmark, der veksten har vært lavest, har boligprisene vokst med mer enn 270 prosent mellom 1993 og 2013.

---

<sup>23</sup> Jf. den sterke vektlegging av produktivitetsvekst og utdanningens betydning i Meld. St. 12 (2012-2013) Perspektivmeldingen

FIGUR 3.6

Utvikling i boligpris per kvadratmeter for utvalgte regioner (på logaritmisk skala øverst)



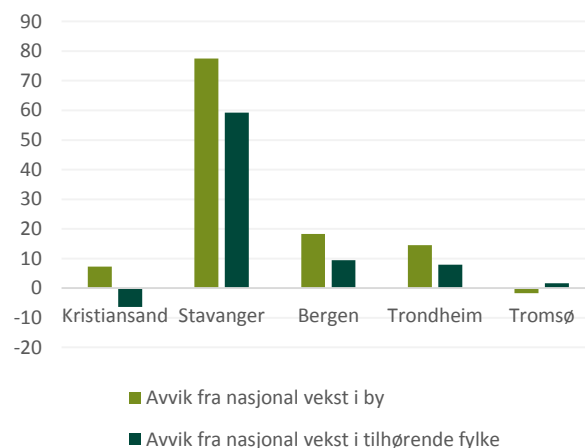
Kilde: NEF, Eiendom Norge, Finn.no og Samfunnsøkonomisk Analyse

Man finner også betydelige forskjeller hvis man sammenligner prisnivået i byer med fylket byene ligger i. Figur 3.7 viser boligprisnivået i byene Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø, sammenlignet med tilhørende fylker når byene ekskluderes.<sup>24</sup> Det kan være opptil dobbelt så dyrt å bo-sette seg i byene som å kjøpe en tilsvarende bolig et annet sted innad i samme fylke. Denne stiliserte framstillingen neglisjerer riktignok det som i realiteten trolig er en glattere overgang mellom by og fylke, der boligprisene vil være fallende i avstanden inn til byen. Samtidig vil boligprisene i byen vokse jo tettere man kommer byens sentrum. Likevel illustrerer dette hvor mye boligprisene varierer i Norge.

Selv om det er betydelige prisforskjeller, smitter prisveksten i byene over til fylket for øvrig og omkringliggende fylker. I Figur 3.8 sammenliknes veksten i perioden 2003-2013 for de samme byene som i Figur 3.7 med sine tilhørende fylker når vi måler den som avvik fra nasjonal vekst. Det ser ut til å

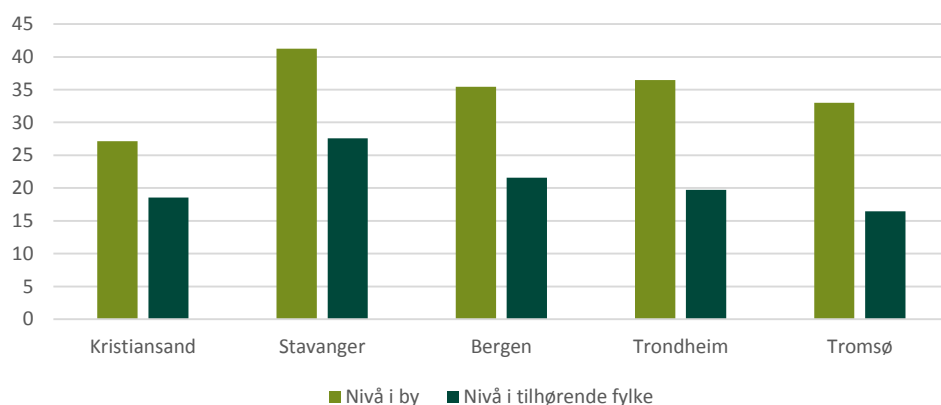
være en tydelig sammenheng mellom boligprisvekst i by og fylke.

**FIGUR 3.8**  
Avvik fra nasjonal vekst (i prosentpoeng)



Kilde: NEF, Eiendom Norge, Finn.no og Samfunnsøkonomisk analyse.

**FIGUR 3.7**  
Boligprisnivået i byer og tilhørende fylke (når byen ekskluderes). Pris per kvadratmeter i 2013.



Kilde: Eiendom Norge, Finn.no og Eiendomsverdi

Note: Det publiseres ikke prisnivåer i boligprisindeksen. Nivåer er konstruert ved å ta utgangspunkt i rapporterte gjennomsnittspriser i juni 2014, og videre bruke veksten i indeksen til å konstruere nivåer for 2013.

<sup>24</sup> Stavanger er sammenlignet med Rogaland utenom Stavanger, Sandnes og Haugesund

For alle husholdninger vil andelen av budsjettet som brukes til boutgifter være begrenset. Når denne grensen nås samtidig som boligprisveksten fortsetter, vil de som går inn i boligmarkedet enten være nødt til å redusere nivået på sitt boligkonsum ved å etterspørre mindre boliger, redusere kravet til standard eller bosette seg et sted der boligprisene er lavere. Husholdninger som etablerer seg utenfor eller flytter ut av byene, vil bidra til økt etterspørsel etter boliger i omlandet og medvirke til økt boligprisvekst her.

### 3.4 Nasjonal boligpolitikk stimulerer også til økt etterspørsel etter boliger

---

Man kan spørre seg hvordan myndighetene gjennom sin boligpolitikk har forholdt seg til denne utviklingen. Boligmeldingen fra 2013 oppsummerer boligpolitikken og konsekvensene av den slik:

*“Bustadspolitikken har vore innretta slik at flest mogleg skal få høve til eige bustad, og fire av fem ei bustaden sin. Dette har gjeve velstandsvekst for store deler av befolkninga. Samanlikna med andre land bur langt fleire av befolkninga i einebustader og i gjennomsnitt har vi større buareal enn andre land.*

*Bustad er 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 (2014-2013), s7*

---

Velstandsveksten meldingen sikter til i sitatet, kommer fra boligprisveksten. Personer som har eid egen bolig har tjent på veksten. En annen måte å se dette på er at de som ikke har eid bolig, heller ikke har hatt samme velstandsutvikling. Ser vi framover har i tillegg boligprisveksten økt barrierene for nye generasjoner og enkelte befolkningsgrupper inn i boligmarkedet.

Boligpolitikken har bestått av sterke incentiver for økt boliggetterspørsel. Det gjelder særlig den gunstige boligbeskatningen i forhold til andre formuesplasseringer. For det første er gevinster fra boligprisvekst på egen bolig skattefrie. For det andre er bolig lavt verdsatt i fastsettingen av likningsverdi for formueskatten. For det tredje er det ingen skatt på de implisitte leieinntektene fra egen bolig, da den såkalte fordelsbeskatningen av egen bolig ble fjernet i 2005. I tillegg bidrar startlansordningen til ytterligere stimulanser av etterspørselen etter boliger.

Som sitatet fra boligmeldingen sier, har det i boligpolitikken helt bevisst ikke vært tilsvarende fokus på tilbudsstiden av boligmarkedet. Boligbyggingen har blitt fastsatt i et åpent og fritt marked. Høyere boligpriser skulle i prinsippet gi et sterkt incentiv for at private aktører bygget boliger i takt med etterspørselen, men slik har det ikke vært. Hadde det vært tilfelle ville boligprisene fulgt byggekostnadene. Som vi ser av Figur 3.9 gjør de ikke det. Tvert om. Bruktboligprisene stiger langt mer enn byggekostnadene.

Når vi ser utviklingen i nyboligprisene i samme figur, forstår vi hvorfor. Nyboligprisene har faktisk steget raskere enn bruktboligprisene. Det må skyldes at tomtekostnadene fyller det stadig økende gapet mellom byggekostnader og bruktboligpriser. Det er ikke grunn til å tro at byggekostnadene varierer svært mye mellom ulike regioner av landet. Da fungerer ikke nyboligprisene som et tak for bruktboligprisene.



Med en slik utvikling i tomteknadene blir ikke incentivene for å bygge boliger tilstrekkelig sterke, og langt svakere enn incentivene for befolkningens stadig økte etterspørsel etter boliger.

- Boliger for alle i gode bomiljø
- Trygg etablering i eid og leid bolig
- Boforhold som fremmer velferd og deltaking

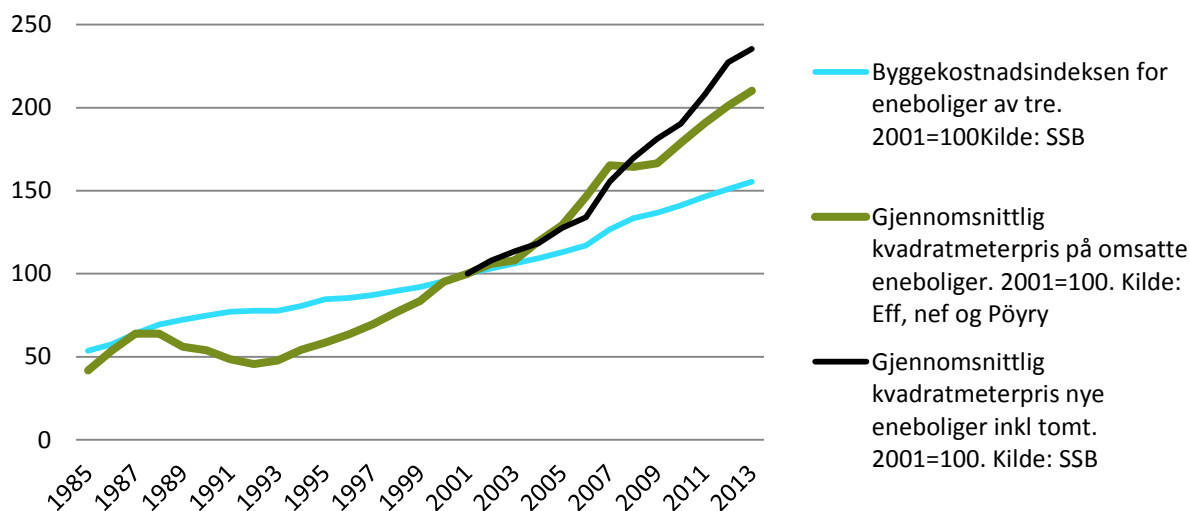
Resultatet av dette misforholdet mellom boligetter-spørsel og boligtilbud er sterk, vedvarende boligprisvekst. Resultatet av en boligpolitikk som stimulerer etterspørselen etter boliger kraftig og som overlater boligbyggingen til et marked preget av tomtmangel, er altså sterkt økende boligpriser og økte barrierer inn i boligmarkedet. Fortsetter utviklingen er det vanskelig å se for seg hvordan virkemiddelfordelingen i boligpolitikken skal bidra til å nå målet som er formulert i sitatet over, nemlig at flest mulig skal ha mulighet til å eie egen bolig.

Boligmeldingen sier imidlertid ikke lenger at målet med boligpolitikken er at flest mulig skal ha mulighet til å eie egen bolig. I stedet er målene for boligpolitikken:

Fokuset er dermed skiftet i retning av trygg etablering i eid og leid bolig.

Det foreslås en rekke tiltak som skal øke tilgangen på boligtomter, men tiltakene kan ikke sies å være sterke nok sammenliknet med styrken på etterspørselsiden av boligmarkedet. Etterspørselsincentivene foreslås ikke endret. Utviklingen i boligprisene i motsatt retning av den tidligere målsetningen om at flest mulig skal få mulighet til å eie egen bolig, har altså ikke ført til at virkemiddelbruken er endret vesentlig. I stedet ser målsetningen ut til å ha blitt forlatt.

**FIGUR 3.9**  
Byggekostnader, bruktboligpriser og nyboligpriser, 2001=100



Kilde: SSB og Eiendom Norge

I sitt første egne statsbudsjett har den nye Solberg-regjeringen i hovedsak videreført boligpolitikken fra tidligere.<sup>25</sup> Riktignok har de skjerpet skatten på de som eier tre eller flere boliger. Når det gjelder tiltak for å stimulere boligbyggingen vises det til tidligere tiltak og forslag: unntak for søknadsplikt for småbygninger på egen tomt, lemping på arealkrav, innskrenking i klageretten, skjerpete saksbehandlingsfrister og lettere planprosesser. Disse endringene kan bidra noe, men har nok begrenset betydning i den store sammenhengen. Bolig-etterspørselen vil fortsette å vokse, og boligbyggingen vil fortsatt være lavere.

---

<sup>25</sup> Finansdepartementet. (2014). *Nasjonalbudsjettet 2015*. (Meld. St. 1 2014-2015)

## 4 Lønnsdannelsen hindrer lønningene å holde tritt med boligprisveksten

*Sentraliseringen, boligpolitikken og måten boligmarkedet fungerer innebærer sterk boligprisvekst over tid og mellom regioner – særlig i perioder med lav rente og høy befolkningsvekst, som vi opplever nå og fortsatt trolig vil oppleve i lang tid framover. Dette står i kontrast til hvordan deler av den norske lønnsdannelsen fungerer, som vi ser nærmere på i dette kapitlet. De samme momentene som gir sterk boligprisvekst, gir samtidig moderat lønnsvekst. Dermed har det blitt vanskeligere å finansiere boligkjøp for enkelte grupper.*

### 4.1 Frontfagsmodellen knytter norsk lønnsvekst til lønnsveksten hos handelspartnerne

Lønnsdannelsen i Norge skjer innenfor rammen av frontfagsmodellen. Modellen, dersom den skal virke etter hensikten, forutsetter at koordineringen mellom næringer er så sterk at alle følger rammen som frontfaget kommer fram til. Frontfaget er i industrien, som i hovedsak betraktes som et sterkt konkurranseutsatt næringsliv. Dermed er lønnsveksten innenfor andre næringer i teorien koblet til lønnsomheten til industribedriftene og lønnskravene til arbeiderne i industrien, og ikke til lønnsevnen til næringen og levekostnadene til de ansatte der.

Frontfagsmodellen ble til som følge av arbeidet til forskningssjef Odd Aukrust i Statistisk sentralbyrå på 1950- og 1960-tallet. Da under navnet «hovedkursmodellen». Modellen ga en beskrivelse av det Aukrust kalte hovedkursen for lønns- og prisutviklingen. Hovedkursen var nettopp definert av lønnsomheten i den konkurranseutsatte delen av næringslivet.

Modellen var bare en beskrivelse av hvordan lønns- og prisutviklingen i små land med stor utenrikshand-

del måtte utvikle seg over tid. Modellen ga opprinnelig ingen beskrivelse av hvordan land kunne styre utviklingen langs hovedkursen. Lærdommen ga imidlertid støtet til en ambisiøs plan i Norge, om å holde full sysselsetting (lav arbeidsledighet) og samtidig hindre at pris- og kostnadsveksten kom ut av kontroll.

Normalt vil særlig lønnsveksten i tjenestenæringene være svært høy dersom et land gjennom den økonomiske politikken sikter inn mot full sysselsetting. Ideen var at dersom lønnsveksten er knyttet til lønnsveksten i konkurranseutsatt næringsliv og ikke til forholdene på arbeidsmarkedet, kunne man klare begge deler. Frontfagsmodellen ble dermed utfanget som en løsning på problemet med å holde en høy sysselsettingsgrad, samtidig som lønns- og prisutviklingen var på linje med utviklingen hos handelspartnerne.

For å sikre at lønnsdannelsen fungerte på denne måten var Norge avhengig av at lønnsforhandlingene i de private og offentlige tjenesteytende næringene var sterkt koordinerte, både med hverandre og med partene i frontfaget. Siden modellen ga store samfunnsgevinster, med full sysselsetting, høy økonomisk vekst og redusert sårbarhet for konjunktursvingninger, lå alt til rette for en «samfunnskontrakt».

Kontrakten innebærer at partene i de tjenesteytende næringene gir avkall på sin frihet i å bestemme lønnsrammene ut fra tjenestenæringenes lønnssevne og til arbeidernes levekostnader. Til gjengjeld får de del av makrogevinstene.

Når den norske lønnsdannelsen er innrettet på å bevare konkurranseutsatte bedrifters internasjonale konkurranseevne, må lønnsveksten i Norge følge lønnsveksten hos handelspartnerne. Handelspartnerne har imidlertid slitt med svært svak økonomisk

vekst siden den globale finanskrisen i 2008. Den etterfølgende statsgjeldskrisen og dagens arbeidsledighetskrise har forsterket problemene. Lønnsveksten internasjonalt, og dermed også i Norge, har derfor vært moderat.

Som et speilbilde av de svake vekstutsiktene internasjonalt, er også rentenivået rekordlavt. Hos nær sagt alle våre handelspartnere er rentenivået nær null. På grunn av de frie globale kapitalmarkedene er også Norge tvunget til å holde renten på et svært lavt nivå.

Når Norge både adopterer lav lønnsvekst og et lavt rentenivå fra utlandet, får vi den uheldige effekten at boligprisveksten over lange perioder ikke følger lønnsveksten. For å finansiere den økte boligetterspørselen må befolkningen dermed ta opp stadig mer gjeld. Det har de fleste kunnet gjøre all den tid rentenivået har vært så lavt. Enkelte grupper med lav og usikker inntekt har imidlertid likevel ikke privatøkonomi til å øke gjelden. Husholdningens betalingssevne vurderes av banken i forbindelse med et boligkjøp, og for de fleste vil størrelsen på lønnsinntekten være helt avgjørende. Lavinntektsgruppene vil dermed i stadig større grad bli henvist til leiemarkedet i søken etter et sted å bo.

Framover er det grunn til å tro at grensen for hvor høy inntekt man må ha for å etablere seg i boligmarkedet øker ytterligere. Incentivene til økt boligetterspørsel har ikke blitt endret. Boligbyggingen ser ikke ut til å dekke veksten i boligetterspørselen. Når også lavrenteregimet og den moderate lønnsveksten internasjonalt trolig vil fortsette, vil samspillet mellom et fristilt norsk boligmarked, tomtemangel og en koordinert norsk lønnsdannelse innebære at

en økende andel av befolkningen i nedre del av inntektsfordelingen i mindre grad vil få muligheten til å etablere seg i boligmarkedet.

## 4.2 Lønnsforskjeller forsterker lavinntektsgruppenes vanskeligheter med å kjøpe bolig

---

Samfunnskontraktens grunnprinsipper som frontfagsmodellen bygger på, blir nå utfordret fra den høye innvandringen fra Øst-Europa, slik blant annet Holden III-utvalget beskriver.<sup>26</sup> Sterk tilgang på arbeidskraft med relativt lav kompetanse har redusert produktivetsveksten i enkelte næringer og i norsk økonomi generelt. Dessuten har den økte lavlønnskonkurransen hindret enkelte grupper å ta like stor del av lønnsveksten som andre.

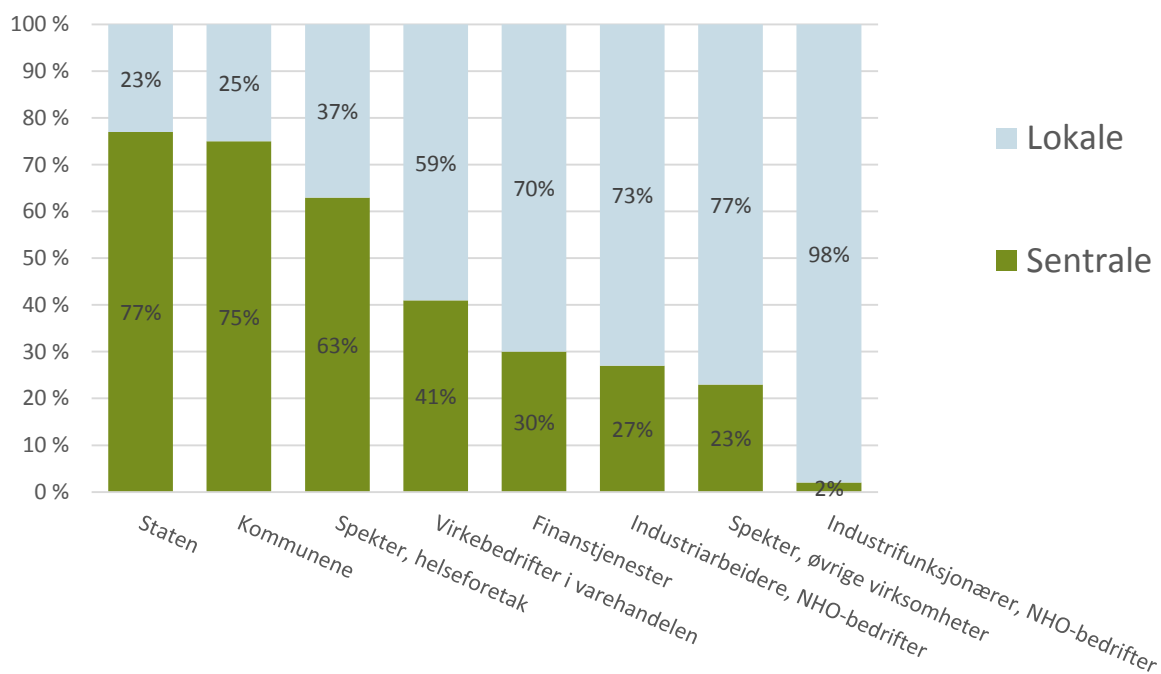
Tariffstatistikken som vises i rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) dekker avtaleområdene og skiller mellom de sentralt avtalte lønnstilleggene og den lønnsveksten som skyldes lokale tillegg. Figur 4.1 oppsummerer fordelingen på dette for perioden 2003-2013. Vi ser at andelen sentrale lønnstillegg i offentlig sektor spenner fra 63 prosent i helseforetakene til 77 prosent i staten. I kommunene ligger andelen på 75 prosent.

I avtaleområdet for Virke-bedriftene, som omfatter mange lavlønnsnæringer, jf. Figur 4.1, er graden av sentrale lønnstillegg på 41 prosent i perioden. Det må betraktes som relativt høyt tatt i betraktning at dette området består av mange små bedrifter og lav organisasjonsgrad. Forklaringen kan være at de ansatte er utsatt for omfattende lavlønnskonkurranse

<sup>26</sup> NOU 2013:13 «Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi».

fra innvandrere. Det har således vært et press nedover i lønnsveksten. Med den sentrale lønnsdannelsen, har lønnspresset kommet til uttrykk som lavere lønnsvekst i den individuelle lønnsfastsettelsen. Dermed utgjør de sentrale tilleggene en relativt sett stor andel.

**FIGUR 4.1**  
Andel av samlet lønnsvekst 2003-2013 fra lokale og sentrale tillegg

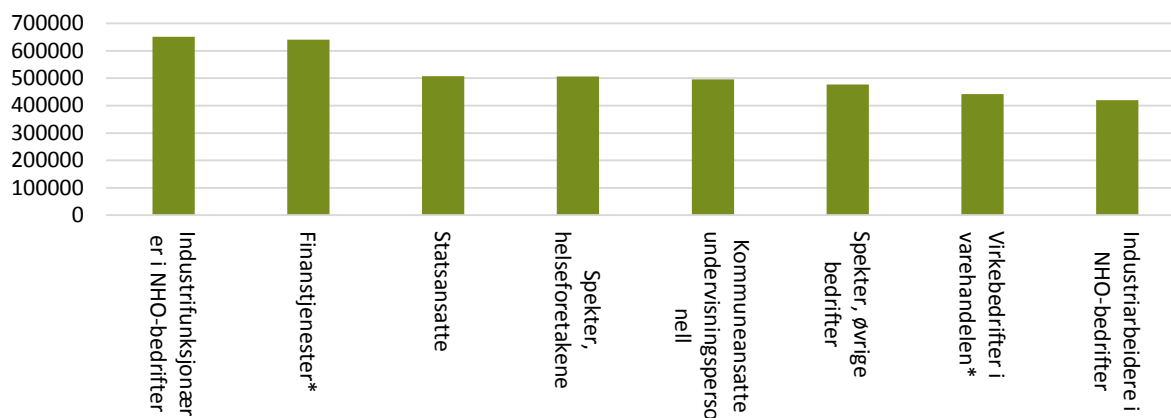


Kilde: TBU, Grunnlaget for inntektsoppgjørene I 2014

Fra Figur 4.2 ser vi for øvrig at lønnsnivået i 2013 er høyest blant de høyt utdannede industrifunksjonærene og i finansnæringen. Disse gruppene er de med mest individuell og lokal lønnsdannelse. Figur 4.3 viser de samme tallene, men da i forhold til

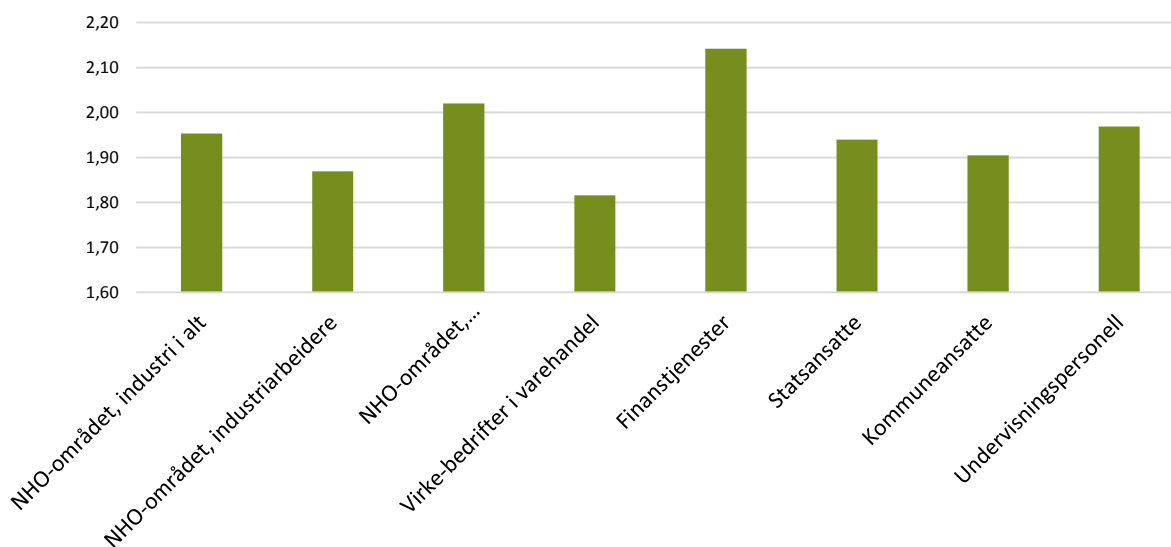
lønnsnivået i 1998. Da ser vi at det er de samme to gruppene som har hatt den desidert høyeste lønnsveksten i perioden.

**FIGUR 4.2**  
Lønn per årsverk i 2013 etter forhandlingsområder



Kilde: TBU, Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014  
Note: Lønn for heltidsansatte

**FIGUR 4.3**  
Årslønn etter forhandlingsområder, 1998=1



Kilde: TBU, Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2014

Tariffstatistikken viser altså at de gruppene med stor grad av lokal lønnsdannelse og samtidig et høyt lønnsnivå, har hatt høyest lønnsvekst siden 1998. Det gjelder industrifunksjonærene og de ansatte innen finanstjenester. Samtidig ser vi at de gruppene med lokal lønnsdannelse og et lavt lønnsnivå, som industriarbeiderne og ansatte i varehandelen, har hatt den laveste lønnsveksten. Gruppene i offentlig sektor har stor grad av sentral lønnsdannelse. Disse har hatt en lønnsvekst nærmere gjennomsnittet av alle grupper.

Høytlønte i private næringer har kun i liten grad tariffregulert lønn. De har da trolig lettere tilgang på overskuddsdeling i sine bedrifter, men kan også få vektlagt bo- og levekostnader i bestemmelsen av lønnstilleggene. Dessuten har rammebetingelsene for mange tjenestenæringer endret seg betydelig. Det gjelder både teknologisk og konkurransemessig. De teknologiske endringene har gjort mange

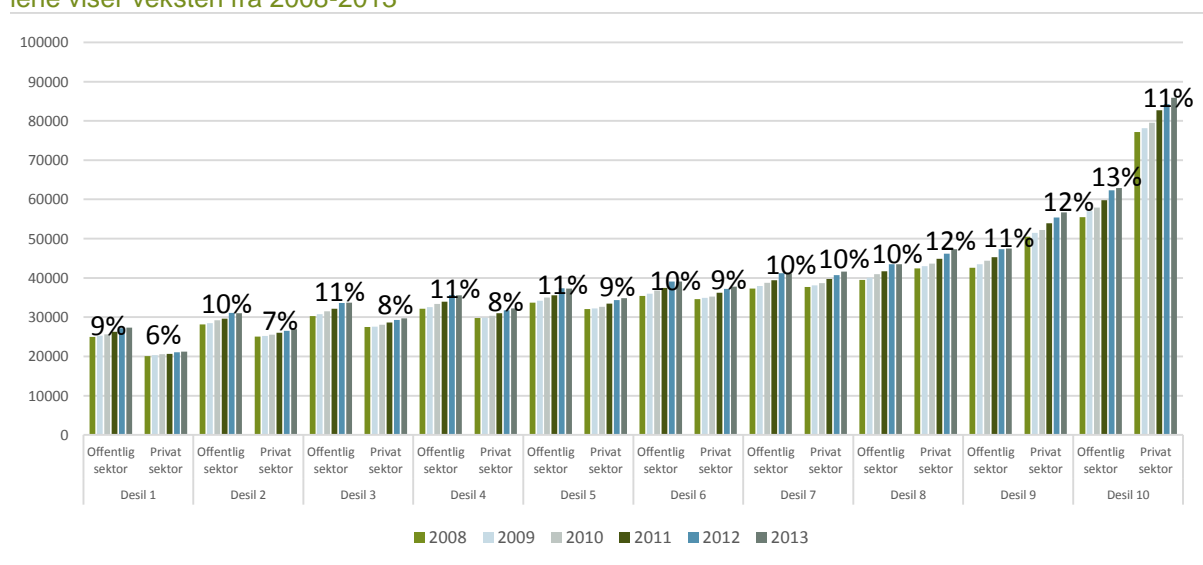
standardiserte arbeidsoppgaver overflødige. Det stiller strengere krav til de ansattes faglige og tekniske kvalifikasjoner. Denne arbeidskraften har derfor blitt en knapp faktor, og dermed har det vært behov for en mer individuell og resultatorientert lønnsdannelse.

Situasjonen for arbeidstakere med lavest kompetanse og lavest lønn i privat sektor har vært motsatt. Selv om også de i stor grad har lokale og individuelle lønnsavtaler, har arbeidsmarkedssituasjonen blitt tøffere – særlig med den sterke innvandringen. Det har redusert deres forhandlingsmakt, og bidratt til lavere lønnsvekst.

Figur 4.4 viser det reelle lønnsnivået i privat og offentlig sektor fordelt på desiler (intervaller som deler befolkningen i ti like store grupper) i hele Norge. Tallene i figuren viser veksten fra 2008 til 2013 og måles i forhold til utviklingen i konsumprisene.

**FIGUR 4.4**

Spredning i reell månedslønn for lønnstakere (heltidsekvivalenter) målt med konsumprisnivået I 2013. Tallene viser veksten fra 2008-2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er flere trekk ved figuren som vi kan merke oss. For det første ser vi at lønnsforskjellene mellom de offentlig ansatte er langt mindre enn blant de privat ansatte. Mens tiende desil innenfor de offentlig ansatte i 2013 tjente 69 prosent mer enn femte desil, tjente de 147 prosent mer i privat sektor. Mens femte desil i offentlig sektor tjente 37 prosent mer enn første desil, tjente de 64 prosent mer i privat sektor. Gitt at boligprisene over tid drives av gjennomsnittsinntekten i regionen, kan dette gi en antydning om at det er de lavtlønte i privat sektor som sliter med å etablere seg i byene.

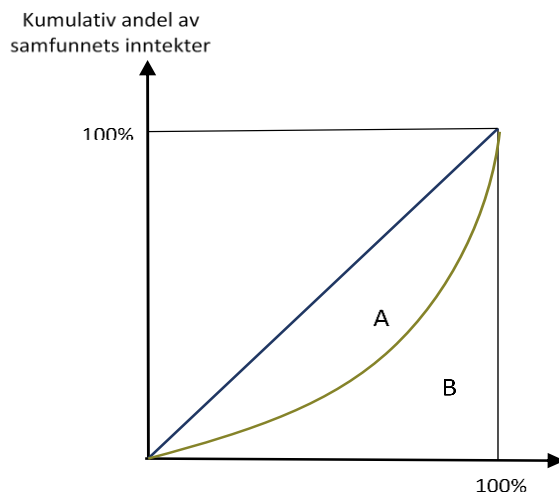
Videre ser vi at lønnsforskjellene har økt over tid. Det gjelder både mellom offentlig og privat ansatte, og mellom lavt og høyt lønte innad i de to sektorene. Blant de med lavest lønn, har lønnsveksten vært høyest blant offentlig ansatte. Blant de med høyest lønn, har lønnsveksten vært høyest blant de som er ansatt i privat sektor. Lønnsveksten i perioden har gjennomgående vært høyere jo høyere lønnsnivået har vært i utgangspunktet.

De økte lønnsforskjellene i særlig privat sektor, der lønnsbredningen er størst i utgangspunktet og der vi finner flest lavtlønte, har gjort det enda vanskeligere for enkelte grupper å etablere seg i boligmarkedet. Lønnsveksten til første desil lønnstakere i privat sektor har hatt en reell lønnsvekst på bare 6 prosent i femårsperioden vi har data for, og som vi har gjengitt i Figur 4.4. I samme periode har boligprisene reelt sett steget med 21 prosent ifølge SSBs boligprisindeks.

Et generelt mål på ulikheten i samfunnet kan trolig best illustreres ved utviklingen i Gini-koeffisienten. Den er forklart i Figur 4.5. Gini-koeffisienten måler arealet av A relativt til A+B. Arealet av A er området mellom kurven i figuren og 45-graderslinjen. Siden man i figuren summerer inntekten til alle langs y-aksen, der de med lavest inntekter summeres først,

stiger kurven saktere enn 45-graderslinjen. Dersom alle hadde hatt lik inntekt, ville kurven vært identisk med 45-graderslinjen, og arealet av A ville vært null. Dersom all inntekt var hos én person, ville kurven fulgt x-aksen helt til alle unntatt den rike var talt opp, og arealet av B ville vært null. Gini-koeffisienten ligger altså mellom 0 og 1. Ulikheten er høyere jo større verdi koeffisienten tar.

**FIGUR 4.5**  
Forklaring av GINI-koeffisienten



$GINI = A/(A+B)$   
Hvis inntekt er likt fordelt, så er  $A=0$   
Hvis én eier all inntekt, så er  $B=0$   
Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse



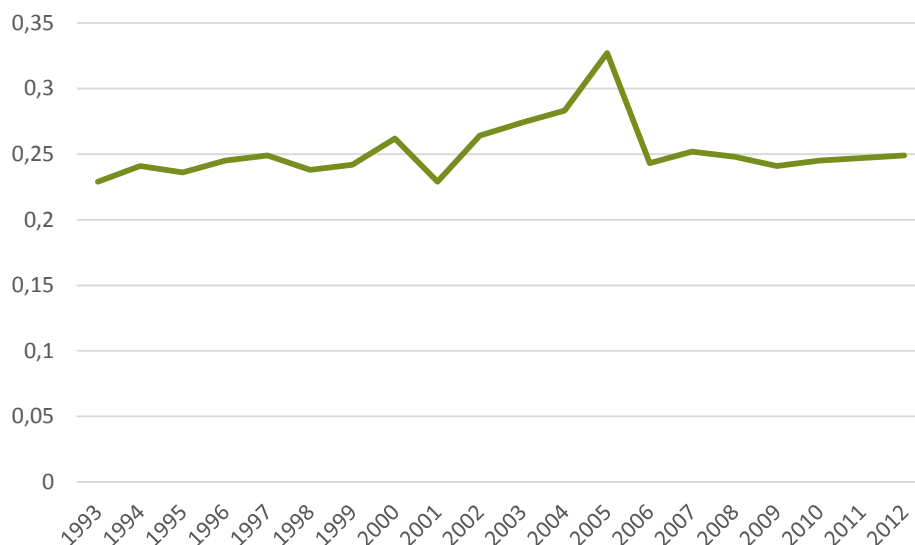
I Figur 4.6 vises utviklingen i Gini-koeffisienten fra 1993 til 2012. Økningene i årene før 2006 skyldes at utbytteskatten som ble innført i 2006 ble varslet på forhånd, slik at aksjeeiere tok ut utbytter fra bedriftene de eide forut for innføringen. Utbytte regnes som inntekt i statistikkssammenheng.

Ser vi bort fra denne økningen, ser vi at det bare har vært en svært svak stigning i Gini-koeffisienten fra 1990-tallet. Det er altså vanskelig å få øye på en generell økt ulikhet i perioden. Vi kjenner imidlertid igjen den økte ulikheten i perioden etter 2008 som vi så i Figur 4.4

### 4.3 Større spredning i regionale boligpriser enn i lønninger forverrer boligmarkedet og enten tvinger eller lokker enkelte ut av byene

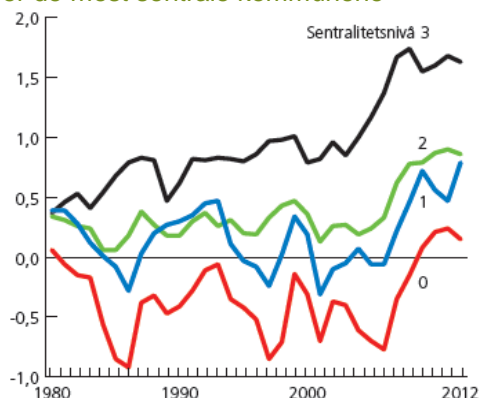
I kapittel 3.3 så vi hvordan boligprisene varierer til dels betydelig mellom ulike regioner. Da er det nærliggende å spørre seg om arbeidstakere i lavlønnstyrker i byene heller vil se seg om etter jobb og bolig i regioner med lavere boligpriser. For mange blant disse er dette eneste mulighet for å kjøpe seg bolig. Også andre grupper kan bli lokket ut av byene og bynære områder som følge av boligprisforskjellene, siden de får mye mer bolig for samme lønnsnivå i distriktene.

**FIGUR 4.6**  
Utvikling i GINI-koeffisienten, fra 1993-2012



FIGUR 4.7

Årlig befolkningsgrad i kommuner etter nivå på sentralitet der 0 er de minst sentrale kommunene og 3 er de mest sentrale kommunene



Kilde: SSB Økonomiske Analyser 2/2013 "Befolkningsutvikling" av Helge Brunborg og Marianne Tønnesen. Se <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/befolkningsutviklingen-2013-2> for detaljer og definisjoner.

Befolkningsveksten har imidlertid vært desidert høyest i sentrale strøk, og også innvandringen har vært størst i byene. Det ser altså ikke ut til at utflytting for

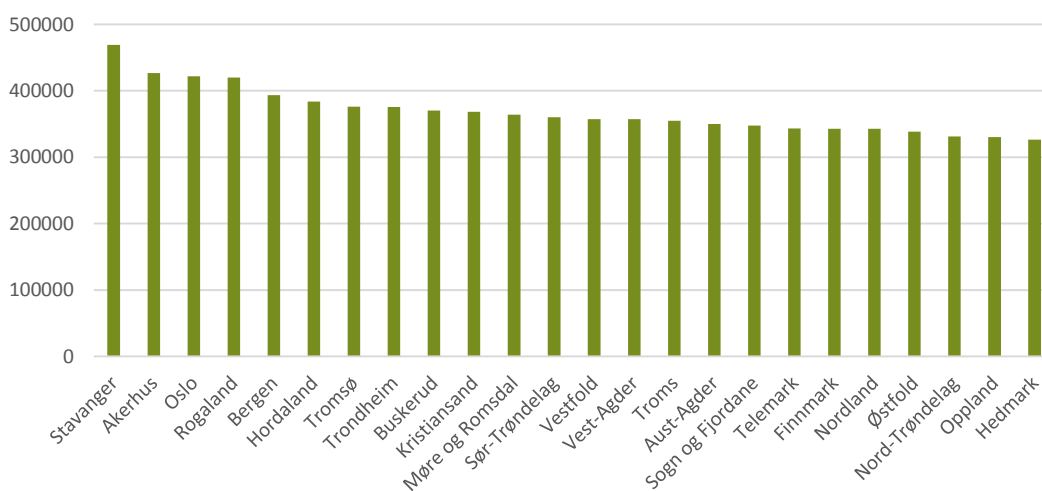
å utnytte boligprisforskjellene har vært en strategi for mange. Årsakene kan være flere. Én årsak kan være at den store variasjonen i tjeneste- og kulturtilbudene som byene kan by på, er så attraktive at disse økonomiske incentivene ikke er gunstige nok. Men det kan også være slik at forventet inntektsnivå er lavere i distriktene, hvis man i det hele tatt er i stand til å få seg jobb der.

#### 4.4 Vanskelig å opprettholde lønnsnivået ved å flytte til distriktene, men kanskje ikke for enkelte grupper i offentlig sektor

Det er ingen eksplisitt regional dimensjon i tariffavtalene, hverken i privat eller offentlig sektor. Likevel er det betydelige regionale inntektsforskjeller. Figur 4.8 viser gjennomsnittlig bruttoinntekt i alle landets fylker, samt for byene Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Regionene er rangert fra høyest til lavest gjennomsnittlig bruttoinntekt.

FIGUR 4.8

Gjennomsnittlig bruttoinntekt (i kroner) i 2011



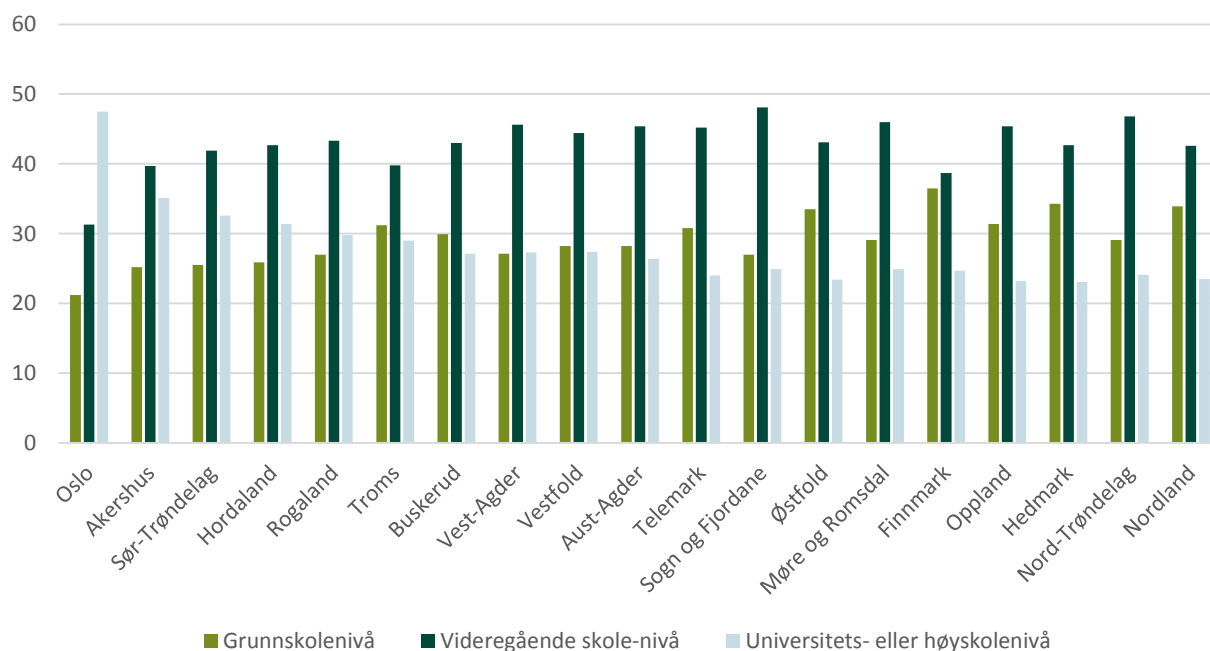
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vi ser en betydelig variasjon i inntekt på tvers av regioner. Gjennomsnittlig bruttoinntekt i Stavanger er hele 44 prosent høyere enn hva den er i Hedmark. Ser en bort fra oljehovedstaden er fremdeles forskjellen mellom høyest og lavest snittinntekt over 30 prosent, eller om lag 100.000 kroner.

Videre viser figuren et klart mønster for inntektsfordelingen mellom regioner. I grove trekk ser inntekten ut til å være høyest i storbyene, og lavest i utkantregioner, mens typiske pendlerfylker havner midt på treet. Med unntak av Østfold og Møre og Romsdal, er det spesielt tydelig hvordan gjennomsnittlig bruttoinntekt er lavest i utkantfylkene. Dette er fylker som hverken inneholder eller ligger i naturlig pendleravstand til storbyer.

Som vi tydelig kan se av Figur 4.9 er utdanningsnivået i befolkningen høyere i sentrale strøk enn i distriktene. Dette bidrar til de regionale inntektsforskjellene. I tillegg er det naturlig at lønnsnivået i privat sektor har betydning for lønnsnivået til de ansatte som i stor grad har individuell, lokal lønnsdannelse. Inntektsforskjellene mellom by og land må i så fall også ses i sammenheng med næringsstrukturen i regionene. Det er store produktivetsforskjeller mellom næringer, og de høyproduktive næringene er godt representert i byene.

**FIGUR 4.9**  
Utdanningsnivå i prosent av befolkningen

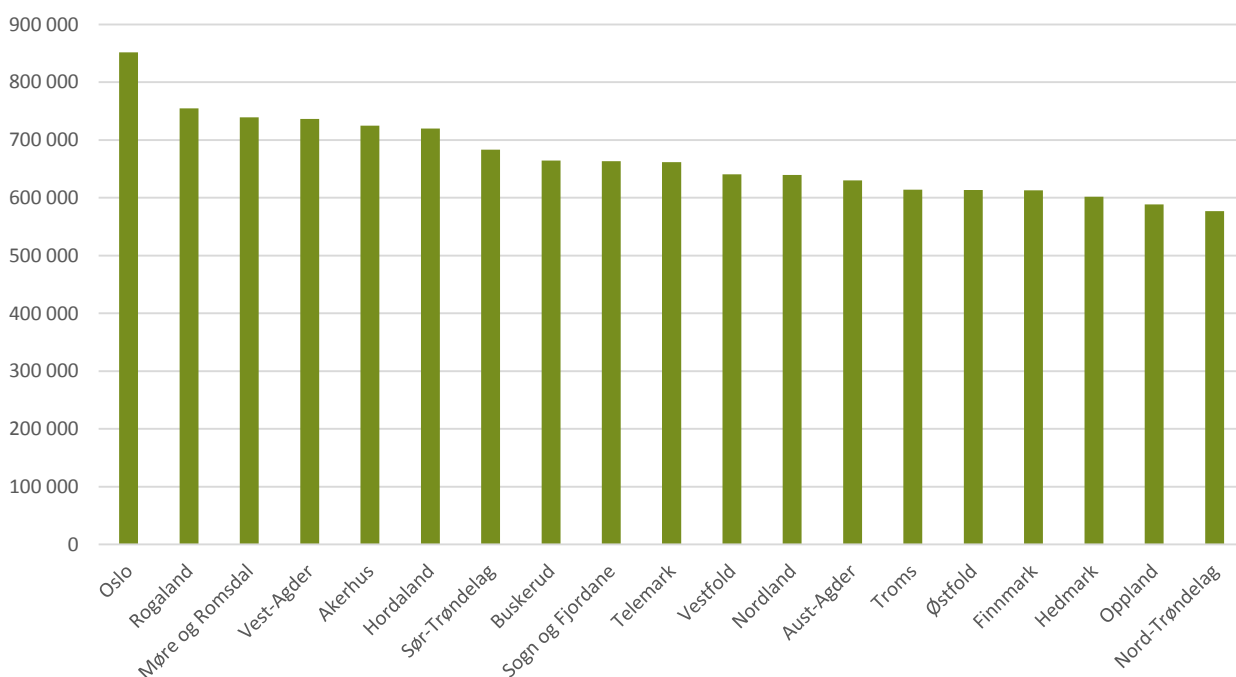


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4.10 viser produktiviteten målt ved verdiskapingen (bruttoprodukt) per sysselsatt for alle landets fylker, hentet fra fylkesfordelt nasjonalregnskap (FNR).

I grove trekk ser vi at produktiviteten er høyest i fylker som inneholder storbyer og lavest i utkantfylkene. Verdiskapingen per sysselsatt i hovedstaden er hele 48 prosent høyere enn i Nord-Trøndelag, og om lag 20 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. I Rogaland, Vest-Agder, Akershus, Hordaland og Sør-Trøndelag tilfører hver arbeider i gjennomsnitt mellom 680.000 og 750.000 kroner til samlet verdiskaping. Tilsvarende tall for utkantfylkene Finnmark, Hedmark, Oppland og Nord-Trøndelag ligger på omkring 600.000 kroner.

**FIGUR 4.10**  
Bruttoprodukt per sysselsatt, alle næringer (i kroner)



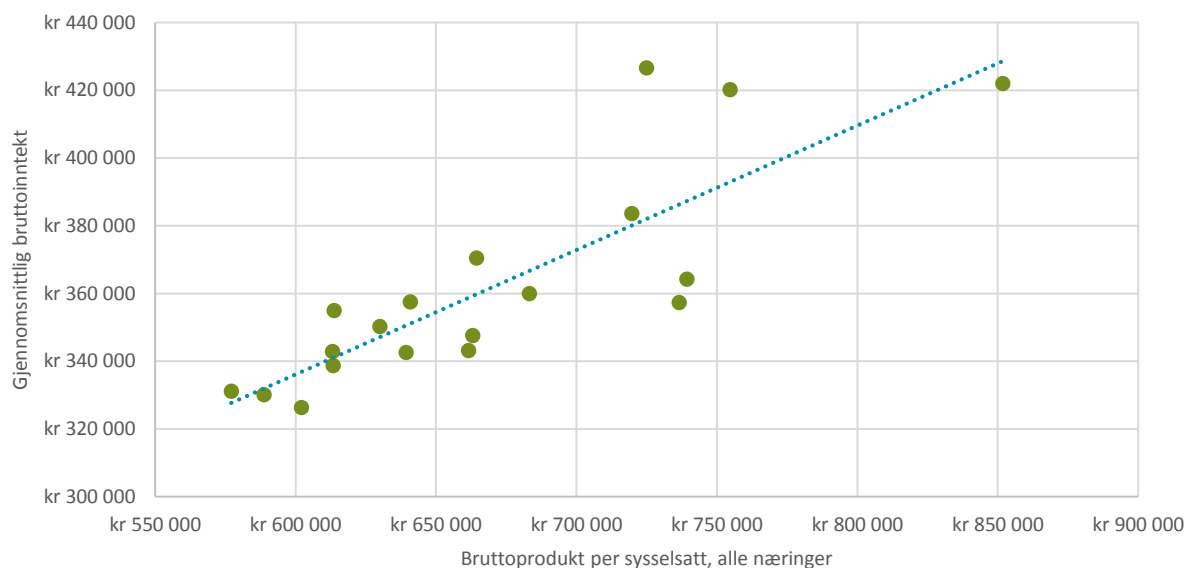
Kilde: Statistisk Sentralbyrå, FNR 2011

Sammenhengen mellom gjennomsnittlig bruttoinntekt og produktivitet, målt som bruttoprodukt per sysselsatt, er vist i et spredningsplott i Figur 4.11.

Figuren viser en klar sammenheng mellom regioner med høy produktivitet og regioner med høy inntekt. Produktivitetsforskjeller på tvers av regioner kan til dels forklares av næringsstrukturen i regionene. De høyproduktive yrkene er typisk lokalisert i storbyregioner, mens lavproduktive næringer er av større relativ betydning i mer landlige områder.

FIGUR 4.11

Gjennomsnittlig bruttoinntekt og bruttoprodukt per sysselsatt (2011)



Kilde: Statistisk sentralbyrå

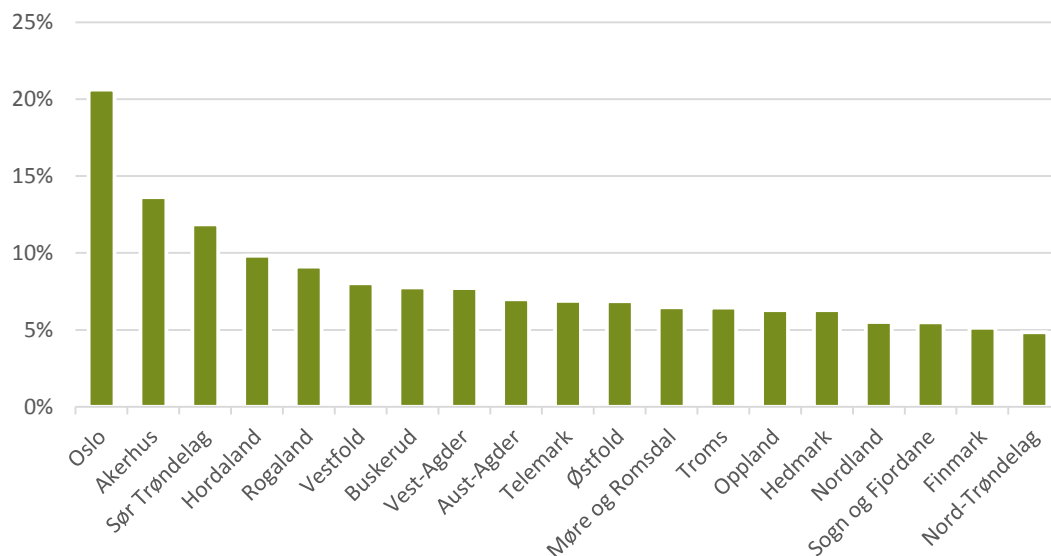
Figur 4.12 viser andelen av fylkesvis sysselsetting innen finans og forsikring, eiendom, IKT og faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting. Dette er de utpregete høyproduktive næringene blant de med høyest sysselsetting. Når vi også ser at det er i disse næringene ansatte i stor grad har individuelle og lokale lønnsavtaler, kan det være med å forklare deler av den regionale inntektsspredningen.

Det framkommer som et tydelig mønster at disse næringene i størst grad er representert i storbyområder, etterfulgt av typiske pendlere regioner, og i minst grad representert i periferien. Næringene er av spesielt stor betydning i hovedstaden, der de utgjør arbeidsplassene for 21 prosent av de sysselsatte. Fylkesfordelt nasjonalregnskap for 2011 viser at så mange som 45 prosent av de sysselsatte innen finansierings- og forsikringsvirksomhet jobber i Oslo. Til sammenligning arbeider 15 prosent av de sysselsatte i hovedstaden innen helse- og omsorgssektoren. Dette er seks prosentpoeng lavere enn for landsgjennomsnittet.

Figur 4.13 viser andelen sysselsatt i utvalgte næringer, og man ser tydelig at sysselsettingen innen undervisning og helse er av mindre betydning i Oslo enn i øvrige regioner.

**FIGUR 4.12**

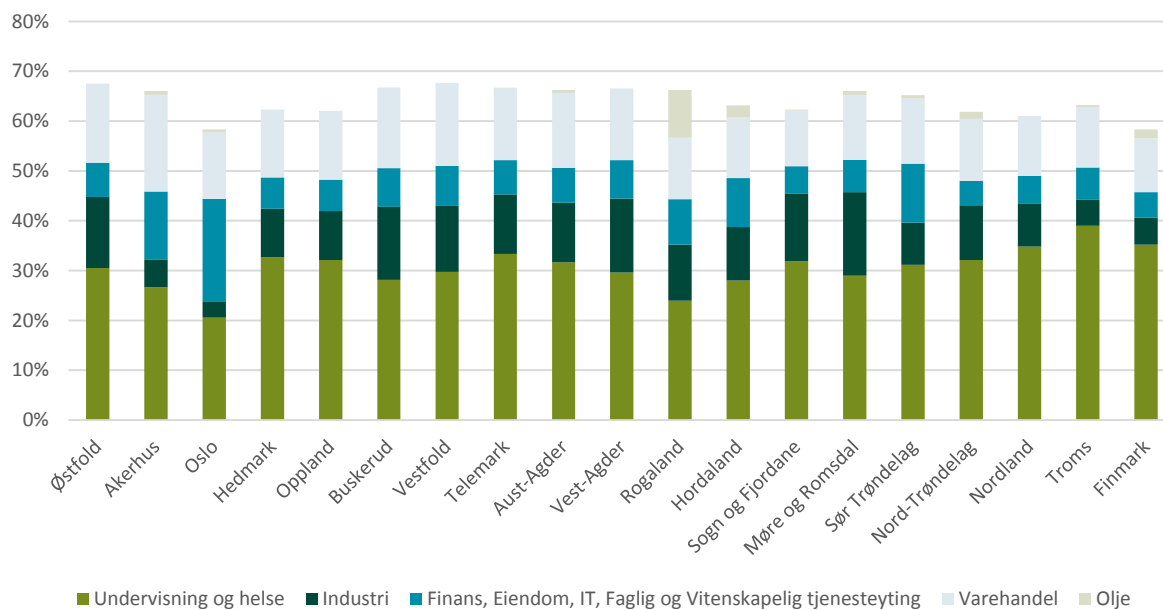
Sysselsatte innen finans og forsikring, eiendom, IKT og faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting fordelt på fylker



Kilde: Statistisk sentralbyrå

**FIGUR 4.13**

Syssetsetting i utvalgte næringer, i prosent av antall sysselsatte



Kilde: Statistisk sentralbyrå, FNR 2011

Som vi har sett i tilknytning til Figur 3.1, er sentraliseringsandelen størst i offentlig sektor og minst i de delene av privat sektor med høyest produktivitet og lønnsevne. Samtidig har vi sett at det er en forbindelse mellom produktiviteten i en region og inntektsnivået i den samme regionen. Trolig skyldes dette til en viss grad den individuelle, lokale lønnsdannelsen i private bedrifter med høy lønnsevne. Når vi også har sett at de høyproduktive næringene er lokalisert i byene, der boligprisene er høyest, kan det gjøre oss bekymret for om ikke den frie lønnsdannelsen til de høyest lønte gjør boligmarkedet utilgjengelig også for de offentlig ansatte og andre med en sentralisert lønnsdannelse – og ikke bare for de lavlønte i privat sektor. Når boligprisene blir stadig høyere i byene enn ellers i landet og lønnen til arbeidstakere med sentral lønnsdannelse er lik i hele landet, vil disse ha mest igjen for sin lønn, dersom vi måler den med kjøpekraft i boligmarkedet, ved å etablere seg der boligprisene er lavest. Det er altså utenfor byene.

Siden inntektsnivået totalt sett er lavere der boligprisene er lave, og inntektene er høye der boligprisene er høye, kan arbeidstakere med en mer individuell og lokal lønnsdannelse i større grad oppleve at lønnsnivået faller dersom de skifter jobb og flytter til et område med lavere boligpriser. I så fall gir det svakere incentiver til å flytte for disse, enn det gjør for blant annet offentlig ansatte med sentralisert lønnsdannelse. Det er kanskje derfor vi ser at befolkningsveksten er høyest i byene, også blant de med lav lønn og lav utdanning som i utgangspunktet blir hardest rammet av den høye boligprisveksten der.

#### **4.5 Lavinntektsgrupper og «nøkkelarbeidere» vil ha incentiver for å etablere seg utenfor pressområder**

---

Vi har med våre resonneringer i dette kapitlet identifisert to grupper som i det norske boligmarkedet kan ha økende problemer med å kjøpe bolig og etablere seg i pressområder i byene. Den ene gruppen er personer med lavest inntekter. Disse vil trolig ha en inntektsvekst som ligger under boligprisveksten, og i tillegg ikke være i stand til å ta opp lån i den størrelsesorden som kreves for å kjøpe bolig i byene. Om disse faktisk velger å flytte til distriktene er imidlertid usikkert, da de kan oppleve å enten måtte gå tilsvarende mye ned i lønn som boligprisene er lavere, eller kanskje ikke få jobb i det hele tatt.

Videre har vi identifisert en annen gruppe som vil ha stadig sterkere incentiver for å kjøpe bolig og etablere seg utenfor pressområdene i byene. Det er særlig de offentlig ansatte med en sentral lønnsdannelse. Disse vil kunne få mye boligkonsum igjen for sitt lønnsnivå der boligprisene er lavest, og de trenger ikke å frykte lønnsnedgang siden de er lønnet innenfor det offentliges lønnsregulativ. Deres lønnsnivå og gjeldsevne trenger ikke være for lav til å kjøpe bolig i eller nær de store byene, men de kan altså likevel velge å etablere seg andre steder. Dessuten kan det virke som om det er lettere for disse å få jobb i distriktene, da de offentlige næringene utgjør en større del av arbeidsmarkedet der enn i byene.

Hvorvidt disse to gruppene faktisk vil velge å etablere seg utenfor de store byene, og dermed redusere tilgangen på arbeidskraft der, avhenger altså blant annet av om det er arbeidsplasser til dem i distriktene der boligprisene er lave. For å undersøke dette må vi vurdere hvilke arbeidskvalifikasjoner disse to gruppene besitter.



#### 4.5.1 Lavinntektsgruppene får i mindre grad arbeid utenfor pressområder, og blir derfor boende i byområdene

Gruppen med lavest lønn i samfunnet er de med lavest utdanning. Figur 4.14 er en faksimile fra Bjørnstad m.fl. (2008) som gjennomførte framskrivinger av sysselsettingen etter utdanning og næringer i norsk økonomi. Som vi ser av figuren arbeidet 47 prosent av de med kun obligatorisk utdanning i en av de tre store private servicenæringene som heter transporttjenester innenlands, varehandel eller annen privat tjenesteproduksjon i 2004. Andelen stiger til 58 prosent i 2025 ifølge framskrivingene. Disse næringene er typiske «bynæringer». Det er tjenestenæringer som er avhengig av et stort kundegrunnlag, noe det ikke er i samme grad i distriktene.

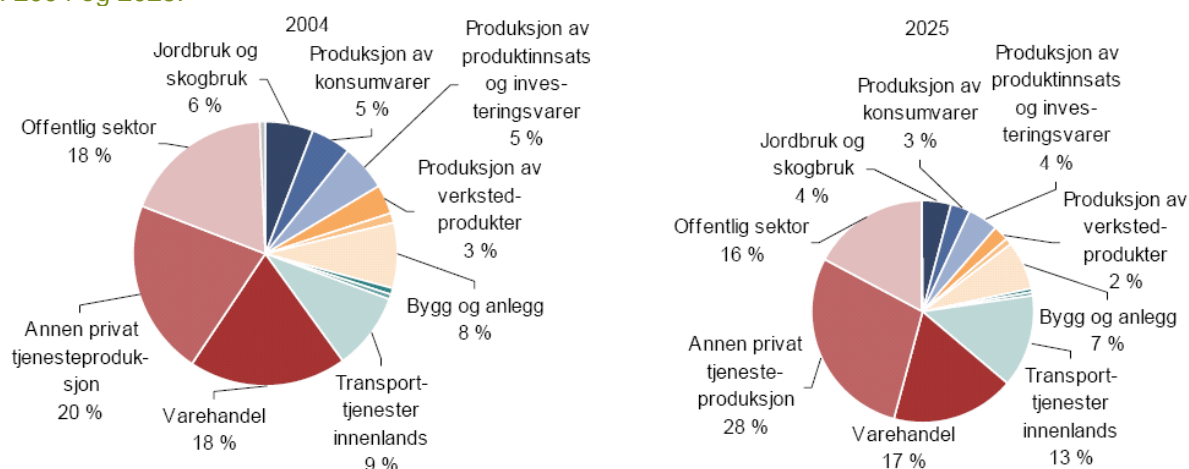
Det ser derfor ut til at det ikke er så lett å få arbeid i distriktene, der det er lavest boligpriser, for de med lavest utdanning. Det er et generelt trekk ved utviklingen at det nettopp er byene de med lavest kvalifikasjoner lokkes til. En slik form for urbanisering ser

man i hele verden. Det gjenspeiles også i at innvandringen til Norge er størst i byene og at innvanderne typisk har lave kvalifikasjoner. Denne urbaniseringen kan være et paradoks når man samtidig observerer de høyeste boligprisene i byene. Dermed velger altså ofte de med lavest lønn og lavest kvalifikasjoner å bosette seg der det er vanskeligst å kjøpe eller leie bolig.

Likevel er det det de ser ut til å gjøre, og årsaken er at det er der det er arbeidsplasser til dem. I spørsmålet om kombinasjonen av et fristilt boligmarked og en norsk lønnsdannelse kan gjøre det vanskelig å rekruttere enkelte yrkesgrupper til byene, ser det altså ikke ut til at problemet er eller vil bli presserende for lavkompetanseyrkene. Renholdere, bussjåførere, butikkmedarbeidere, og liknende, ser det ut til å være et overskudd av i de store byene til tross for høye boligpriser og deres lave inntekter.

FIGUR 4.14

Andelen sysselsatte med kun obligatorisk utdanning som høyeste fullførte utdanning fordelt på næringer i 2004 og 2025.



Kilde: Bjørnstad m.fl. (2008)

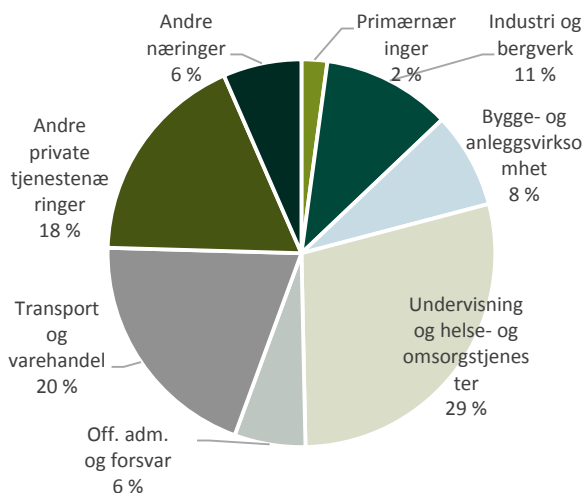
#### 4.5.2 Nøkkelarbeidere har bedre muligheter for arbeid i distriktsområder

Annerledes kan det være for en del offentlig ansatte med høy utdannelse. Ser vi på en fordeling av de ansatte i hvert fylke på ulike sektorer, slik vi gjør i Figur 4.15, Figur 4.16 og Figur 4.17 ser vi klart at andelen som jobber i offentlig sektor er størst i distriktene og minst i urbane strøk. I Oslo arbeider 22 prosent innen Undervisning, helse og omsorg. I fylkene Akershus, Buskerud, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland og Sør-Trøndelag arbeider 29 prosent i disse næringene. I resten av landet er andelen 33 prosent.

Det kan altså være gode muligheter for offentlig ansatte med en sentralisert lønnsdannelse å få seg jobb i regioner med lave boligpriser. Det er således disse gruppene vi velger å definere som nøkkelarbeidere («key-workers») i denne rapporten.

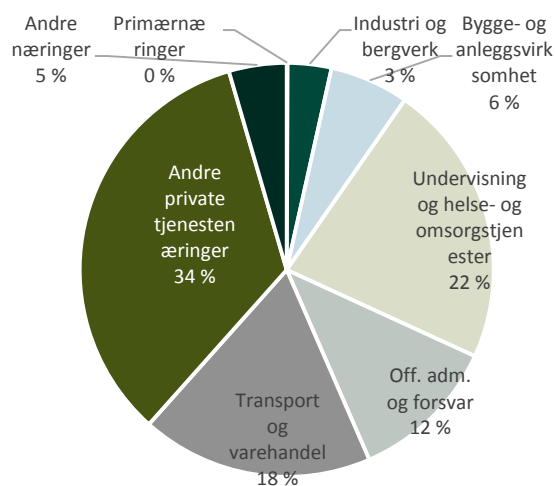
FIGUR 4.16

Fordeling av sysselsettingen på næringer i Akershus, Buskerud, Rogaland, Hordaland, Vest-Agder og Sør-Trøndelag i 2013



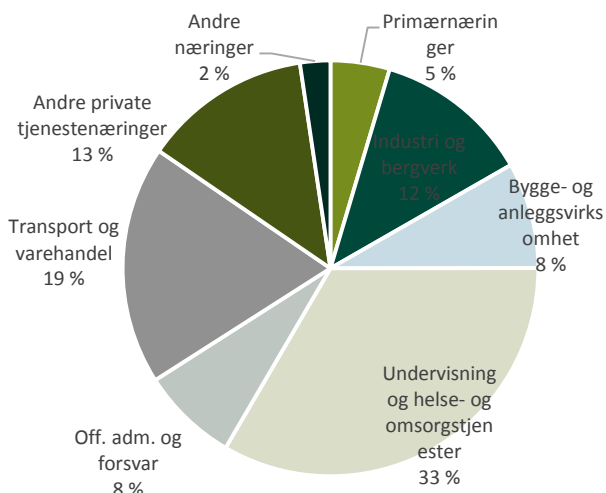
FIGUR 4.15

Fordelingen av sysselsette på næringer i Oslo i 2013



FIGUR 4.17

Fordelingen av sysselsettingen på næringer i resten av landet



## 5 Inntektsforskjeller og varierende grad av tomtetilgang gir spredning i boligprisene

*Boligprisene varierer regional og det samme gjør produktivitet og inntektsnivå. Imidlertid er boligprisvariasjonen er større enn inntektsvariasjonen. I dette kapitlet ser vi ved hjelp av empiriske, vitenskapelige metoder nærmere på driverne bak boligprisveksten, og årsaker til de regionale forskjellene.*

*Analysen i kapitlet viser hvor sterkt inntektsspredningen på tvers av regioner har bidratt til de boligprisforskjellene vi ser mellom by og land i Norge i dag. At boligprisveksten har vært høyere enn inntektsveksten, særlig i og nær de store byene, skyldes for lav boligbygging. Vi finner også at inntektsspredningen innad i regionene påvirker boligprisene. Større inntektsforskjeller demper isolert sett boligprisene. Siden inntektsspredningen er størst i og nær de store byene, har dette dempet utslaget av for lav boligbygging i disse områdene, men ikke nok til å snu utviklingen med stadig høyere boligpriser enn inntekter.*

### 5.1 Gjennomsnittsinntekt forklarer boligprisforskjellene best mellom regioner

I dette kapitlet legger vi fram en empirisk tallfestet modell (økonometrisk modell) som knytter forskjellene i boligprisutviklingen mellom de største byene i Norge og deres omland til forskjeller i inntektsutviklingen, befolkningen og boligbyggingen.

Mens forrige kapittel utbroderte den deskriptive statistikken, og diskuterte samspillet mellom boligmarkedet og arbeidsmarkedet, vil vi her studere de kausale, økonomiske sammenhengene i boligmarkedet ved hjelp av vitenskapelige metoder. Den økonometriske modellen vil gi en bedre forståelse av mekanismene rundt utviklingen i regionale boligpriser.

Dette gir robuste fakta, som vi deretter benytter til å lage scenarioer for utviklingen framover og synliggjøre konsekvensene av hva ulike politiske virkemidler betyr for boligprisforskjellene mellom by og omland.

Vi så i kapittel 3.3 hvordan boligprisene i Norge varierer betydelig mellom ulike regioner. Vi ønsker å undersøke hva som er årsakene til det. Er det lokale forhold ved inntektsdannelsen, og i så fall, hvilke inntektsbegreper er best egnet til å forklare boligprisforskjellene? Dersom lokale inntekter i stor grad er bestemmende for boligprisene i en region, og det er stor spredning i inntektene på tvers av regioner, vil det kunne være vanskelig (eller lite attraktivt) for enkelte grupper med sentral lønnsdannelse å bosette seg der inntektene og boligprisene er høyest.

Et ytterligere problem oppstår dersom vi finner at det ikke er gjennomsnittsinntektene, men inntektsspredningen eller enkelte høyinntektsgrupper som bestemmer boligprisene i storbyene. De yrkesgruppene med liten lønnsspredning og sentralt fastsatt gjennomsnittslønn, vil da ha enda mindre incentiver til å bosette seg i byene.

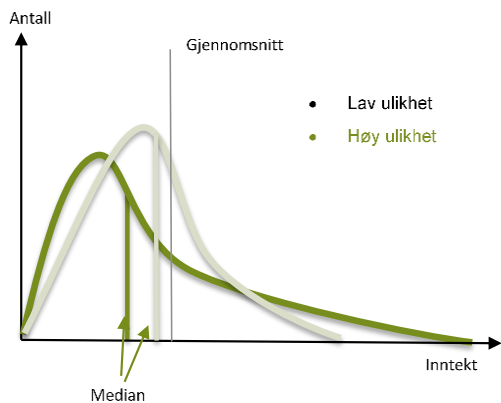
En av de første oppgavene i modelleringen har derfor vært å avgjøre hvilket inntektsbegrep som er best egnet til å forklare boligprisforskjeller på tvers av regioner. Det har blitt forsøkt med bruttoinntekt (både gjennomsnitt og median), lønnsinntekt og ulike spredningsmål. I våre modeller har det vært gjennomsnittsinntekten som best har fanget opp variasjoner i boligprisene, og som dermed er brukt i den endelige modellen. I datasettet utgjør lønnsinntekten mellom 60 og 80 prosent av samlet bruttoinntekt. De resterende 20 til 40 prosentene er i hovedsak pensjons-, rente- og andre kapitalinntekter. Vi finner at boligprisene er knyttet til inntektsutvik-

lingen, og ikke bare lønnsutviklingen. De andre inntektskildene har dermed også betydning for boligprisutviklingen.

## 5.2 Store forskjeller i inntektsulikhet regionalt

For å undersøke om inntektsspredning i seg selv påvirker boligprisene, har vi valgt å inkludere forholdet mellom gjennomsnittsinntekt og medianinntekt som et mål på ulikhet. Figur 5.1 illustrerer dette ulikhetsbegrepet. I figuren illustreres det hvor mange som befinner seg på ulike inntektsnivåer i to alternativer. I det ene alternativet er det mange med lave inntekter. Da stiger kurven hurtig, for så å falle igjen med en «lang hale». Medianinntekten viser inntekten til den personen som har like mange over og under seg i inntektsfordelingen. Når «halen» er lang, ligger gjennomsnittsinntekten langt over medianinntekten. I det andre alternativet stiger kurven mindre hurtig, og «halen» er ikke like lang. Da ligger medianinntekten nærmere gjennomsnittsinntekten. Det innebærer altså at ulikheten er større jo større forholdet mellom gjennomsnittsinntekt og medianinntekt er.

**FIGUR 5.1**  
Forholdet mellom gjennomsnitt og median



Kilde: Samfunnsøkonomisk analyse

Et mer etablert mål for ulikhet er Gini-koeffisienten. Denne er forklart i Figur 4.5. Vi har ikke regionale data for Gini-koeffisienten lenger tilbake enn til 2009. Det hindrer oss fra å bruke denne variabelen til å forklare boligprisutviklingen på en robust måte. Når vi likevel tallfester modellen ved å bruke Gini-koeffisienten som ulikhetsmål, samsvarer resultatene godt med modellen med gjennomsnittsinntekt relativt til medianinntekt. Det viser at gjennomsnittsinntekt relativt til medianinntekt fanger opp utviklingen i ulikhet på en god måte, og styrker således bruken av denne i boligprismodellen.

### Nasjonal boligprismodell:

*Vår nasjonale boligprismodell er en vekstmodell som tallfester både boligprisveksten fra år til år og likevektsnivået på boligprisene. Endringer i boligprisene blir forklart ved endringer i forholdet mellom antall fullførte nye boliger og befolkningsveksten, samt hvor langt unna boligprisene er fra sitt estimerte likevektsnivå. Likevektsnivået på boligprisene er det nivået som gir et visst forhold mellom boligenes implisitte rentekostnader og husholdningenes disponible inntekter. Rentesaften som brukes for å beregne rentekostnaden er bankenes gjennomsnittlige utlånsrente.*

### Regional boligprismodell:

*Den regionale modellen søker å forklare avvik fra nasjonal gjennomsnittlig boligpris. Avvikene forklares med tilsvarende avvik i gjennomsnittsinntekt, ulikhet og forholdet mellom innbyggertall og antall boliger i regionen.*

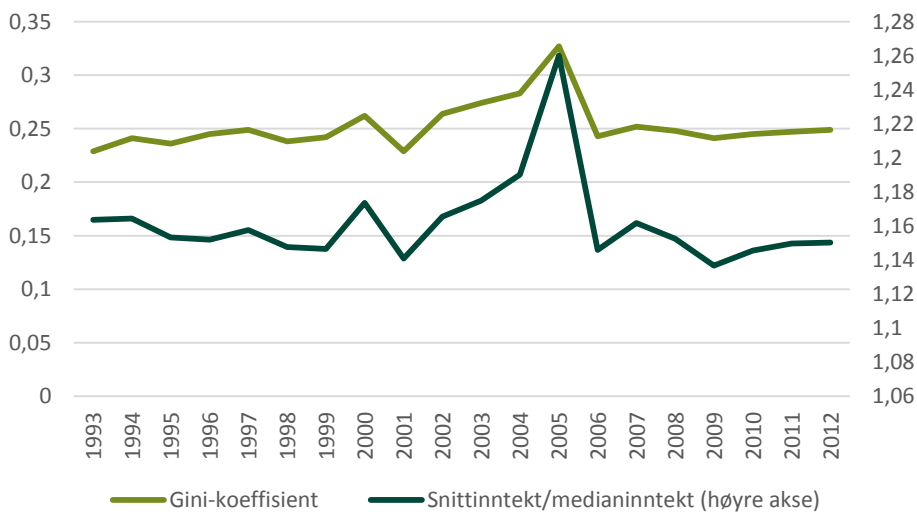
Figur 5.2 viser utviklingen i begge ulikhetsmålene fra 1993 til 2012. Utviklingen har vært marginal, og det er ingen tegn til hverken en oppad- eller nedadgående trend. De markante økningene i 2004 og 2005 skyldtes at aksjonærer hentet ut utbytte fra selskapene sine i forkant av innføringen av skatt på utbytte i 2006. Skattereformen var varslet på forhånd.

Undersøker vi variasjonen mellom regioner finner vi derimot tydelige forskjeller. Regionene i Figur 5.3 er sortert fra høyest til lavest forhold mellom snittinntekt og medianinntekt. Figuren viser at ulikhetene typisk er størst i byer og nærliggende fylker, og lavest i utkantregioner. I Stavanger er gjennomsnittsinntekten 27 prosent høyere enn medianen, mot bare 8 prosent i Finnmark.

Inntektsfordelingen har således en tykkere «hale» i Stavanger (jf. Figur 5.1). Sammenhengen mellom forholdstall og regiontype er riktignok ikke entydig. Lavest forhold mellom gjennomsnitt og median (blant regionene som studeres her) er i Tromsø, og vi finner også Trondheim på den nedre halvdelen av listen. Betrakter vi i stedet Gini-koeffisienten blir skillet mellom byer, omegnregioner og periferien noe tydeligere, men de to ulikhetsmålene viser i grove trekk det samme bildet.

**FIGUR 5.2**

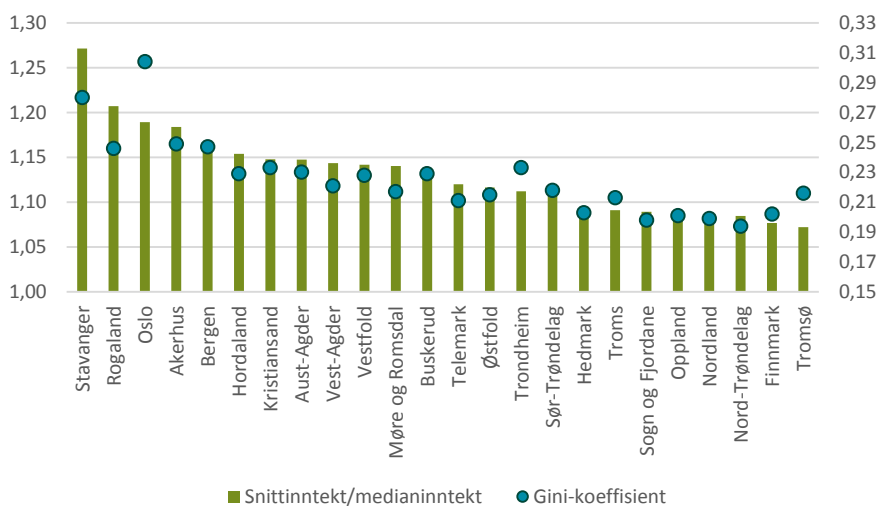
Utvikling i ulikhetmålene over tid, hele landet



Kilde: Statistisk sentralbyrå

**FIGUR 5.3**

Snittinntekt/medianinntekt og GINI-koeffisient (høyre akse), 2011



Kilde: Statistisk sentralbyrå

### 5.3 Tilgangen på tomter varierer regionalt

En av de viktigste forskjellene mellom boligmarkedet i byer og i boligmarkedet i utkantregioner gjelder tilgangen på tomter. Mens det i landlige strøk gjerne er overflod av tomter, kan de være svært vanskelige å oppdrive i storbyregioner. Tilbudet av boliger er dermed mindre fleksibelt i storbyene enn i øvrige regioner, og det er langt på vei utviklingen i etterspørselen som bestemmer boligprisene. I byens randsoner og i pendlerregioner er det vanlig å anta at en tomts verdi avhenger av pendlerkostnader og tomtens avstand inn til byens sentrum.<sup>27</sup> I utkantregioner vil derimot tomteprisen i all hovedsak være bestemt av verdien av tomtens alternative anvendelse, som oftest skog- eller jordbruk.<sup>28</sup>

Variierende grad av knapphet på tomtearealer i byer og i mer perifere strøk, gjør at forholdet mellom tilbud og etterspørsel kan variere mye på tvers av regioner. Modellen fanger opp dette ved å inkludere forholdet mellom antall innbyggere og antall boliger i hver region. Dette forholdet bør til en viss grad samsvare med husholdningsstørrelsen i regionen. Et økende forhold vil signalisere at boligbyggingen ikke holder tritt med befolkningsveksten. Et kompliserende element er at husholdningsstørrelsen varierer på tvers av regioner, og gjerne er lavest i storbyer. Ved å studere alle regioner i et bestemt år kan en derfor komme til å trekke den feilaktige slutningen at boligmangelen er lavest i storbyene. Dette blir imidlertid kontrollert for ved å benytte observasjoner fra flere år, slik at det er endringer i forholdet fra år til år innad i regionen som påvirker boligprisutviklingen.

<sup>27</sup> DiPasquale og Wheaton (1996). Ss. 36-39

<sup>28</sup> Kommunal- og regionaldepartementet. (2002). Boligmarkedene og boligpolitikken. (NOU 2002:2).

Modellen er estimert over et panel bestående av 19 årlige observasjoner for 24 regioner, totalt 455 observasjoner. De 24 regionene består av landets 19 fylker, samt byene Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø. Observasjonene strekker seg fra 1993 til 2012, men i modelleringen faller ett år bort siden vi bruker forklaringsvariabler for året før.

Vi har valgt å bruke en estimator som tillater regionsspesifikke faste effekter («Within»-estimatoren), men som pålegger homogenitet (lik verdi) for de øvrige koeffisientene. Denne metoden kontrollerer for eventuelle utelatte variabler som er konstante over tidsdimensjonen og korrelerte med forklaringsvariablene.

### 5.4 Den regionale spredningen i boligprisene kan tilskrives inntektsspredning og knapphet på boligtomter

Resultater fra estimeringen av modellen er rapportert i Tabell 5.4 Det er en logaritmisk transformasjon av variablene i modellen. Dermed kan man tolke koeffisientene som elastisiteter, det vil si at tallene viser hvor mye den regionale boligprisen øker dersom variabelen vi ser på øker med én prosent.<sup>29</sup> Alle variabler må forstås som avvik fra landsgjennomsnittet. For eksempel vil en økning på én prosent i gjennomsnittsinntekten i en region, innebære at inntektene da øker med én prosent mer enn landsgjennomsnittet. Tilsvarende vil også reaksjonen i boligprisene på denne endringen måtte sees i sammenheng med boligprisveksten nasjonalt. Gjennomsnittsinntekten har en koeffisient på 0,934. Det betyr altså at dersom gjennomsnittsinntekten i en region

<sup>29</sup> De to variablene som er målt som rater, er ikke på logaritmisk form. Disse koeffisientene må derfor tolkes som prosentvis endring i regional boligpris ved en økning i raten med ett prosentpoeng.

øker med én prosent mer enn landsgjennomsnittet, og alt annet i modellen er uendret, stiger denne regionens boligpriser med 0,934 prosent mer enn landsgjennomsnittet.

Som ventet har økt inntekt en positiv effekt på boligprisene. På kort sikt vil en økning i gjennomsnittlig bruttoinntekt med én prosent gi en vekst i boligprisene på litt over 0,9 prosent. Inkludering av forrige periodes observasjon av den endogene variabelen som forklaringsvariabel tilfører modellen dynamikk, og vi kan dermed også beregne de langsiktige effektene av endringer i forklaringsvariablene. På lang sikt vil boligprisene i en region vokse med om lag

fire prosent dersom gjennomsnittsinntektene i regionen øker med én prosent.

En økning i gjennomsnittlig bruttoinntekt vil imidlertid påvirke ulikhetsmålet vårt, dersom vi antar at medianinntekten holdes fast. Resultatene av estimeringen viser at ulikhet inngår med negativ koeffisient. En kunne tenke seg at kjøpekraften til høyinntektsgruppene var så sterk at ulikhet i seg selv bidro til å legge press på boligprisene oppover. Resultatene fra analysen viser imidlertid at dette ikke er tilfellet. Inntektsspredning i seg selv ser ikke ut til å være noen driver for boligprisvekst. Derimot ser vi

**TABELL 5.4**  
Resultater

	Boligpris $t$
Boligpris $t-1$	0.788 *** (41.35)
Gjennomsnittsinntekt $t$	0.934 *** (7.04)
(Gjennomsnittsinntekt/Medianinntekt) $t$	-0.400 *** (-3.24)
(Befolkning/Antall boliger) $t-1$	0.207 *** (3.92)
Konstant	-0.020 *** (-5.57)
Antall regioner	24
Tidsserie	1993 - 2012
R <sup>2</sup>	0.825

Forklaring: T-observator i parentes, der det er benyttet klyngerobuste standardfeil (standardfeil som er gyldige selv om autokorrelasjon og heteroskedastisitet innad i og på tvers av regioner er tilstede). En koeffisient etterfulgt av \*\*\* signaliserer at koeffisienten er statistisk signifikant på 1 prosent signifikansnivå.  $X_t$  noterer variabel  $X$  i perioden  $t$ . Alle variabler er målt som avvik fra sin nasjonale motpart. Boligpris og inntekt er målt på logaritmisk skala, mens de to øvrige variablene er målt som rater. Modellen er estimert som et panel med regionspesifikke faste effekter over totalt 455 observasjoner (23 regioner med 19 observasjoner og 1 region med 18 observasjoner)



at boligprisene svekkes hvis forholdet mellom snittinntekt og medianinntekt øker. Det er med andre ord «folk flest» og ikke «de rike» som driver boligprisene i en region. Når medianinntekten reduseres med én prosent, og vi holder alt annet fast, vil effekten av ulikhetsmålet isolert sett være en reduksjon i boligprisene med 0,4 prosent på kort sikt. På lang sikt vil effekten være et fall på 1,9 prosent. Totaleffekten av at gjennomsnittlige inntekter øker med én prosent vil derfor være en vekst i boligprisene på omkring 2,5 prosent dersom medianinntekten samtidig er uendret. Dette er i tråd med konsensus for boligprismodeller som inkluderer boligmassen som forklaringsvariabel.<sup>30</sup>

Til slutt ser vi at koeffisienten til forholdet mellom befolkning og boligmasse som ventet inngår med positivt fortegn. Ett prosentpoengs økning i forholdet vil, alt annet holdt uendret, innebære at boligprisene vokser med om lag 0,2 prosent på kort sikt. På lang sikt vil effekten være en boligprisvekst på nær én prosent. Et økt forholdstall kan tolkes som at boligbyggingen ikke har holdt tritt med befolkningsveksten og at innbyggerne har valgt å bo tettere. Statistikk over antall personer per husholdning fra Statistisk sentralbyrå viser at gjennomsnittlig husholdningsstørrelse har blitt mindre gjennom estimeringsperioden for hele landet. Dette støtter opp om tolkningen av et voksende forholdstall som en indikasjon på økt misforhold mellom tilbud av og etterspørsel etter boliger.

Oppsummert viser estimeringen at den regionale spredningen i boligprisene i stor grad kan tilskrives inntektsspredning og (mis)forholdet mellom tilbud av og etterspørsel etter boliger som følge av knapphet på ledige tomtearealer i attraktive bostedsregioner.

Resultatene viser at effekten av økt gjennomsnittsinntekt er sterk, og at boligprisene vil vokse raskere enn inntektene når boligbyggingen er lavere enn befolkningsveksten. Resultatene viser også at inntektsspredning innad i en region demper boligprisveksten. Når vi har opplevd større inntektsforskjeller og lav boligbygging viser tallfestingen av modellen at boligprisene likevel har steget raskere enn inntektene til de fattige.

Dette innebærer at det stadig vil bli vanskeligere for lavinntektsgrupper å kjøpe egen bolig, og spesielt i byene der boligprisnivået er høyest.

---

<sup>30</sup> Jacobsen & Naug (2004, s. 235) og referansene her

## 6 Få byer og pressområder merker utfordringen i dag

*De foregående kapitlene har vist at boligmarkedet og inntektsutviklingen potensielt kan hindre enkelte yrkesgrupper å bosette seg og arbeide i eller nær pressområder i byene. Internasjonale erfaringer understøtter hypotesen og pris- og lønnsutviklingen viser en trend som tyder på at problemstillingen kan bli reell i Norge på sikt. Dette kapitlet undersøker hvorvidt kommuner opplever utfordringer med å rekruttere og fastholde nøkkelarbeidere i dag.*

*På bakgrunn av intervjuer med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, samt representanter fra storbykommuner og andre presskommuner, finner vi at det å rekruttere og fastholde nøkkelarbeidere ikke i dag synes å være en stor, generell problemstilling. Unntaket er noen geografiske områder som Stavangerregionen, Oslo og enkelte kommuner rundt Oslo.*

### 6.1 Intervjuene omfatter arbeidslivsorganisasjoner, kommuner og arbeidsgivere

Utgangspunktet for vår analyse har vært nøkkelarbeidere, («key workers»). Særlig lærere, førskolelærere, sykepleiere, politi har vært omtalt som nøkkelarbeidere i litteraturen vi har gjennomgått<sup>31</sup>, og er også de gruppene vi har undersøkt i våre intervjuer.

Intervjuene har dekket et bredt knippe av relevante interessegrupper, identifisert etter en snøballmetode der innledende intervjuer også har vært brukt til å identifisere videre intervjuobjekter.

<sup>31</sup> Eksempelvis Battye m.fl (2005): *Evaluation of Key Worker Living*. Final Report

<sup>32</sup> Presskommuner er ikke en entydig definisjon. En indikator på presskommuner vi her har lagt til grunn er kommuner med stor befolkningsvekst relativt til andre kommuner. En annen indikator vi la til grunn, for dette prosjektet, var økt sysselsetting innen helse- og omsorgssektoren, siden prosjektet bl.a. dreier seg om sysselsetting innen denne sektoren. En

To primærgrupper ble intervjuet innledningsvis: arbeidslivsorganisasjonene og større presskommuner. I tillegg ble to sykehus lagt til listen. I første omgang kontaktet vi de fem største kommunene i Norge, samt de to sykehusene i Osloregionen vi hadde blitt henvist til av Spekter. Det er kommunen som er den største arbeidsgiveren til sykepleiere, lærere og barnehagelærere, men sykehus er også en viktig arbeidsgiver for sykepleiere, og da særlig spesialister. I andre omgang henvendte vi oss til et par av nabokommunene til disse store kommunene, for å undersøke om presskommunene opplevde andre utfordringer enn de større kommunene.<sup>32</sup> Totalt kontaktet vi 2-3 potensielle respondenter i 18 kommuner og to sykehus i Osloregionen.<sup>33</sup>

### 6.2 I begrenset grad utfordrende å rekruttere nøkkelarbeidere

Gjennomgående er det svært få som har en sterk opplevelse av at nøkkelarbeidere presses ut av kommunen som følge av høye boligpriser. Av de 18 kommunene vi henvendte oss til har syv kommuner ikke respondert på henvendelsen fra oss. Av de vi har fått respons fra, har fire sagt at de ikke hadde noe å bidra med i prosjektet, fordi de ikke kjenner seg igjen i problemstillingen.

Fordi problemstillingen i begrenset grad var kjent og uttalt, ser den heller ikke ut til å ha vært gjenstand for særlig grad av drøftinger i kommunene eller arbeidslivsorganisasjonene. I de største presskommunene er det imidlertid enkelte indikasjoner på at

grundig boligprisstatistikk finnes ikke på kommunenivå, men vi har også skjelt til statistikken som omhandler kvadratmeterprisutvikling på selveierleiligheter.

<sup>33</sup> Asker og Bærum ble kontaktet i forbindelse med workshopen vi avholdt. Disse kommunene var kommuner Husbanken kjente til som hadde uttrykt bekymring for sysselsetting knyttet til boligpriser. De inngikk ikke i vår opprinnelige definisjon på storbykommune eller presskommune.

sammenheng mellom lønn og boligpriser kan være en barriere for rekruttering.

Det er særlig i Stavangerregionen og i noen grad Oslo, Asker og Bærum at problemstillingen gjenkjennes av arbeidsgivere i kommuneforvaltning og sykehus. Kommunene i Stavangerregionen (Sandnes, Sola, Stavanger) er svært opptatt av rekrutteringsutfordringene forbundet med barnehagelærere og sykepleiere. I Oslo, Asker og Bærum er det primært i helsesektoren at det er tegn til utfordringer – og da med enkelte avgrensninger og forbehold. For disse kommunene var rekruttering under boligprisvekst en kjent utfordring som de delvis hadde forsøkt å imøtekomme på ulikt vis.

I Sandnes har man hatt utfordringer med å rekruttere nok barnehagelærere helt siden den massive barnehageutbyggingen startet rundt 2003. Sandnes merker at barnehagesektoren fortsatt har voksesmerter; befolkningsveksten medfører mange nye barn, og dette innebærer utbygging av barnehager som igjen krever kompetent arbeidskraft. I dag henter de barnehagelærere fra Nordjylland i Danmark. Bolig som virkemiddel har ikke vært prøvd i Sandnes for å tiltrekke seg barnehagelærere, men andre tiltak som videreutdanning har de forsøkt – i tillegg til rekrutteringstiltak.

I Stavanger har man også merket konkrete utfordringer med å rekruttere sykepleiere og barnehagelærere. Utfordringen innen helse- og omsorg ble særlig tydelig da kommunen i 2012 hadde bygget et nytt sykehjem og måtte ha mange sykepleiere og hjelpepleiere på en gang. Stavanger kommune reiste til og med til Danmark på rekrutteringsmesse. Tilbakemeldingen fra danskene var at Stavanger var for dyrt. Opplevelsen var at andre sykehus og sykehjem fikk større utbytte av rekrutteringsmessa enn Stavanger. Tilsvarende utfordringer har kom-

munen møtt i rekruttering av barnehagelærere. Tendensen var at barnehagelærere trakk til andre kommuner i stedet for Stavanger. I Stavanger har de derfor eksperimentert med etablerertilskudd og tjenesteboliger. Virkemidlene er fortsatt relativt nye, og således ikke evaluert, men opplevelsen er at de virker. Tjenesteboligene er i bruk, og kommunen planlegger å bygge nye. Det er ikke store utfordringer knyttet til lærere i Stavanger ennå, men kommunen følger med på trendene og er bekymret for at lærermangel vil bli et større problem på lengre sikt.

Noen sykehus i Oslo pekte også på en utfordring knyttet til å fastholde kvalifiserte sykepleiere. Særlig Oslo Universitetssykehus har merket et frafall av spesialister over tid. Imidlertid hadde de ikke gjort noen undersøkelser knyttet til om boligprisene var en forklarende faktor, men antok at det er en av flere årsaker til at spesialistene flytter. Flyttingen sammenfalt ofte med familieførøkelse, og behov for å bo nærmere egen familie, og behov for en større bolig.

I Tromsø ble det også bekreftet utfordringer forbundet med helse- og omsorgspersonell.

Observasjonene kan tyde på at problemstillingens betydning varierer med nøkkelarbeidernes livsfase. I en tidlig fase av arbeidslivet er boligpriser i mindre grad en barriere, fordi man heller velger et sentralt område og en liten bolig. Etter hvert som behov for større plass gjør seg gjeldende, kan problemstillingen tilta, men da i kombinasjon med andre variabler, som ønsker om å bo med landlig, nærme familie mv.

Hypotesen ble for øvrig avkreftet på to yrkesgrupper, lærere og politi:

- Det er generelt lite utfordrende å få tak i kompetente politifolk i de større byene.

Dette henger ifølge intervjuobjektene sammen med at det er en oppfatning av at de mest interessante arbeidsoppgavene innen disse yrkene nettopp er i disse større byene. En slik oppfatning tiltrekker kompetent arbeidskraft til tross for høyere boligpriser.

- En liknende observasjon gjaldt lærere. Intervjuer både med Utdanningsforbundet og med flere av de større kommunene antydte at det i liten grad er en utfordring å skaffe kvalifiserte lærere til de store byene.

### **6.3 De boligpolitiske utfordringene omfatter andre lavinntektsgrupper enn nøkkelarbeidere**

---

Asker og Bærum er også svært opptatt av boligpolitiske utfordringer i rekrutteringsøyemed, både knyttet til rekruttering og fastholdelse av nøkkelarbeidere. På bakgrunn av intervjuer med representanter fra disse kommunene synes imidlertid problemstillingen å være bredere enn å kun relatere seg til nøkkelarbeidere.

Bærum kommune merker sysselsettingsutfordringer i velferdssektoren, herunder både mangel på sykepleiere, men i intervju med oss var de tydelige på at dette må sees i sammenheng med utbyggingstakten i kommunen. For øvrig er Bærum kommune opptatt av at ikke alle grupper av befolkningen har mulighet til å etablere seg i området, på grunn av at boligprisene er for høye. Etter vår forståelse handler dette imidlertid mer om et ønske om å tilrettelegge for alle deler av befolkningen og troen på at bomiljøene blir bedre dersom flere grupper av befolkningen er representert. Det er flere personer, med lave inntekter, som er for godt stilte til å få hjelp gjennom virkemidler i Husbanken rettet mot de mest vanskeligstilte. Samtidig er ikke inntekten høy nok

til å kunne «klare seg selv» i det boligmarkedet som i dag er i Bærum. Bærum kommune har, på samme måte som Asker, en boligmasse som består av mange eneboliger, sammenliknet med eksempelvis Oslo (men færre enn Asker).

Asker kommune holder på å utarbeide en boligpolitisk strategi for 2015-2016. Politisk ledelse har fremmet ønske om å doble boligproduksjonen, og i kraft av at boligpolitikken er en av kommunenes viktigste styringsredskaper melder det seg behov for en strategi. I Asker kommune er det svært mange eneboliger sammenliknet med nabokommunene. I henhold til prognoser vil behovet etter blokkleiligheter øke. Dette preger boligprisene med mindre det bygges slike.

I henhold til Asker kommune har boligprisene i kommunen gjort det vanskelig for hushold med lavere og middels inntekt – som ikke kvalifiserer for boligøkonomiske støtteordninger, å etablere seg i boligmarkedet eller bli boende i Asker. Dette gjelder spesielt unge, en-inntektshusholdninger og en stor del av gruppen arbeidsinnvandrere. Slik vi forstår Asker kommune er også problemstillingen relatert til et ønske om å tilrettelegge for flere grupper av befolkningen, snarere enn at det kun er fordi det er vanskelig å skaffe arbeidskraft innen nøkkelfunksjoner.

### **6.4 Tiltakende eller begrenset problem?**

---

Vår umiddelbare tolkning av den noe lave responsen på henvendelsen fra oss, særlig blant de større byene der boligprisene er høyest, er at det ikke er store utfordringer med å få ansatt såkalte nøkkelarbeidere lokalt, bortsett fra i enkelte – viktige - geografiske områder.

Med utgangspunkt i vår undersøkelse synes kommunene i Stavangerregionen å være de kommunene som virkelig merker på utfordringen knyttet til rekruttering og fastholdelse av nøkkelarbeidere. Asker og Bærum er opptatt av boligpolitikk, men det synes primært å være knyttet til boligsosiale utfordringer og at man ønsker et sammensatt befolkning – ikke direkte rekrutteringsproblemer av nøkkelarbeidere. I Oslo er fastholdelse av spesialiserte sykepleiere også en utfordring – men med en noe med sammensatt begrunnelse enn boligpriser alene.

Det er flere mulige årsaker til at problemstillingen i begrenset grad bekreftes i intervjuer. En mulighet er at problemet er begrenset, men tiltakende. I så fall vil oppmerksomhet rundt risiko og mulige virkemidler være av stor betydning. En annen, og trolig delvis forklarende mulighet er at det norske arbeids- og boligmarkedet har noen særtrekk som skiller oss fra en del andre land.

For det første kan attraktivitet i de store byene – både knyttet til interessante jobbmuligheter og høy livskvalitet, se ut til å veie opp for noe av boligkostnadene. Selv med samme lønn som kolleger på mindre og billigere steder velger dermed lærere og politifolk å bo sentralt.

For det andre kan rekrutteringsmuligheter i noen grad være betinget av livsfaser. For enkelte yrkesgrupper tyder intervjuene på at toleransen for høye boutgifter som andel av inntekt er høyere i en tidlig fase før etablering av familie. At flere flytter ut fra sentrale strøk i en senere fase i livet kan delvis forklares av boligpriser, delvis av andre preferanser.

For det tredje kan arbeidsinnvandring avlaste noe av gapet mellom tilbud og etterspørsel, særlig i helsesektoren.

Et fjerde aspekt som kan utledes blant annet fra literaturgjennomgangen er pendlermulighetene. Selv om boligmarkedet i for eksempel Oslo er presset, er utbyggingen i omkringliggende områder fortsatt begrenset. Relativt god transportinfrastruktur i tilknytning til de større byene gjør det mulig å bo med en viss avstand til arbeidsplassen og heller pendle. Muligheter for pendling er også en av årsakene til at man i Melbourne heller ikke har identifisert en konkret utfordring knyttet til nøkkelarbeidere.<sup>34</sup> Dersom nøkkelarbeidere anser pendlerveien som akseptabel kan en effekt av boligpriser og knapphet på familieboliger i sentrale strøk også være at pendlingsradiusen utvides.

I de større byene er også boligmassen relativt sammensatt, med ulike størrelser og typer, slik at det vil være relativt enkelt å finne en bolig som passer for seg. Asker og Bærum har i mindre grad en sammensatt boligmasse, men snarere overvekt av rekkehusleiligheter og eneboliger, noe som bidrar til den at det i dag er vanskelig for personer med lave inntekter å etablere seg i disse kommunene.

Selv om noen kommuner har pekt på utfordringer med å rekruttere eller beholde nøkkelpersonell, synes det som det vel så gjerne er andre årsaker til rekrutteringsutfordringene enn boligpriser, selv om prisene også har betydning.

I Stavangerregionen synes det som at det er en sammenheng mellom massiv utbygging (både barnehager og sykehjem) og rekrutteringsutfordringen. Det å merke utfordringer fordi man må ha tak i

<sup>34</sup> SGS Economic & Planning. Understanding the property and economic drivers of housing. City of Melbourne. January 2013.

mange personer med høy kompetanse samtidig, vil nok være en utfordring også i kommuner med lavere boligpriser. Bærum kommune var også tydelig på at det var en sammenheng mellom utbygging og rekrutteringsbehov.

## 7 Fortsatt vekst i boligpriser vil medføre utfordringer, men pendling og boligbygging vil kunne bøte på disse

*Hvis boligprisveksten fortsetter som i dag vil det bli stadig vanskeligere for enkelte yrkesgrupper å etablere seg i byområder. Selv om det ikke merkes som en så tydelig problemstilling i storbykommunene i dag, kan det dermed oppstå i større grad over tid. Boligbygging og økt satsing på pendling utjevner prisforskjellene.*

### 7.1 Framtidig utvikling i boligprisveksten

De identifiserte sammenhengene fra den økonomiske modellen i kapittel 5 kan brukes til å framskrive boligprisene for de ulike regionene. Ved å videreføre observerte utviklingstrekk i modellens forklaringsvariabler, vil framskrivningene kunne kaste lys over potensielle utfordringer med dagens boligpolitikk. Samtidig vil den estimerte modellen avdekke mulige tiltak som kan iverksettes dersom man ønsker en annen utvikling enn den som skisseres.

I den første framskrivningen konstruerer vi et hovedscenario som skal tjene som en referansebane. Denne skal på best mulig måte videreføre boligmarkedet slik vi kjenner det i dag. For å få til denne framskrivningen må vi gjøre flere antakelser om utviklingen i forklaringsvariablene. For det første antar vi at inntektsveksten er den samme over hele landet. Veksten i inntektene settes lik 3,8 prosent hvert år i alle regioner. Som et gjennomsnitt for landet som helhet er dette konsistent med framskrivningene i Cappelen, Eika og Prestmo (2013). Veksten i medianinntekten forventes å følge veksten i snittinntekten. Ulikheten innad i regionene, målt ved forholdet mellom gjennomsnittet og medianen, vil derfor holdes uendret gjennom framskrivningsperioden.

Videre har vi antatt at forholdet mellom befolkningen og antall boliger holdes konstant i pendlerregioner og i periferien. Boligmassen vil da utvikle seg i takt med befolkningsveksten. Vi har antatt en befolkningsutvikling i tråd med mellomalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger<sup>35</sup>. I byregioner har vi derimot lagt til grunn at befolkningsveksten overgår veksten i boligmassen med 0,25 prosentpoeng hvert år, og at forholdet mellom antall innbyggere og antall boliger dermed stadig øker. Dette er ment å illustrere at knappheten på ledige tomtearealer i byene stadig blir mer presserende slik det har vært historisk, og at tilbudet av boliger ikke er i stand til å møte etterspørselen fullt ut.

Figur 7.1 oppsummerer framskrivningene for de fleste regionene i analysen. Hvert panel i figuren sammenligner boligprisutviklingen, målt i antall 1000 kroner per kvadratmeter, i storbyene med tilhørende og omkringliggende fylker. Framskrivningsperioden strekker seg fra 2014 til 2040 (skravert grått i figuren).

Referansebanen skisserer en utvikling der boligprisforskjellene mellom byer og omkringliggende regioner fortsetter å øke. Med denne banen vil de nominelle boligprisene i Oslo vokse med totalt 190 prosent i løpet av perioden på 27 år. Til sammenligning vil boligprisveksten i Akershus være om lag 50 prosentpoeng lavere. Det samme bildet tegner seg over hele landet. Veksten i Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø overgår veksten i sine tilhørende fylker med i gjennomsnitt 30 prosentpoeng i løpet av perioden. Størst gap ser vi i Rogaland, der veksten i Stavanger overgår veksten i hele fylket

<sup>35</sup> De regionale befolkningsframskrivningene til Statistisk Sentralbyrå strekker seg til år 2040. Dette året markerer dermed også endepunktet for våre framskrivninger.



med totalt 63 prosentpoeng. Det er grunn til å presisere at dette ikke er ment som en prognose på utviklingen, men kun er en framskrivning for å synliggjøre betydningen av mangel på boligbygging i pressområdene og å være et scenario for å sammenlikne andre scenarioer med.

Over samme periode er gjennomsnittsinntektene i alle regioner antatt å øke med 3,8 prosent hvert år. Dette tilsvarer totalt snaut 174 prosent i løpet av perioden. Med unntak av i Tromsø vil veksten i boligprisene overgå inntektsveksten i alle byene. Unntaket skyldes først og fremst svak vekst i Tromsø i begynnelsen av framskrivingsperioden, mens de årlige vekstratene passerer inntektsveksten 9 år ut i perioden.

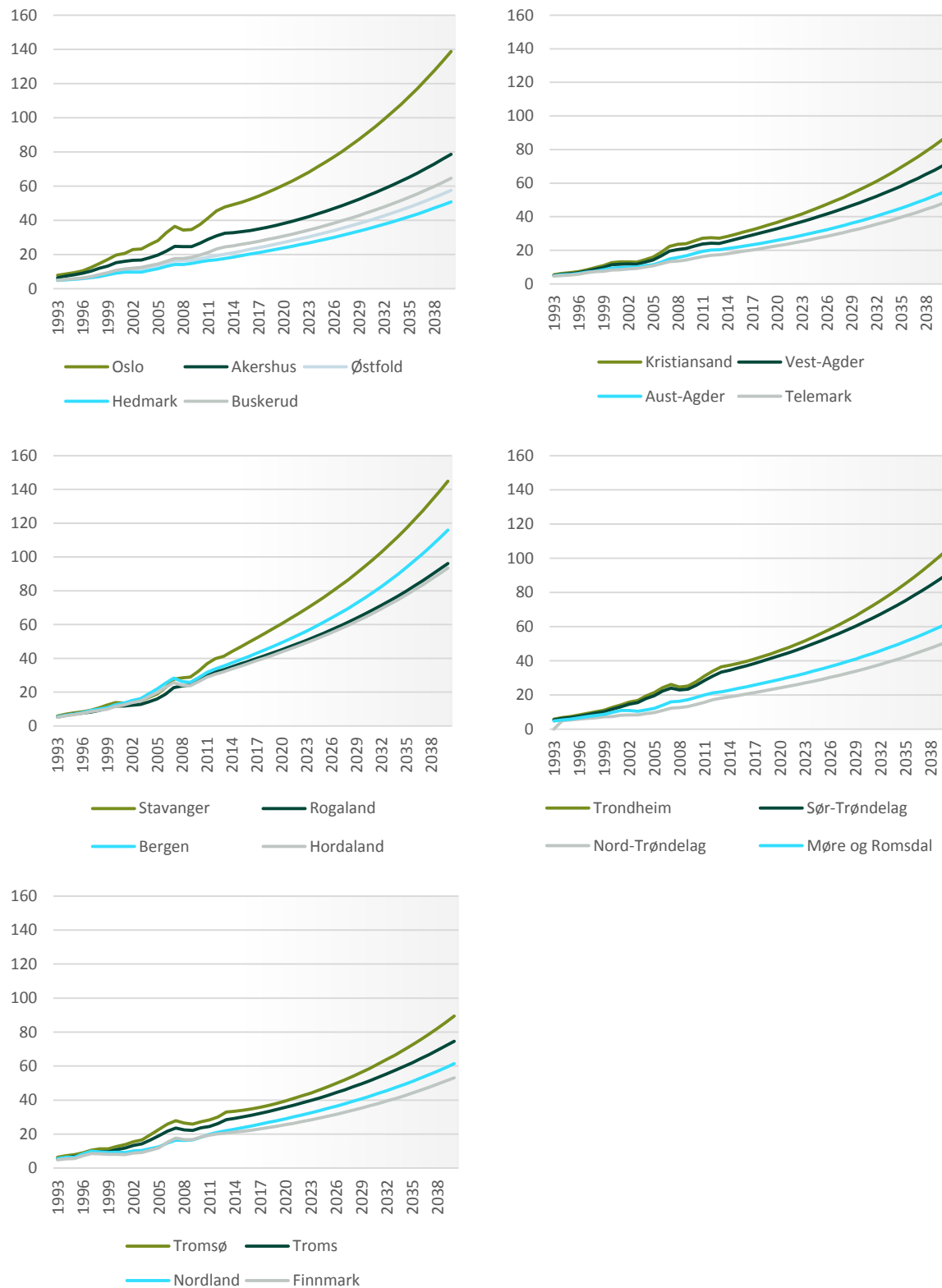
En boligprisvekst i byene som overgår inntektsveksten vil gjøre det stadig vanskeligere for enkelte yrkesgrupper å bosette seg i byene. Samtidig vil de økende boligprisforskjellene på tvers av regioner kunne gjøre det mer attraktivt å bosette seg i rimeligere områder. I utgangspunktet er dette en problemstilling mange yrkesgrupper vil stå overfor, og ikke bare nøkkelarbeiderne som er i fokus i denne rapporten. Innbyggere i de nedre inntektssegmentene er imidlertid ofte ansatte innen varehandelen eller tjenesteytende sektor. Disse næringene er i stor grad lokalisert i byene. Det vil derfor kunne være vanskelig for disse menneskene å flytte ut av byene, og til regioner der arbeidsutsiktene er dårligere. Nøkkelarbeiderne jobber derimot i yrker som utgjør en større andel av sysselsettingen i perifere strøk. Utsiktene til fast jobb ved å flytte ut av byene er dermed langt større for denne gruppen.

Samtidig er nøkkelarbeiderne i større grad enn mange som arbeider i lavtlønnsyrker kjennetegnet ved å ha sentralt fastsatte lønninger. Mens arbeidsgivere i yrker med lokale lønnsforhandlinger i prin-

sippet har mulighet til å by opp lønnen dersom tilbudet av arbeidskraft er for lavt, vil lønnen til lærere og sykepleiere i stor grad være bundet av hva som fastsettes i de sentrale forhandlingene. Nøkkelarbeidere i byene vil med andre ord ikke få kompensasjon for de høye boliggiftene. Dette vil kunne føre til at mange som arbeider i yrker med sentral lønnsdannelse blir tvunget til eller velger å bosette seg utenfor byen.



**FIGUR 7.1**  
 Framskrivning av regionale boligpriser, pris/m<sup>2</sup> (i 1000 kr) - Referansebane



## 7.2 Boligbygging og pendling utjevner prisforskjellene

---

Den estimerte modellen synliggjør på en systematisk måte hva som må til for å oppnå en annen utvikling enn den som skisseres i basisscenarioet. Resultatene i Tabell 4.4. viser at vi har tre alternativer for å begrense boligprisveksten i byene. Det mest nærliggende fra et reguleringsperspektiv vil være å dempe forholdet mellom befolkningen og boligmassen. Dette kan enten gjøres ved å redusere antall innbyggere eller øke antall boliger i regionen. I modellen vil det imidlertid være likegyldig om det er befolkningsveksten som bremses eller boligbyggingen som tiltar, så lenge den relative endringen er den samme.

I vår referansebane antok vi et boligtilbud i byene som stadig fikk større problemer med å møte etterspørselen. Dette skulle illustrere konsekvensene av knapphet på ledige tomtearealer i byene. I vårt alternative scenario ser vi for oss at denne utviklingen går motsatt vei. Uten å ta stilling til om det er etterspørselen som dempes eller tilbudet som øker, reduserer vi forholdet mellom befolkningen og antall boliger i byene. Vi har her lagt til grunn at boligmassen vokser med 0,25 prosentpoeng utover det som kreves for å møte etterspørselen etter boliger.

For å sette ting i perspektiv: For en gitt befolkningsvekst innebærer dette å øke den gjennomsnittlige årlige boligbyggingen i framskrivingsperioden i Oslo med om lag 2.000 boliger sammenlignet med referansebanen. Tilsvarende innebærer det at gjennomsnittlig årlig boligbygging i Stavanger, Bergen, Trondheim, Tromsø og Kristiansand øker med henholdsvis 330, 780, 550, 200 og 260 boliger. Boligbyggingen i øvrige regioner holdes uendret i forhold til befolkningsveksten som tidligere, sett bort fra økningen i Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-

Trøndelag og Troms som følge av økt bygging i byene.

Holder vi befolkningsveksten uendret, må boligbyggingen i forholdet øke. Dette innebærer å øke boligbyggingen fra nivået antatt i referansebanen. Lemping på kravene til boligstandard for nye boliger er et eksempel på tiltak som vil dempe byggekostnadene, og dermed stimulere byggenæringen. I byene ser vi imidlertid at det først og fremst er en mangelfull tilgang på tomter som begrenser boligbyggingen, og ikke at fortjenesten ved å bygge i storbyer er for lav når man ser bort fra tomtekostnadene.

Derfor vil trolig målrettede tiltak for å utvide byens tomtekapasitet, samt bedret utnyttelse av eksisterende tomtearealer være mer treffsikre. Effektivisering av reguleringsprosesser, økt samarbeid mellom offentlige etater og utbyggere, lemping på kravene for minstestørrelse på nye boliger, høyhusbebyggelse og innsnevring av friluftsarealer er eksempler på slike tiltak. En utfordring er at flere av disse tiltakene er politisk kontroversielle, og ofte kommer i konflikt med øvrige målsettinger for byens utvikling.

Et alternativ til økt boligbygging i byene vil være å begrense befolkningsveksten i storbyene. Det kan oppnås ved å øke boligbyggingen i forstedene. Å bygge i forstedene vil imidlertid ikke være til hjelp dersom samferdselspolitikken ikke henger med. Skal man avlaste boligmarkedet i byene ved å bygge i forstedene, må man samtidig legge til rette for at flere kan pendle inn til arbeidsplassene i byen. Økt bygging i forstedene må derfor gå hånd i hånd med økt bygging av vei- og kollektivtrafikk, og på den måten bidra til å utvide bo- og arbeidsmarkedsregionene.

Vårt alternativ til referansebanen har derfor to tolkninger. I den første tolkningen tilrettelegges det for

økt boligbygging i byene, slik at boligmassen vokser med 0,25 prosentpoeng mer enn den gitte befolkningsveksten. I den andre bygges det flere boliger i forstedene rundt byene, samtidig som samferdselspolitikken sørger for effektiv pendling inn og ut av byen, slik at bo- og arbeidsmarkedsregionen utvides. Begge tolkningene innebærer at den totale tilgangen på boliger for de som ønsker å bo i byene øker. I øvrige regioner holder vi boligbyggingen i et konstant forhold til befolkningsveksten.<sup>36</sup> Vi antar derfor at den økte befolkningsveksten i forstedene (i den andre tolkingen) blir motsvart av økt boligbygging.

Figur 7.2 til Figur 7.7 oppsummerer skiftberegningene for alle byene i analysen. Banen for Oslo er sammenlignet med Akershus, mens de øvrige byene er sammenlignet med fylket de ligger i. Resultatet av beregningene er entydig og lite overraskende. En svekkelse av forholdet mellom befolkningen og antall boliger i byer vil redusere boligprisforskjellene mellom by og land. Denne svekkelsen kan enten komme som et resultat av økt boligbygging i byene, eller av økt boligbygging i forstedene kombinert med bedre tilrettelagte pendlemuligheter.

I alternativscenariet overgår boligbyggingen i byene befolkningsveksten med 0,25 prosentpoeng. Hvis vi betinger på den ventede befolkningsutviklingen vil dette innebære å øke den årlige boligbyggingen med om lag 2.000 boliger i Oslo. Dette vil redusere den årlige boligprisveksten fra 4,1 prosent i referansebanen til 3,3 prosent. Den totale boligprisveksten i framskrivingsperioden vil da være 7 prosentpoeng lavere enn for Akershus, og 55 prosentpoeng lavere enn i referansebanen. Inntektsveksten vil overgå veksten i boligprisene, og det vil

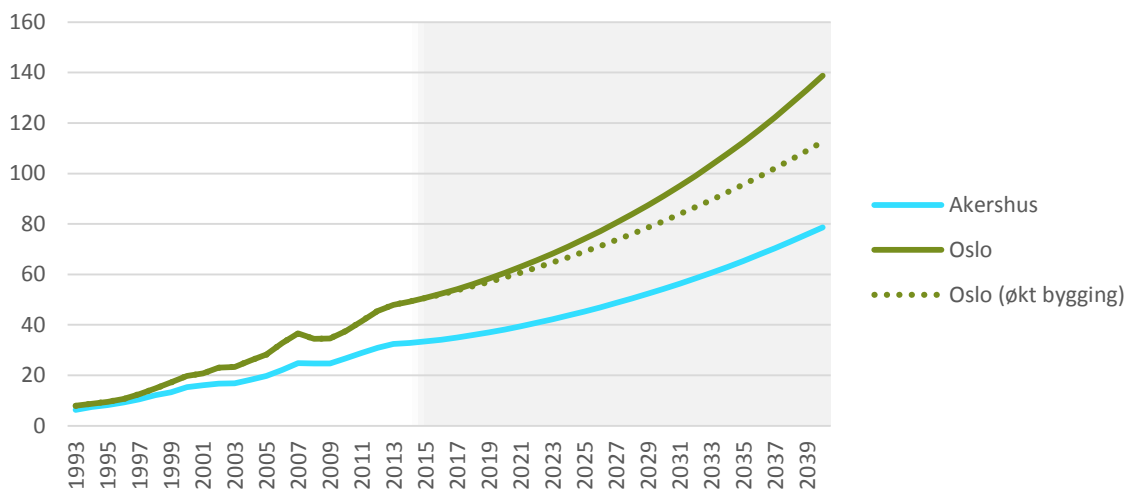
relativt sett bli lettere å bosette seg i hovedstaden. Alternativt vil det være lettere å bosette seg i forstedene i Akershus, men arbeide i Oslo.

Beregninger for de øvrige regionene gir tilsvarende resultater. Den totale boligprisveksten i byene er lavere enn for de tilhørende fylkene. I Trondheim og Tromsø er effekten så sterk at nivået for fylket kommer svært nær nivået i byen mot slutten av framskrivingsperioden. Med unntak av i Stavanger, vil den samlede boligprisveksten være lavere enn inntektsveksten i alle byene. Unntaket skyldes en svært høy vekst i referansebanen til Stavanger, og ikke at tiltaket er mindre effektivt her. Det vises for øvrig til tabellen i vedlegget, som viser den detaljerte utviklingen i boligprisene og boligmassen for hver region.

<sup>36</sup> I Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms vil forholdet mellom befolkningen og antall boliger svekkes som følge av at forholdet svekkes i byene. Svekkelsen i fylket står i forhold til byens andel av fylkets totale boligmasse.

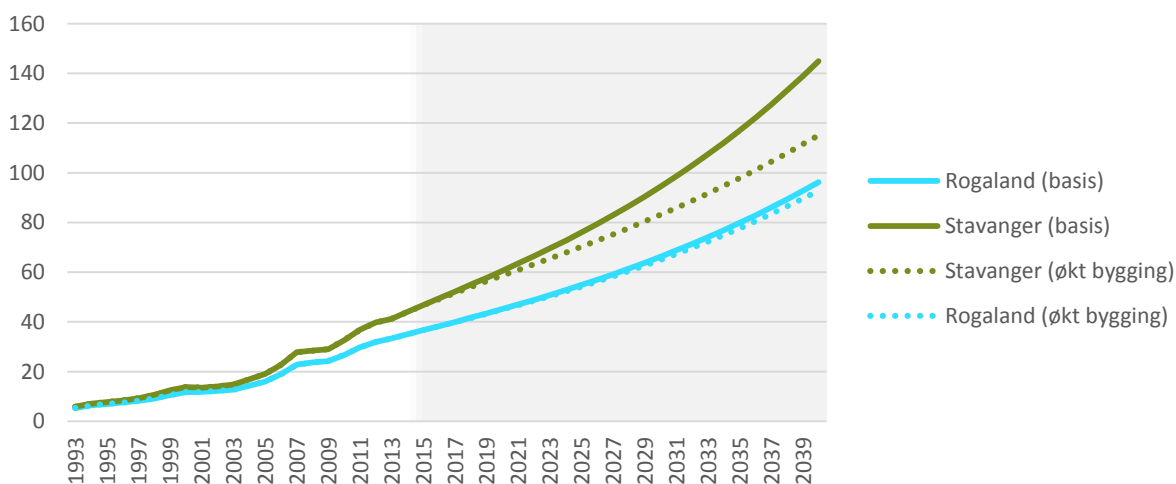
FIGUR 7.2

Økt boligbygging/økt pendling i Oslo



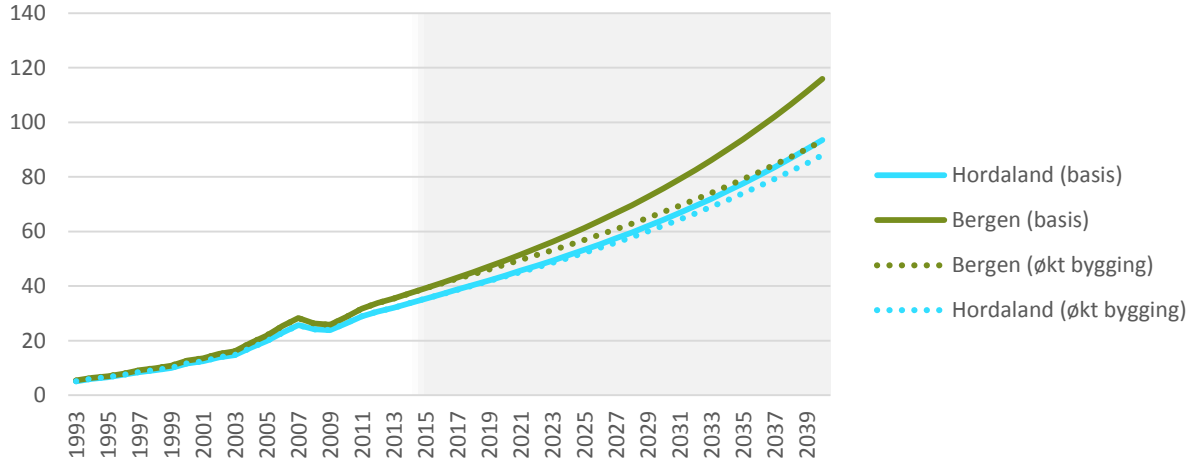
FIGUR 7.3

Økt boligbygging/økt pendling i Stavanger



FIGUR 7.4

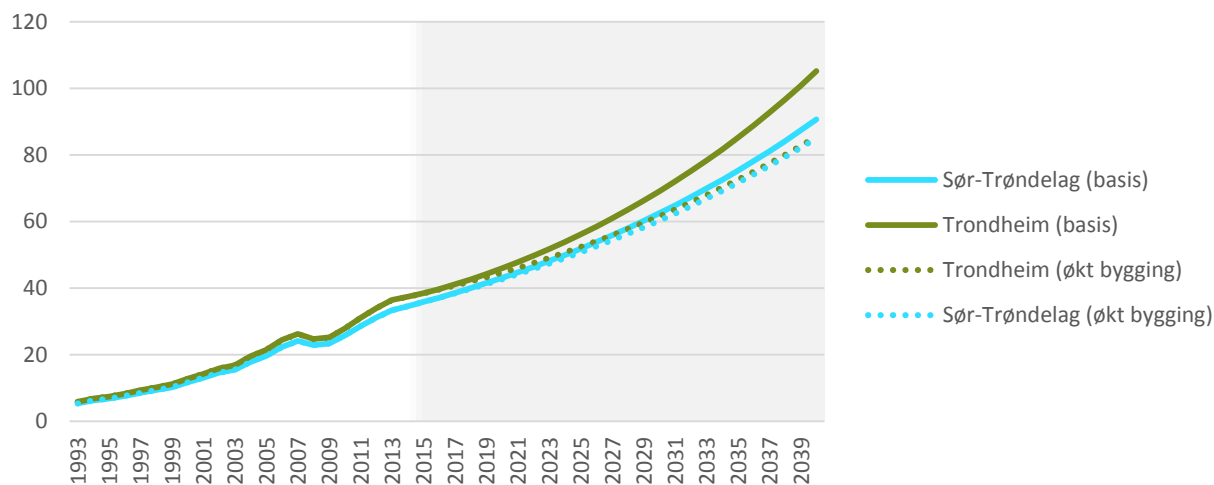
Økt boligbygging/økt pendling i Bergen





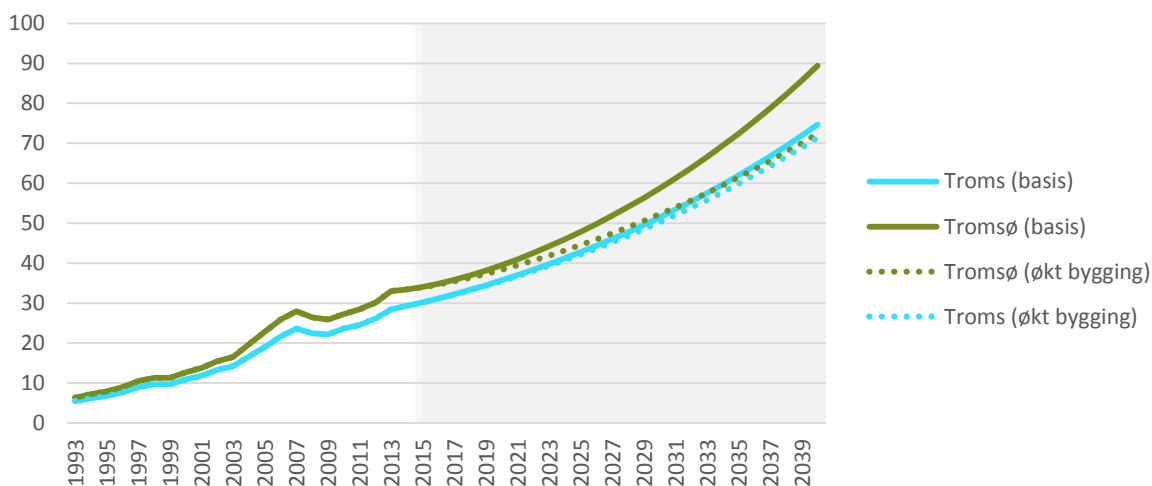
FIGUR 7.5

Økt boligbygging/økt pendling i Trondheim



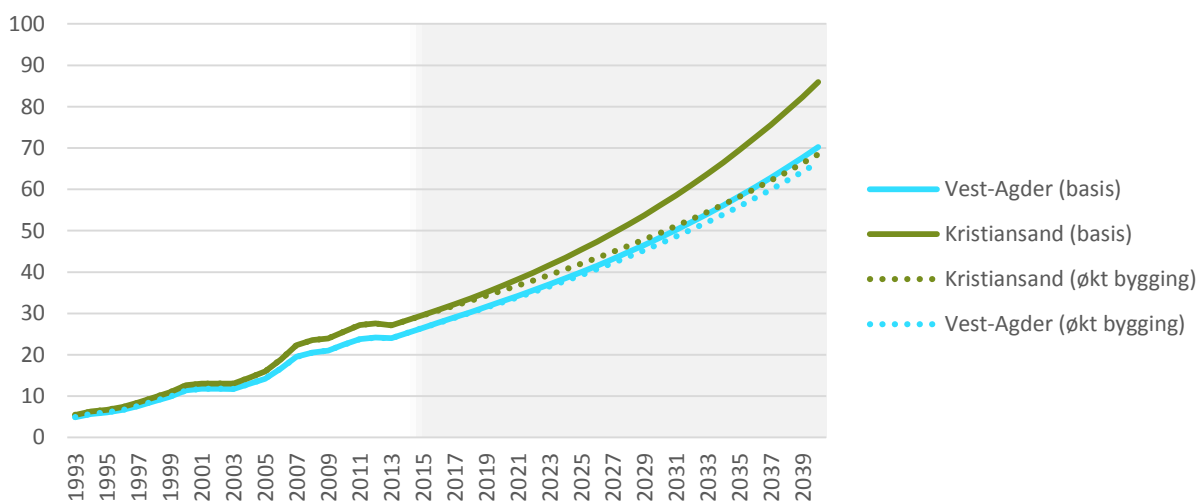
FIGUR 7.6

Økt boligbygging/økt pendling i Tromsø



FIGUR 7.7

Økt boligbygging/økt pendling i Kristiansand



### 7.3 Andre tiltak bør rettes mot å forbedre et botilbud

---

*Boligbygging og pendling vil bidra til å redusere presset på boligprisene. Man kan tenke seg andre virkemidler, basert på erfaringer fra utlandet. Overordnet vil det være mest hensiktsmessig å satse på tiltak som påvirker tilbudssiden, snarere enn etterspørselssiden.*

Generelt virker støtteordninger til kjøp av bolig til å forsterke etterspørselen etter boliger. Som påpekt i kapittel 3.4 virker etterspørselsstimulerende tiltak forsterkende på boligprisene, om de ikke er koblet til tiltak som også øker tilbudet.

Etterspørselsstimulerende tiltak rettet mot en bestemt gruppe kan likevel avdempe helt spesifikke rekrutteringsutfordringer. Tiltakene til KWL-programmet i London er av denne typen (jf. kapittel 2.2.). Forutsetningen for at dette skal virke er både at subsidiene er store nok og at målgruppa er liten nok til at ikke boligprisene påvirkes nevneverdig.

I lys av problemets begrensede størrelse i Norge, kan det synes som om grunnlaget for slike tiltak er begrenset. Enhver subsidieordning gir mulighet til tilpasninger og kriteriene for opptak i ordningen kan raskt møte ulike typer motforestillinger som over tid undergraver ordningen. Eksempelvis kan det lett tenkes motforestillinger knyttet til at nøkkelpersonell som ikke er blant de lavest lønnende i samfunnet får nytte godt av ordninger de lavest lønnede per definisjon ikke kan nytte godt, uten at ordningen blir en helt annen.

Både Norge og andre land har imidlertid også tradisjon for å bygge personalboliger. Et gammelt norsk eksempel er statlige og kommunale presteboliger. Statlige presteboliger eies av Opplysningsvesenets fond (OVF), som også støtter drift og vedlikehold av kommunale presteboliger. Prester i den norske kirke betaler regulert leie. Også flere sykehus har i lange perioder eid eller disponert kommunale bolig til utleie til eget personale. Tilsvarende har flere kommuner hatt systemer for å forbeholde kommunale boliger til lærere, sykepleiere og forsvarspersonell, eksempelvis sykepleierboliger i Stavanger.<sup>37</sup>

Fordelene med personalboliger er åpenbar i en rekrutteringssituasjon, gitt at boligene er rimelig vedlikeholdt og er av en alminnelig god standard. Ulempen er normalt å etablere systemer for kontinuerlig vedlikehold. Beboere i leieleiligheter har ikke incentiver til utvendig vedlikehold. Mangel på egeninnsats gjør at eksternt vedlikehold blir relativt dyrere enn vedlikehold av selveierboliger. Utleieboliger kan også gi utfordringer knyttet til å regulere hvem som får adgang til å leie boligene.

De siste årene har en rekke offentlige eiere av personalboliger avvirket disse. Begrunnelsen har vært at boligmarkedet fungerer godt nok og at offentlige institusjoner ikke har kompetanse på boligadministrasjon og vedlikehold. Dersom rekrutteringsutfordringen for nøkkelpersonell vokser, kan det likevel være grunnlag for å reetablere et større innslag av leieboliger i pressområder.

Offentlige tjenesteleverandører kan både eie utleieboliger selv eller det kan etableres avtaler med private utleiere som sikrer en andel leiligheter for bruk

---

<sup>37</sup> Tiltaket er relativt nytt og det er derfor vanskelig å si noe om effektene. Kommunen merker imidlertid at boligene er populære, noe som kan tilsa at det er et egnet virkemiddel.

til nøkkelpersonell. I så fall vil det kunne etableres et spesifikk tiltak til bruk i rekrutteringsøyemed.

For at slike virkemidler skal virke må de ledsages av effektiv klargjøring av tomter i kommunal regi.

Det er likevel ikke opplagt at rekrutteringsleiligheter vil bidra til å fastholde personell. Dersom nøkkelpersonell ønsker å etablere seg med egen bolig, må de ut i det ordinære boligmarkedet. Her vil de samme mekanismene gjøre seg gjeldene som drøftet over. Nøkkelpersonell vil få mer ut av sin lønn utenfor enn i pressområder.

På sikt kan ikke slike problemer løses uten mer boligbygging eller større infrastrukturinvesteringer for å koble større regionale bo- og arbeidsmarkeder sammen.

Det bør like fullt være mulig å utvikle en utleiepolitikk for rekruttering av enkelte grupper nøkkelmedarbeidere parallelt med en boligpolitikk som over tid reduserer behovet for slike tiltak.

Det at problemet er begrenset i dag kan være et argument for å utvikle forsøksordninger hvor ulike typer boligutleieordninger for nøkkelmedarbeider testes ut i utvalgte pressområder. Dersom det ikke fungerer, vil det alltid være et marked for avhending av boligene.



## Referanser

- Atkinson, Rowland (2004): *The evidence on the impact of gentrification: New lessons for the urban renaissance?*. European Journal of Housing Policy 4 (1), April 2004, ss. 107-131
- Battye m.fl (2005): *Evaluation of Key Worker Living*. Final Report. GHK Consulting Ltd. Centre for Urban and Regional Studies. University of Birmingham.
- Bjørnstad, R., M.L. Gjelsvik, A. Godøy, I. Holm og N.M. Stølen (2010): *Demand and supply of labour by education towards 2030*. Rapport 39/2010, Statistisk sentralbyrå.
- Cambridge Centre for Housing and Planning Research. (2000). *Research into key worker and affordable housing in the Cambridge Area..* Final Report. 2000.
- Cappelen, Å., Eika, T., & Prestmo, J. B. (2013). *Petroleumsvirkningens virkning på norsk økonomi og lønnsdannelse*. Statistisk Sentralbyrå. Oslo: Statistisk Sentralbyrå.
- DAMVAD (2013): *Flere tette bysentra gir mer effektive norske byregioner*. Rapport for NHO.
- DiPasquale, D., & Wheaton, W. (1996). *Urban Economics and Real Estate Markets*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Finansdepartementet. (2014). *Nasjonalbudsjettet 2015*. (Meld. St. 1 2014-2015)
- Gundersen, F. og D. Juvkam (2013): *Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1
- Gurran, Nicole m.fl. (2008). *New directions in planning for affordable housing: Australian and international evidence and implications*. Research and Policy Bulletin, 105 (Final Report: No.) 120. Australian Housing and Urban Research Institute
- Jacobsen, D., & Naug, B. (2004). *Hva driver boligprisene? Penger og kreditt*, 32(4), ss. 229-240.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2002). *Boligmarkedene og boligpolitikken*. (NOU 2002:2).
- KS. Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2013 og 2014.
- Lees, Loretta (2008): *Gentrification and Social Mixing: Towards an Inclusive Urban Renaissance?* Urban Stud November 2008 vol. 45 no. 12
- Melding til Stortinget nr. 17, (2012-2013) *Byggje – bu – leve. Ein bustadspolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*.
- Milligan V, m.fl. (2007): *Approaches to evaluation of affordable housing initiatives In Australia*. National Research Venture 3: Housing affordability for lower income Australians. Research Paper No. 7. Australian Housing and Urban Research Institute
- NIBR (2002). *Kommuner og bydeler som aktører i boligmarkedet*. NIBR-rapport 2002:7
- NOU 2013:13. *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi* (Holden III-utvalget).
- OECD (2012): *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing.
- Planning Decisions, Inc. (2005): *The Economic Impact of Affordable Rental Housing in Four Maine Communities*.

Sacks, Sean D. (2005). *Key Worker housing: A Demand Analysis of Middle-Income Workforce Housing in Eastern Massachusetts*. In Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Science in Real Estate Development at the Massachusetts Institute of Technology.

SGS Economic & Planning. (2013). *Understanding the property and economic drivers of housing*. City of Melbourne. January 2013.

Storper, M., Venables, A. (2004) “*Buzz, face to face contact and the urban economy*”.

Wagner, Margaret Fitzgerald. (2005). *A demographic Analysis of Working Families in Eastern Massachusetts*. In Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Science in Real Estate Development at the Massachusetts Institute of Technology.

## Vedlegg 1

**TABELL 1**

Utvikling i boligpriser og boligmasse i de to scenarioene for alle regioner

	Boligpris (basis)			Boligpris (alternativ)			Antall boliger (basis)			Antall boliger (alternativ)		
	2013	2040	Vekst	2013	2040	Vekst	2013	2039	Boligbygging	2013	2039	Boligbygging
Østfold	20,3	57,6	184 %	20,3	57,6	184 %	132593	166588	33995	132593	166588	33995
Akershus	32,5	78,7	142 %	32,5	78,7	142 %	244512	321152	76640	244512	321152	76640
Oslo	47,9	138,8	190 %	47,9	112,6	135 %	323787	398800	75013	323787	453549	129763
Hedmark	17,7	50,9	187 %	17,7	50,9	187 %	100020	114238	14218	100020	114238	14218
Oppland	18,8	52,3	179 %	18,8	52,3	179 %	97080	109446	12366	97080	109446	12366
Buskerud	24,5	64,6	164 %	24,5	64,6	164 %	128239	164227	35988	128239	164227	35988
Vestfold	22,3	61,0	173 %	22,3	61,0	173 %	111925	136847	24922	111925	136847	24922
Telemark	17,3	47,8	175 %	17,3	47,8	175 %	86721	97079	10359	86721	97079	10359
Aust-Agder	20,4	54,3	167 %	20,4	54,3	167 %	56025	71706	15681	56025	71706	15681
Vest-Agder	24,0	70,2	193 %	24,0	66,6	177 %	84054	108436	24382	84054	111845	27792
Rogaland	33,3	96,2	189 %	33,3	92,9	179 %	204552	267413	62862	204552	272611	68060
Hordaland	32,0	93,5	192 %	32,0	87,9	175 %	240525	308270	67746	240525	319478	78954
Sogn & Fjordane	19,9	49,4	148 %	19,9	49,4	148 %	56281	61609	5328	56281	61609	5328
Møre & Romsdal	21,9	61,9	183 %	21,9	61,9	183 %	128109	152655	24547	128109	152655	24547
Sør-Trøndelag	33,4	90,7	172 %	33,4	85,1	155 %	154545	189952	35407	154545	197597	43052
Nord-Trøndelag	18,2	51,1	181 %	18,2	51,1	181 %	64800	76747	11947	64800	76747	11947
Nordland	22,0	61,4	180 %	22,0	61,4	180 %	124309	138092	13783	124309	138092	13783
Troms	28,5	74,7	162 %	28,5	71,5	151 %	84227	95981	11755	84227	98692	14466
Finnmark	20,6	53,1	157 %	20,6	53,1	157 %	39731	44165	4434	39731	44165	4434
Kristiansand	27,1	85,9	217 %	27,1	68,5	152 %	40449	50154	9705	40449	57037	16588
Stavanger	41,2	144,9	251 %	41,2	115,1	179 %	61236	64205	2969	61236	73077	11841
Bergen	35,4	116,0	227 %	35,4	93,2	163 %	133510	153333	19824	133510	174444	40934
Trondheim	36,5	105,2	188 %	36,5	85,5	135 %	94638	107757	13119	94638	122598	27960
Tromsø	33,0	89,4	171 %	33,0	72,4	119 %	36293	40095	3802	36293	45624	9331

Kilde: Samfunnsøkonomisk Analyse

Note: Tabellen viser årlig og total utvikling i boligpriser og boligmassen for alle regioner i studien, i basis- og alternativscenarioet.

## Vedlegg 2

Dette vedlegget til inneholder de nyeste artiklene vi har funnet om nøkkelarbeideres boligutfordringer, inkludert sammendrag på originalspråket. Dette vedlegget kan således fungere som et oppslagsverk for Husbanken for de nyeste publiserte internasjonale artiklene som omhandler temaet.

DAMVAD har gjennomført en systematisk søkning etter artikler og reviews med søkeord innen *key worker* eller *public sector employee* i kombinasjon med *housing*, *house* eller *living* i databasene vi har tilgang på.<sup>38</sup> Vi har også gjennomført utvidede søkning for bøker og kapitler da vi fant få artikler på dette fagområdet. Vi har avgrenset søkningen til nyere litteratur (fra 2010).

En første gjennomgang av dataen indikerte 14 særlig relevante utgivelser. En nærmere gjennomgang av disse tyder imidlertid på innholdet var mindre relevant for flere av disse, slik at vi til slutt satt igjen med disse syv utgivelsene som vi listet opp her.

[McKenzie F.H., Phillips R., Rowley S., Brereton D., Birdsall-Jones C. \(2014\) Housing market dynamics in resource boom towns. AHURI Final Report](#)

Resource boom towns in the Pilbara and Goldfield regions of Western Australia and the Bowen Basin region of Queensland have experienced recurring housing shortages and crises. The housing situation has had a negative impact upon these communities in a variety of ways, and in the case of Karratha in particular, constitutes a community crisis.

This study demonstrates the important linkages between housing and the resources industry. It discusses the key issues evidenced by case studies of four resource boom towns; two in Western Australia and two in Queensland. These case studies provide

a detailed picture of the wide range of issues faced by these towns and the social, economic and structural consequences of the resources boom.

An enduring issue is the inability of the public and private sectors to attract and retain staff in resource boom towns whatever their occupation, but this is especially apparent for workers in the service sector. Business and community development are stymied by the ever-decreasing locally resident workforce, a direct result of the increasing lack of available and/or affordable housing. A range of skill sets for the resources industries are in short supply. The nature and locations of mining operations, combined with the lack of available and affordable housing and associated industry cost structures, has led the resource sector to increasingly rely upon a long-distance commuting workforce.

The increase of fly-in, fly-out (FIFO) and drive-in, drive-out (DIDO) workers has led to a reduction in the permanently resident workforce. This research confirms the role of housing as an essential component of the physical infrastructure underpinning the mining industry. The links between housing and economic and social wellbeing in a regional context are clearly demonstrated.

We argue that a holistic appreciation by the industry and government of the important role of housing at each stage of the mining cycle has been lacking in Australia. The recent super-cycle in the resources industry in Australia resulted in critical housing issues requiring strategic responses to enable the industry to expand to meet international demand and in order to address the most serious social and economic impacts for local and regional communities.

---

<sup>38</sup> Scopus, ScienceDirekt, JSTOR og SAGE Journals

Although the current downturn in the industry, as a result of the global financial crisis, has temporarily eased some of the pressure on housing markets in resource communities, a likely resurgence in demand for resources over the longer term means that all of the issues identified in this report remain on the table and should be addressed.

Efforts to manage the housing implications of mining face considerable challenges including: the diversity in scale and nature of the industry and its impacts; the cyclical and often unpredictable nature of the resources industry; the propensity for mining to be located in regional and remote areas; changing technology and labour market practices; and differences in policy and institutional arrangements across Australian jurisdictions.

We put forward a range of proposals for immediate and longer-term strategies to better manage housing issues, particularly in areas such as resource-rich regions which are vulnerable to world market prices and consumer trends. Specifically: A categorical commitment from governments regarding the positive long-term future for communities in remote regions.

In light of this reality, there is a case for a more co-ordinated approach, between government and industry, (but led by government), to better plan for these regions. Government and non-government organisation (NGO) decision and implementation processes can no longer lag behind growth as this will hamper co-ordinated planning. It is critically important that governments act to ensure the adequate supply of land that has the potential to be serviced at the earliest opportunity when a resource development project is planned and then work assiduously to ensure that the land is brought to development status as soon as possible.

The provision of realistic incentives for investment in infrastructure by business and community. The recent Western Australian election campaign Royalties for Regions highlighted the importance of enhancing life in royalty-generating regions through targeted funding for key infrastructure. Government does not have to be the sole provider but meaningful incentives for partnerships between governments and industry must be established to convey mutual commitment. Increased government investment in social, community and affordable housing including the use of innovative financing tools such as shared-equity schemes and taxation incentives for investment in affordable housing, with particular attention to housing in regional and remote areas. It has been suggested that the rules governing Land-Corp in Western Australia could be relaxed to enable more affordable housing land in the regions.

The provision of affordable accommodation for those on low-to-middle incomes not eligible for housing assistance but who are excluded from the private market due to the shortages of available affordable accommodation for rent or purchase. Once demand has been met for serviced land, government agencies should consider serviced land banking for future development to avoid long development delays. Relaxing local government town planning policies to enable greater flexibility regarding development densities and transformation of current housing stock. Fast-tracking planning approvals for residential developments that contain an element of affordable housing should be considered.

Affordable housing does not mean aesthetically unattractive. An increased supply of government housing for key workers and government service providers to meet current and future needs, commensurate with population increases. Government employee housing needs to be of a standard to ensure the attraction and retention of key human resources.

All publicly provided housing needs to be consistently maintained and upgraded to ensure: sustainable standards of population health; enhanced education opportunities; liveability; and accessibility. Substance abuse underpins many of the social and economic ills of remote and regional communities, particularly those in or near to resource-dominated towns.

The link between good housing and good health has been demonstrated. In order to effectively deal with the myriad issues arising from substance abuse and poor, or lack of housing, governments should adopt a relational approach which takes into account the need for complex community development. To this end, government housing agencies need to liaise more closely with health agencies, and agencies of the Drug and Alcohol Office. The liveability of resource boom towns could be greatly enhanced if the design and planning of towns was undertaken with an eye to permanence and a diversification of the economic base underpinning the local economy. Many of the necessary strategies require longer-term implementation timeframes. Successful housing strategies in mining communities require co-ordinated action by all spheres of government as well as the mining and residential property industries. This involves resolution of the diverse interests of these stakeholders and agreement about who is responsible for what. Local communities and NGOs have an important role to play in identifying community concerns and potential responses.

In discussing proposed strategies we address the following key questions. What needs to be done? Why is it necessary? Who needs to take primary responsibility? What policies, partnerships and governance structures are needed for successful implementation? A recurring theme in this report is the need to improve co-ordination within and between

the different levels of government, and in turn, between mining companies and government. Better planning is critical to ensure an adequate supply and mix of housing in mining communities and in particular, to address the issue of affordability. While towns are vulnerable to the resources super-cycle, their future is tenuous. If an effort was made to plan and design towns to enhance liveability and attractiveness, there is a greater likelihood of increased private investment in businesses and the community.

[Morrison N. \(2013\) Reinterpreting the key worker problem within a university town: The case of Cambridge, England. \*Town Planning Review\*.](#)

The key worker concept was introduced into the English land-use planning system as a means to address the affordability problems of low-to-moderate income public sector workers. Local planners were granted significant discretion to interpret national planning guidance as they see fit, which gives rise to variations in local planning practice. Drawing on new institutionalism as a conceptual framework and Cambridge as a case study, the paper examines how the key worker concept has been translated into local planning policy in the light of local priorities. The paper suggests that Cambridge city planners' interpretation of the key worker concept not only provided an opportunity for the University of Cambridge to articulate its own workers' housing needs, but also shaped planning decisions at Cambridge's north-west urban extension site

[Morrison N. \(2012\) Key worker housing policies.](#)

The difficulties that lower-paid public sector employees are experiencing in accessing affordable housing in high-cost locations have provoked a policy debate in a number of countries, including the United Kingdom and the United States. The UK Government has responded by providing different forms of financial assistance to eligible workers through its

Key Worker Living programme and national planning policies. The provision of equity loans and new rental developments targeted at key workers also exist in the United States. However, there remain some fundamental problems in pursuing key worker housing policies, not least in defining and drawing boundaries of key worker entitlement, measuring the causes and extent of the problem as well as evaluating policy effectiveness.

[Kupke V., Rossini P. \(2011\) Housing affordability in Australia for first home buyers on moderate incomes. Property Management](#)

Purpose: This paper seeks to examine the opportunity for home ownership by first-time buyers who are in occupations defined in the UK literature as key workers within four state capitals in Australia: Adelaide, Melbourne, Sydney, and Brisbane. Many of these workers are moderate or average income earners who deliver essential community services such as health, social services, education, safety and emergency services. This paper aims to explore access to home ownership for these workers for 2001 and 2009, a period which included the introduction and reintroduction of increased Australian government grants to first home buyers.

Design/methodology/approach: The study determines, for each year, the zones of each city able to be afforded on a moderate single income as well as the percentage of suburbs able to be afforded by key workers.

Findings: The paper identifies the pressure for multiple incomes in order to purchase as well as discussing the commuting distances some workers in Adelaide and Sydney may have to accommodate in order to afford a home.

Originality/value: The paper follows up 2001 work, conducted in Australia, on housing affordability for

moderate income earners. Housing affordability continues to be a key housing issue in Australia, especially for first home buyers.

[Morrison N. \(2011\). Securing Key Worker Housing through the Planning System](#)

Cambridge affordable housing policies; Economic success of Cambridge sub-region - priority areas in government's Sustainable Communities Plan (2003); Employment and household growth - in Cambridge context; Household and employment growth - without equivalent growth in housing stock; Housing pressures in city - and key workers' problem extent; Increased affordability problems - households, moving away from centres of employment to find cheaper accommodation; Key worker housing and planning system - accessing new affordable housing in high-priced areas, like Cambridge; Local people, on low or modest incomes - unable to gain access to market housing, affordable and within reach of workplace; Securing key worker housing - through planning system; Social rented housing, meeting needs of - lower-income employed households.

[Rogerson, Robert and Sadler, Sue and Wong, Cecilia and Green, Anne. \(2010\) Planning sustainable communities — skills and learning to envision future communities: an introduction. The Town Planning Review](#)

The aspiration of creating sustainable communities has been an important part of the UK government's agenda over the past decade, with the role for planning and other professions involved in place-making changing to include expectations of greater consultation and involvement of communities in decision-making. To date, most attention has been given to ensuring that planners are suitably skilled to undertake these new roles. Research conducted as part of an ESRC/HCA Initiative suggests that while opportunities have been provided for planners to acquire



and reflect on their skills, more could be achieved by moving from a deficit, market-failure conception of skills needs to a 'strengths-based' approach. As community engagement is enhanced under the banner of the 'Big Society', this paper argues that significant questions need to be addressed over what sustainable communities are and the role planning professionals have in developing visions for such communities

[Kushner J.A. \(2010\) Affordable housing as infrastructure in the time of global warming. Urban Lawyer](#)

Affordable housing should be viewed as infrastructure with an adequate supply assured through planning and implementation just as communities assure the availability of adequate retail, office, industry, schools, or streets. There exists a moral responsibility to assure decent housing for those of lower income; communities must assure housing for its employees, including key workers such as teachers, police, fire fighters, nurses, emergency health responders and public servants. To understand the issues surrounding affordable housing such as financing, site selection, design, and policies to encourage development, it is necessary to review the experience of the last several generations. America's affordable housing development effort has evolved through five distinct phases roughly reflecting the last five decades. With the advent of urban renewal, urban projects were designed for low-income displacees. Whites were moving to the affordable and bucolic suburbs, and the land use pattern was decentralized and marked by extraordinary investment in suburban infrastructure including federally subsidized highways, utility extension, and rapid suburbanization.





**DVAAD**  
COPENHAGEN . OSLO . STOCKHOLM

Badstuestræde 20  
DK-1209 Copenhagen K

Grensen 13  
N-0159 Oslo

Waterfront Building  
Klarabergsviadukten 63,  
SE-101 23 Stockholm