

Viggo Nordvik, Ingar Brattbakk og
Xiaoming Chen

Husbankens byfornyelses- tilskudd – En evaluering

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Viggo Nordvik, Ingar Brattbakk og
Xiaoming Chen

Husbankens byfornyelses- tilskudd – En evaluering

Prosjektrapport 305 – 2001

Prosjektrapport 305
Viggo Nordvik, Ingar Brattbakk og Xiaoming Chen
Husbankens byfornyelsestilskudd – En evaluering

Emneord: evaluering, byfornyelse, tilskudd

ISSN 0801-6461
ISBN 82-536-0733-4

150 eks. trykt av
S.E. Thoresen as
Innmat: 100 g Kymultra
Omslag: 200 g Cyclus

© Norges byggforskningsinstitutt 2001

Adr.: Forskningsveien 3 B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 55
Faks: 22 69 94 38 og 22 96 55 08

Forord

På oppdrag fra Husbanken har vi ved Byggforsk gjennomført denne evalueringen av bruken av byfornyelsestilskudd i perioden fra 1994-99. Utgangspunktet for arbeidet er den prosjektbeskrivelsen vi ga som svar på HBs anbudsinnbydelse. Oppdraget er i samråd med oppdragsgiver noe modifisert ved inngangen av prosjektperioden. Evalueringen ble gjennomført høsten 2000. Det raske gjennomføringstempoet gjorde at vi som forutsatt kun i liten grad samlet inn egne data.

I rapporten er det lagt vekt på å gi en analytisk ramme som data om byfornyelse og bruk av byfornyelsestilskudd settes inn i. Vi har hatt god hjelp med framskaffelse av data og opplysninger fra både Husbank, kommunene og Kommunal- og regionaldepartementet. I prosjektets referansegruppe har Einar Aarskog, Hilde Moe, Eivind Kvaale og Vibeke Starheim fra Husbanken deltatt. Camilla Sunde og Mona Helland har vært prosjektets kontaktpersoner i departementet. Oslo kommune har vært representert ved Børre Seip, Anne. K. Dogger har deltatt for Trondheim kommune og Erik Fersum har vært Bergens representant.

Alle disse takkes for hjelp og fruktbare diskusjoner underveis i prosjektet.

På Byggforsk har samfunnsgeograf Ingar Brattbakk og samfunnsøkonomene Xiaoming Chen og Viggo Nordvik deltatt i arbeidet.

De vedleggene som omtales i rapporten kan fås ved henvendelse til forfatterne.

Thorbjørn Hansen
Avdelingssjef

Viggo Nordvik
Prosjektleder

Forord.....	3
0.Sammendrag.....	5
1. Bakgrunn.....	9
2. Virkningen av byfornyelsestilskudd – en forståelsesramme.....	10
2.1 Tilskudd til fornyelse av boligmassen.....	10
2.1.1 Tilskudd og beslutningen om å fornye en boligeiendom.....	10
2.1.2 Empiriske illustrasjoner av lønnsomheten i boligutbedring.....	13
2.1.3 Velferdseffekter av boligutbedring.....	15
2.2 Tilskudd til utbedring av fellesområder.....	17
2.2.1 Tilskudd og beslutningen om å fornye fellesområder.....	17
2.2.2 Forbedring av fellesområder - velferdsbetraktninger.....	18
Del 1: Vurdering av effekten av anvendelsen av byfornyelsestilskuddet i perioden 1994-99.	20
3. Byfornyelsesaktivitet i de tre byene i årene 1994-99 – Hva har skjedd?.....	20
3.1 Bergen.....	20
3.2 Trondheim.....	22
3.3 Oslo.....	24
3.4 Noen oppsummerende kommentarer.....	27
4. Byfornyelsestilskudd og fysiske utbedringer.....	28
4.1 Områdefornyelse.....	28
4.2 Boligfornyelse.....	30
4.2.1 Direkte effekter.....	31
4.2.2 Indirekte effekter.....	35
4.3 Avsluttende kommentarer.....	37
5. Byfornyelse og levekår – hopning og fordeling.....	38
5.2 Utviklingen av boligprisene.....	38
5.3 Befolkningssammensetning og noen levekårsindikatorer.....	41
5.4 Oppsummerende kommentarer.....	43
6. Organisering av byenes arbeid.....	43
6.1 Organisering.....	43
6.2 Prosjektinitiering.....	45
6.3 Beboermedvirkning og informasjonsarbeid.....	45
Del 2: Framtidig bruk av byfornyelsestilskudd.....	47
7. Innledende kommentarer om framtidig bruk.....	47
7.1.1 En harmonimodell.....	47
7.1.2 Målkonflikter og interessekonflikter.....	48
8. Forekomst av understandard i den norske boligmassen.....	49
8.1 En grov oversikt.....	49
9. Byfornyelsestilskuddet framover – våre oppsummeringer og råd.....	50
9.1 Bakgrunn.....	50
9.2 Konkrete råd og vurderinger.....	51
Videreføring og justering av virkemiddelbruken i den tradisjonelle byfornyelsen.....	51
Programtilskudd eller prosjekttilskudd.....	53
Byfornyelse eller generell kvalitetsheving i eksisterende boligmasse.....	54
Litteratur.....	57

0.Sammendrag

Ordningen med byfornyelsestilskudd innebærer at staten (gjennom Husbanken) går inn med betydelige midler, og delfinansierer opprustning av boliger og utsatte områder. Gjennom den perioden vi evaluerer har Husbanken bevilget i gjennomsnitt 92 millioner i året til dette formålet. Tilnærmet alle disse midlene har gått til de tre byene Bergen, Trondheim og Oslo. Byfornyelsestilskuddene brukes sammen med kommunenes egne 'byfornyelsesmidler' til å stimulere til bolig- og områdefornyelse i utsatte deler av bykjernene.

Denne rapportens formål er todelt. Vi skal evaluere effekten av anvendelsen av byfornyelsestilskuddet i perioden 1994-99. Dette gjør vi i Del 1. Deretter skal vi vurdere videreføringen av bruken av dette virkemidlet. I tillegg til at vi anbefaler en videreføring gir vi også en drøfting av hvordan effektiviteten til virkemidlet kan bedres. Disse analysene gis i Del 2. De er en naturlig videreføring av Del 1.

Når det gjelder fordelingen av tilskudd (og nok også aktivitet) etter formål ser en klare likhetstrekk mellom Bergen og Trondheim. Begge byene har gjennom perioden lagt atskillig større vekt på tiltak av typen områdeopprustning enn på tradisjonell boligfornyelse. Begge byene jobbet konsentrert innen ett utvalgt geografisk område. For Nedre Nygård i Bergen var konsentrasjonen av midler størst tidlig i evalueringsperioden, mens konsentrasjonen rundt Lademoen var størst mot slutten. Dette betyr ikke at det ikke har skjedd noen aktivitet utenfor disse to områdene. Byene har valgt å gjennomføre samordnete løft i ett område hver.

Oslo er større enn Bergen og Trondheim til sammen og har kanskje også større problemer med boliger med understandard. Det er dermed naturlig at vi finner at Oslo både bruker sine midler i atskillig større grad på boligfornyelse og i noe mindre grad geografisk konsentrert enn det de to andre storbyene gjør. Gårdsromsutbedringer har i hele perioden vært en sentral del av Oslos byfornyelsesstrategi. Noe mer enn en femtedel av alle byfornyelsestilskudd til Oslo har gått til denne typen tiltak.

Alle tre byene opplyser at de gjennom evalueringsperioden har brukt ordningen med programtilskudd. Fra kommunene sies det at programtilskuddene gjør at de kan jobbe mer fleksibelt og utnytte engasjementet hos andre aktører 'når det er der', og kanskje avvente andre prosjekter som blir dårligere.

Byfornyelsestilskuddet påvirker de kostnadene som private aktører og kommunene står overfor når de tar beslutningene om å iverksette fornyelsestiltak eller ikke. Effekten av tilskuddet avhenger således av i hvilken grad det påvirker beslutningene til kommune og private aktører. Denne observasjonen kan sies å danne grunnlaget for det primære metodiske grepet i rapporten. Gjennom teoretiske diskusjoner i kapittel 2 legges et grunnlag for vurderinger av effekten av tilskuddene og for diskusjoner av endringer i bruken av virkemidlet.

Diskusjonen av hvordan HB-tilskudd påvirker omfanget av miljøtiltak og opprustning av offentlige uteområder indikerer en betydelig positiv påvirkning. Dels kommer denne effekten av at HB-tilskuddene gir ekstra midler til kommunen, og dels kommer den av at andre kommunale midler vris mot byfornyelsesformål fordi en kan oppnå mer ved samordning. Denne konklusjonen kommer vi fram til gjennom teoretiske betraktninger og fra opplysninger vi har fått fra informanter i kommunene. I tillegg til det fordelaktige i seg selv ved at miljø og

uteområder opprustes, kan slike tiltak være med å lage gunstige omgivelser for privat-finansiert boligfornyelse. Opplysninger om byggemeldte bruksendringer og private bolig-investeringer på Nedre Nygård gir empirisk støtte til denne påstanden.

Omfanget av boligfornyelse i byfornyelsesområdene påvirkes positivt av byfornyelses-tilskuddene. Denne virkningen kommer primært gjennom at den privatøkonomiske lønnsomheten bedres. Mange prosjekter er privatøkonomisk ulønnsomme uten tilskudd, mens tilskuddene gjør dem lønnsomme. Et problem med de effektmålene vi gir i kapittel 4.2 er at vi ikke har gode opplysninger om arten av de boligutbedringene som er gjort. Effektmålene våre blir derfor ganske upresise! En viktig konklusjon er at graden av suksess avhenger av i hvilken grad kommunen lykkes i å velge ut prosjekter som ikke ville ha blitt gjennomført av private eiere uansett.

Investeringer som fører til økt standard i et område kan stimulere andre private investeringer. Avkastning er høyere og risikoen lavere når en utbedringsinvestering skjer i et område uten spesielle problemer. Denne typen investeringer kan også gi et område et bedret omdømme (eller status), og dette igjen kan stimulere (andre) private investeringer. Ved å gi tilskudd som fører til økt aktivitet i område-, i bolig- og i gårdsromutbedring vil man kunne skape ekstra privatinitiert boligutbedring utenfor den delen av byfornyelsen som skjer i samarbeid med eller i regi av myndighetene. Det er mindre grunn til å tro at omfanget av område- og miljøtiltak vil stimuleres av boliginvesteringer.

En indikator på at en lykkes i å gjøre et område mer attraktivt gjennom opprustning av boliger og uteområder er at prisene i området stiger relativt til boligprisene i andre områder. Analyser av to områder i Oslo hvor det har skjedd mye byfornyelsesaktivitet viser at dette klart har vært tilfelle der.

Gamlebyen/Nedre Tøyen hadde tidlig i perioden en noe svakere prisutvikling enn resten av Oslo. Etter denne tid har prisene steget raskere her enn i Rest-Oslo. Gjennom de fire årene fra 1996-2 til 2000-2 steg boligprisene med 196,5% i Gamlebyen/Nedre Tøyen, mens de steg med 'bare' 125,8% i Rest-Oslo. Forskjellen i utviklingen i boligprisene tilsvarer en årlig veksttakt som ligger 8,2% høyere i Gamlebyen/Nedre Tøyen enn i Rest-Oslo. Slike voldsomme forskjeller i veksttaktene oppstår bare i perioder med store bevegelser i boligprisene, noe som vi jo har opplevd nettopp gjennom de siste årene. For Nedre Grünerløkka er bildet enda mer markert. Den betydeligste forskjellen kan en si er at strukturene er så mye mer tydelige i materialet fra Grünerløkka. Mens prisene i Rest-Oslo steg med i gjennomsnitt 22,5% i året i fireårsperioden fra andre kvartal 1996 til andre kvartal 2000 var den årlige veksttaket på Nedre Grünerløkka på utrolige 33%.

Denne betydelige økningen i de relative boligprisene kommer i tid etter en betydelig byfornyelsesinnsats i nettopp disse områdene. Vi konkluderer med at den økte attraktiviteten som gjenspeiles i økte relative boligpriser for en stor del er et resultat av fornyelsen i områdene. En alternativ forklaring er at dette er resultat av nye urbane trender blant unge voksne. Vi trekker fornyelsen fram som årsak av tre grunner. Økt attraktivitet som følge av fornyelse predikeres av de teoretiske drøftingene våre. For det andre har denne samme typen effekter tidligere vært observert i forbindelse med fornyelse i Oslo (jfr Kampen og Vålerenga). For det tredje refererer vi til en undersøkelse av boligpreferanser i Stavanger. Denne undersøkelsen (Barlindhaug, 2000) lette etter, og fant svært lite, spor av nye urbane trender.

Den endringen av områdene som prisanalysen avslørte har i ganske liten grad avleiret seg i endringer i befolkningssammensetningen som er store nok til å komme til syne i brede data over områdene. Vi tar dette som en indikasjon på at den ønskede prosessen med endring av befolkningssammensetning og redusert hopning av levekårsproblemer er en treg prosess der det er vanskelig å identifisere resultat på kort sikt.

På basis av den kunnskapen fra analysene av hvordan byfornyelsestilskuddet har virket og virker går vi videre og foreslår et sett av justeringer av bruken av ordningen. Vi tar også opp noen alternative endringsforslag som vi så argumenterer mot:

Endringer innen den tradisjonelle byfornyelsen

1. Tilskudd til mindre boligutbedringer bør nedprioriteres

Det viktigste premisset bak dette rådet er den betydelige prisøkningen som har skjedd på boliger gjennom evalueringperioden. Noen mindre tiltak, som f.eks brannsikring og utbedring av soppskader kan i liten grad forventes gjennomført i optimalt omfang uten tilskudd. Slik tiltak bør derfor kunne falle inn under tilskuddsordningen.

2. Tilskudd til gårdsromsutbedringer bør vurderes omlagt!

Tilskuddsutmålingen innen disse tiltakene har vært svært høy. Denne politikken bør vurderes omlagt! Vi foreslår å redusere den samlede tilskuddsutmålingen ned til 40-50%. Eierne av gårdsrommene bør altså dekke en atskillig høyere del av kostnadene. Kommunenes rolle i gårdsromsfornyelsen kan vris mer i retning av rådgivning.

3. Tilskudd til tiltak for bedring av det fysiske utemiljøet i byfornyelsesområdene bør (fortsatt) prioriteres

Videre investeringer i de offentlige fellesarealene vil være med på å øke områdenes attraktivitet. Dette styrker lønnsomheten knyttet til andre investeringer i områdene. Utbedring av offentlige fellesarealer både kan gi opphav til betydelige indirekte effekter, og har heldige fordelingsvirkninger i forhold til barn, unge og eldre.

4. Den tunge boligfornyelsen bør prioriteres høyt i tiden framover

Analysen av privatøkonomisk lønnsomhet i fornyelsesprosjekter tyder på at mange prosjekter som tidligere var ulønnsomme nå er lønnsomme. Dette kan ses som en anledning til å konsentrere den offentlige innsatsen inn mot de mest ulønnsomme prosjektene. Dette vil være de boligeiendommene med den aller dårligste standarden.

5. Kommunene og/eller Husbanken bør utvikle data og rutiner for å vurdere nytten av områdetiltak og tung boligfornyelse opp mot hverandre.

Programtilskudd eller prosjekttilskudd

Rapporten peker på både fordeler og ulemper ved å fordele Husbankens byfornyelsestilskudd som en rundsum til hver av byene, som byene videreallokerer til ulike prosjekter. Eller med andre ord fordeler og ulemper ved ordningen med programtilskudd. I 2001 går en bort fra ordningen. Vår vurdering er at en fremover bør forsøke å ivareta en del av de gunstige sidene

av programtilskuddsordningen. På samme tid bør en sørge for en felles forståelse på kommunalt og statlig nivå av fordelingen av tilskuddsmidler etter formål. Vi ser for oss to måter dette kan gjøres på. En kan gå tilbake til den tidligere ordningen, men tolke kommunenes programmer på søknadstidspunktet som noe mer forpliktende enn det som har vært praktisert. Et alternativ er å tildele delprogrammer for de enkelte spesifiserte formål.

Byfornyelse eller generell kvalitetsheving i eksisterende boligmasse

Et av formålene med byfornyelsen er jo å utjevne levekårene ved å oppgradere standarden i den dårligste delen av boligmassen. En kan så spørre seg om en bør vri fokuset bort fra byfornyelsesområdene og direkte inn på boliger med dårlig standard. Slike vurderinger behøver ikke å tolkes som et spørsmål om hvorvidt det har vært feil å satse på en områderettet byfornyelse i bykjernene. En kan like gjerne se det som et spørsmål om en har kommet så langt i byfornyelsen at tiden er inne til å rette blikket ut fra disse områdene.

1. Den samlede innsatsen rettet inn mot kjernene av storbyene bør videreføres.

Ved å fullføre den jobben som er godt i gang i byfornyelsesområdene vil en sikre de gode resultatene en ser konturene av. Videre vil dette også redusere risikoen for å komme inn i den typen nedtursproblemer en har opplevd i en del andre land.

2. Det synes ikke å være behov for en generell politikk for standardheving i den eksisterende boligmassen.

Svært få boliger mangler bad og/eller WC. Indirekte effektene, terskeeffekter og problemer knyttet til hopning av dårlige levekår er viktige begrunnelser for et offentlig engasjement i byfornyelsen. For boligkvalitetsproblemer spredt rundt i landet er det ikke like opplagt at det offentlige har en rolle å spille i avhjelping av problemene. En kan hevde at kvalitetsproblemene primært angår de enkelte eierne.

3. Modellen med samordnet og områderettet innsats bør også brukes i et eventuelt kvalitetshevingsarbeid utenfor byfornyelsesområdene.

Selv om vi konkluderer med at en bred politikk rettet mot standardproblemer i den norske boligmassen ikke synes å peke seg ut som et godt alternativ til byfornyelse er det en del problemer hvor det kan være naturlig med offentlig engasjement. Det vi har i tankene er en del av de boligområdene som ble bygd ut i stor skala på 50- og 60-tallet. I noen av disse områdene begynner en nå å oppleve problemer knyttet til rehabilitering. Noen av disse områdene opplever nedtursspiraler og økende hopning av levekårsproblemer. Likhetsstrekkene med en del historiske byfornyelsesområder er slående.

Sist og ikke minst anbefaler vi at det utvikles rutiner og systemer for rapportering av tilskuddsbruk og hvilke tiltak som faktisk er gjennomført. De viktigste punktene her er beskrivelser av de fysiske tiltakene som faktisk er gjennomført. Opplysninger om den innsatsen som legges inn av private aktører vil også gjøre det lettere å gjøre rasjonelle vurderinger av effekten av tilskuddene. Bedre rapportering av tilskuddsbruken er viktig for å vurdere nytten av de offentlige midlene som legges inn i byfornyelsen. De vil også kunne spille en viktig rolle for å få til gode prioriteringer mellom ulike formål.

1. Bakgrunn

Ordningen med byfornyelsestilskudd innebærer at staten (gjennom Husbanken) går inn med betydelige midler, og delfinansierer opprustning av boliger og utsatte områder. Gjennom den perioden vi evaluerer har Husbanken bevilget i gjennomsnitt 92 millioner i året til dette formålet. Hensikten med en statlig ordning på dette feltet er todelt. For det første finner en det rimelig å støtte kommunene slik at de får gjort den økonomisk tunge jobben som ligger i opprustning av den eldre boligmassen i bykjernene. For det andre er det også et ønske om å påvirke utformingen av framtidens bykjerner. Et viktig motiv er at en vil redusere hopning av dårlige levekår.

Byfornyelsestilskudd gis fra Husbanken til kommunene som så dels deler ut midlene til eiere av eiendommer som skal fornyes. Dels brukes midlene til miljøtiltak som utføres i regi av kommunene selv. Alle de tre kommunene bruker også i betydelig grad egne midler i byfornyelsen.

Wessel og Bjørneboe (1997) skriver: *'Byfornyelsestilskuddet er på flere vis ment som en dra-hjelp i byfornyelsen. Det gjelder både i forhold til sviktende markedsmekanismer, puslete investeringsvilje og manglende dugnadsånd. Gitt målet om utjevning, er det et hovedpoeng at tilskuddet skal bidra til produktive ringvirkninger. Så vidt vi vet, finnes det ingen analyser av slike effekter.'*

Vi skal i denne rapporten evaluere hvordan Husbankens byfornyelsestilskudd virket gjennom perioden 1994-99. I en viss forstand kan en si at analysene i denne rapporten er et forsøk på å gjøre en slik effektanalyse som Wessel og Bjørneboe etterlyser. I formuleringen av prosjektet så vi det som *'En hovedutfordring i denne oppgaven er å sannsynliggjøre effekten av byfornyelsestilskuddet'*. Det gjøres ved å sette fokus på å beskrive de rammene som beslutningene til aktørene i byfornyelsen tas innenfor. Ved å beskrive strukturen i beslutningene får vi et rammeverk som kan brukes til å diskutere hvordan byfornyelsestilskuddet påvirker beslutningene. I Del 2 bruker vi så resultatene fra disse analysene til å vurdere alternative utforminger av Husbankens virkemidler.

Den virkeligheten som byfornyelsestilskuddene virker innenfor endrer seg over tid og dette bør påvirke kriterier for og innretning av dem. En spesielt viktig endringsprosess i denne sammenhengen er utviklingen på boligmarkedet allment og i bykjernene spesielt. I tilbudsinnbydelsen fra Husbanken ble da også forholdet mellom prisutvikling og effekten av byfornyelsestilskuddet eksplisitt trukket fram. Den virkeligheten som byfornyelsen virker innen er selvfølgelig også påvirket av den byfornyelsen som er gjennomført.

Disse to forholdene innebærer at en ikke direkte kan slutte fra en konklusjon på spørsmålet om hvorvidt byfornyelsestilskuddene var et hensiktsmessig virkemiddel i evalueringsperioden 1994-99 til hvordan virkemidlet bør brukes framover. For å komme noen vei på dette spørsmålet vil vi derfor ta utgangspunkt i de strukturelle analysene.

Når vi sier at vår rapport bare 'i en viss forstand' er et forsøk på en effektanalyse er det fordi det er begrenset hvor langt dette har vært mulig. Prosjektet la opp til *'at arbeidet med å vurdere tidligere innsats i størst mulig grad baserer seg på foreliggende oppsummeringer og data'*. Selv om det er gjort en god del analyser og evalueringer knyttet til arbeid med byfornyelse har vi ikke funnet andre enn Wessel og Bjørneboe (1997) som har hatt et

hovedfokus på hvordan byfornyelsestilskuddene virker. Seip (1993) og Aaen (1991) hadde et bredere virkemiddelperspektiv. Hansen og Nordvik (1997) tok opp hvordan ulike aktører påvirkes av fornyelsestiltak. Thorbjørn Hansen har i flere arbeider vist hvem som bodde i byfornyelsesområdene før fornyelse ble igangsatt (Hansen, 1988, 1993, 1995). Til sist kan det nevnes at Byggforsk (1992) inneholder en teknisk gjennomgang av kvalitet i en del fornyelsesprosjekter.

Et av problemene vi har stått overfor i dette prosjektet er at prosjektet skulle gjennomføres i løpet av ganske kort tid. Dette ble spesielt vanskelig fordi tilgangen på data for analysene også var begrenset.¹ I samråd med HB har vi derfor valgt å legge noe mindre vekt på empiriske analyser enn det vi i utgangspunktet hadde ønsket. Tilsvarende er det blitt lagt noe mer vekt på å få fram evalueringstekniske aspekt og vurderinger, og å gjennomføre teoretiske og strukturelle analyser. Dette grepet er utnyttet både i vurderingene av hvordan tilskuddene har virket gjennom evalueringsperioden og i analyser og vurderinger av hvordan framtidig byfornyelsestilskudd bør innrettes.

På grunn av dataproblemene har vi heller ikke forsøkt å behandle hver av de tre byene på samme måte i våre analyser. Når vi kun har opplysninger fra Bergen om private investeringer i byfornyelsesområdene konsentrerer vi oss om dem når dette tas opp. Når prisdataene er best for Oslo fokuserer vi på Oslo i analysene av de relative prisenes utvikling.

Siktemålet med dette prosjektet er å evaluere det boligpolitiske virkemidlet byfornyelsestilskudd - ikke å evaluere selve aktiviteten innen byfornyelsen. Selvfølgelig griper disse to forholdene inn i hverandre. I de valg og prioriteringer vi har gjort i vårt arbeid har det imidlertid vært styrende at jobben vår har vært å evaluere byfornyelsestilskuddet.

2. Virkningen av byfornyelsestilskudd – en forståelsesramme

Det sentrale temaet for denne rapporten er hvordan byfornyelsestilskuddene har virket inn på de forhold en ønsker å påvirke med det. I dette kapitlet gir vi en teoretisk diskusjon av hvordan byfornyelsestilskuddene forventes å virke inn på byfornyelsesaktivitet og levekårenes fordeling. I tillegg til at denne teoretiske gjennomgangen gir innsikt i tilskuddenes virkemåte skal den gi en ramme for den empirisk forankrede diskusjonen av effekten av tilskuddene. Målsetningene med byfornyelsen er at den skal bedre levekårene for de vanskeligst stilte og redusere konsentrasjonen av dårlige levekår. Senere i rapporten går vi nærmere inn på hvordan disse målsetningene er formulerte på ulike forvaltningsnivåer.

2.1 Tilskudd til fornyelse av boligmassen

2.1.1 Tilskudd og beslutningen om å fornye en boligeiendom

Eieren/eierne av en boligeiendom velger selv standard på eiendommen. Med boligfornyning mener vi da at en eier av en bolig med understandard velger å gi eiendommen et standardmessig løft ved å gjennomføre en rehabilitering. Vi tenker oss at en eier vil rehabilitere hvis

¹ Det bør dog nevnes at alle de tre byene har vist stor velvilje i både å gi oss opplysninger og å gi oss tilgang på sine egne data.

verdistigningen som følge av rehabiliteringen overstiger kostnaden. Diskusjonene vil være intuitive og ikke-formelle og forenkles ved at vi antar at eierne har kun to alternative handlinger – å la understandarden være eller å rehabilitere. I dette perspektivet blir byfornyelsestilskuddenes rolle å påvirke lønnsomheten i potensielle boligfornyelsesprosjekter ved å tette eventuelle gap mellom fornyelseskostnader og verdistigning.

For en eier som planlegger å selge sin eiendom etter en eventuell utbedring, er begrepet 'verdien av en boligeiendom' klart og entydig. Verdien av eiendommen faller sammen med markedsverdien på boligen(e). Dette gjelder uavhengig av om eieren er et hushold som bor i en bolig eller om det er en gårdeier. For eiere som leier ut bolig og som planlegger å fortsette utleie og for eiere som ønsker å fortsette å bo i den aktuelle boligen blir situasjonen lignende.

Den mest relevante verdien for en utleier som planlegger å fortsette sin utleievirksomhet er ikke markedsverdien av eiendommen. Hun vil være mer interessert i den strømmen av nettoleieinntekter boligeiendommen forventes å generere i tiden framover. Denne beskriver en ofte som (den risikjusterte) nåverdien av de forventede leieinntektene. I et fungerende boligmarked vil dette verdibegrepet falle sammen med markedsverdien. For eiere som bor i en bolig og som tenker seg å fortsette med dette vil boligens bruksverdi være den mest relevante størrelsen. Denne kan i prinsippet være både høyere og lavere enn markedsverdien. Om endringen i bruksverdien, som følge av rehabilitering, for en eier er lavere enn endringen i markedsverdien kan hun delta i fornyelsen, selge og kjøpe en annen bolig. Også i dette tilfellet vil altså rehabiliteringens virkning på markedsverdien være av betydning for om en rehabilitering blir gjennomført eller ikke.

Endring i markedsverdi (dvs forventet pris i fri omsetning) som følge av en rehabilitering er, som en hovedregel, et fornuftig mål på endringen i verdien for eier.

Kostnadene knyttet til å rehabilitere en eiendom kan vi dele i to. Den første komponenten er de rene 'fysiske' rehabiliteringskostnadene. I tillegg til er det også rimelig å betrakte det forhold at boliger ikke brukes gjennom den perioden fornyelsen finner sted som en kostnads-komponent.

I forhold til kostnadene knyttet til nybygging er det to forhold vi vil trekke fram angående de rene fysiske rehabiliteringskostnadene. Det å heve en bolig fra 'understandard' opp til en akseptabel standard er ikke noen ensartet aktivitet. Kostnadene kan variere betydelig mellom tilsynelatende like prosjekter. Det er heller ikke usannsynlig at heterogeniteten gjør at det i liten grad er stordriftsfordeler i fornyelse og rehabilitering av boligeiendommer. Potensialet for standardiserte og effektive arbeidsmetoder er av samme grunn begrenset.

De samlede kostnadene ved å rehabilitere en eiendom er, når beslutningen om å fornye eller ikke tas, en usikker størrelse. Kostnadene avhenger av egenskaper ved både selve bygget og de enkelte boligene som ikke er observerbare før en starter arbeidet. En slik usikkerhet kan reduseres gjennom grundige forarbeider og tilstandsvurderinger. Likevel tror vi ikke usikkerheten, eller risikoen, kan elimineres helt. Vi tror at den usikkerheten en ikke kan 'planlegge og utrede seg bort fra' er større i fornyelsesprosjekter enn i ordinære nybyggingsprosjekter.

I de fleste tilfeller innebærer altså boligfornyelse at boliger som, på tross av at de har understandard, faktisk er i bruk tas midlertidig ut av boligmassen mens de utbedres. Det at boligene gjennom en periode ikke kan brukes må klart betraktes som en kostnadskomponent. Dette

gjelder både for eiere som bor i boligen selv, som i en periode må skaffe seg en midlertidig erstatningsbolig og for utleiere som mister leieinntekter mens fornyelsen pågår.

Vi kan merke oss to dagsaktuelle forhold som påvirker kostnaden ved at boligene ikke kan brukes i en periode. De er knyttet til temperaturen på boligmarkedet og rentenivå. Når boligmarkedet er 'hett' med høye husleier vil både kostnader med å holde utleieboliger tomme og ved erstatningsboliger være høye. I samtaler trekker representanter fra både Trondheim og Oslo fram de høye husleiene som et forhold som svekker eieres incitament til boligfornyelse. På den annen side kan det være at risikoen for å måtte bruke tid på å finne nye leietakere etter gjennomført fornyelse vil være mindre i et opphetet leiemarked.

Omfattende rehabilitering av boliger kan betraktes som å la boligene stå tomme en periode mot å øke verdi eller leieinntekter i framtiden. Jo høyere renten er, jo mindre er framtidige inntekter, verdistigning inkludert, verdt i forhold til umiddelbart tilgjengelige inntekter. De rene fysiske rehabiliteringskostnadene påløper også før en eventuell verdi- eller leiestigning på grunn av bedre standard. Attraktiviteten for en privat eier av å fornye er dermed fallende i rentenivå. De samlede kostnadene ved å fornye er altså høyere jo høyere renten er.

Vi vil forvente at 'markedet av seg selv' vil sørge for at fornyelse finner sted om en verdiøkning er høyere enn kostnaden. At markedet av seg selv sørger for fornyelse innebærer at minste nødvendige tilskudd for å sparke i gang tiltak for fornyelse av eiendommer, er lik 0. Minste nødvendige tilskudd er altså et tilskudd som gir verdiøkning pluss tilskudd lik risikojustert kostnad.

I noen tilfeller kan det være at et prosjekt er lønnsomt, men at det likevel kan være et poeng for myndighetene å gå inn i et prosjekt med tilskuddsmidler. Motivet for å gi tilskudd til slike prosjekt vil da ikke være å få i gang prosjektet, men å påvirke utformingen av det. Om dette er tilfelle må årsaken ligge i et avvik mellom markedets og samfunnets verdivurdering. I denne konkrete sammenhengen mener vi at den viktigste kilden til slike mulige avvik er at samfunnet (her: kommunen) kan ha et helhetlig byutviklingsperspektiv på fornyelsen mens den enkelte eier naturlig nok er mest interessert i verdien av sin egen eiendom. Spesielt kan det være at samfunnet ønsker en variert sammensetning av boligmassen i et område, og at verdien av en slik variasjon ikke avspeiles i markedsprisene.

Et variert boligtilbud i et område kan gi høyere verdi på alle boliger i området.² Gevinsten av et bidrag til en slik variasjon tilfaller alle eiere og beboere i område, og gir derfor i liten grad incitament til den enkelte til å bidra til dette. En begrunnelse for å ønske en variert sammensetning av boliger er at dette også kan gi en jevnere 'etterspørsel' etter kommunale tjenester (så som skole og eldreomsorg) over tid og mellom områder. Dette kan gi muligheter til mer kostnadseffektivitet produksjonen av kommunale tjenester. Byfornyelsestilskudd kan altså brukes som et incitament for å få eierne til å velge løsninger som er i fellesskapets interesse.

Ved bruk av byfornyelsestilskudd til bygningsfornyelse kan en altså påvirke både omfang og sammensetning av den byfornyelsesaktiviteten som skjer. Gjennom å velge ut viktige enkeltprosjekter og å presse tilskuddet ned mot det vi har definert som minste nødvendige tilskudd får en så mye byfornyelsesaktivitet som mulig ut av en gitt mengde tilskuddsmidler. Å velge

² I Christoffersen og Nordvik (1995) fant vi f.eks at prisene på boliger i småhus er høyere når det ligger mange blokkboliger i nærområdet enn når området er ensidig dominert av slike boliger.

tilskudd slik at det faller sammen med minste nødvendige tilskudd er vanskelig når det er stor usikkerhet om både kostnader og verdiendring.

2.1.2 Empiriske illustrasjoner av lønnsomheten i boligutbedring

Det er to store problemer knyttet til et empirisk arbeid med dokumentasjon av hvordan byfornyelsestilskuddet påvirker den privatøkonomiske lønnsomheten i boligutbedring. Disse påvirker analysene av omfang og utforming av bolig- og bygningsutbedringen:

- i) Stor spredning i den fysiske tilstand som skjuler seg bak begrepet understandard. Det fører til stor variasjon og usikkerhet om kostnader og verdiløft knyttet til standardheving.
- ii) I tillegg til det prinsipielle problemet i) er det også store praktiske vansker med å finne relevante data – både aggregert og på prosjektnivå.

Vi skal her utnytte de data og kunnskaper vi tross alt har og kan framskaffe til å gi noen empirisk relevante illustrasjoner av hva som påvirker lønnsomheten i fornyelsesprosjekter. Vi vil forsøke å vise hvordan den generelle utviklingen i boligmarkedene har påvirket lønnsomheten. Boligfornyelse har i perioden 1994-99 hatt en mye mer sentral plass i byfornyelsen i Oslo enn i andre byer. I våre drøftinger av lønnsomheten i boligfornyelsen har vi derfor valgt å sette et sterkere fokus på Oslo enn på de andre byene. De andre byene, spesielt Trondheim, uttrykker også planer om øke sitt engasjement i boligfornyelsen.

I de data over omsatte boliger, som vi har tilgang på, finnes ikke noe kvalitetsmål som kan brukes til å identifisere boliger med understandard. I Boforholdsundersøkelsen fra 1995 er det to spørsmål om boligen er godt vedlikeholdt innvendig og om huset er godt vedlikeholdt utvendig. I tillegg spørres eierne også om hvilken pris de tror de kan oppnå om boligen selges. Innenfor rammene av en hedonisk prisregresjon³ undersøker vi hvordan prisen på svært dårlig vedlikeholdte boliger skiller seg fra boliger som ikke har dette kjennetegnet. Vi antar så at prisforskjellen mellom boliger som er svært dårlig vedlikeholdte og 'vedlikeholdsmessig' greie boliger ligger i samme størrelsesorden som verdiendringen når en bolig heves fra understandard til et OK kvalitetsnivå. På basis av disse estimeringene fortsetter vi analysen vår med å anta at de dårlige boligene oppnår en pris som ligger 35% lavere enn markedsprisen på ellers like boliger.

Det er altså både relativt stor usikkerhet i kostnader knyttet til full utbedring og også store variasjoner mellom de enkelte eiendommene. For å kunne gi et empirisk relevant regneeksempel må vi likevel gjøre en form for anslag. Det er gjort ved å gå inn i tre forbedringsaker fra Oslo, en fra begynnelsen av 1998 og to fra 1999. Anslåtte forbedringskostnader i det eldste av disse tre prosjektene utgjorde så mye som 8.000 kroner pr m². Byfornyelsesavdelingens vurdering var at dette kanskje var noe høyt for denne konkrete eiendommen, fornyelsen av eiendommen ble heller ikke igangsatt. I de to andre prosjektene, som faktisk ble igangsatt, lå beregnede fornyelseskostnader på mellom to og tre tusen kroner pr kvadratmeter. I våre regne-eksempel settes forbedringskostnadene til 2.500 1999-kroner pr kvadratmeter.

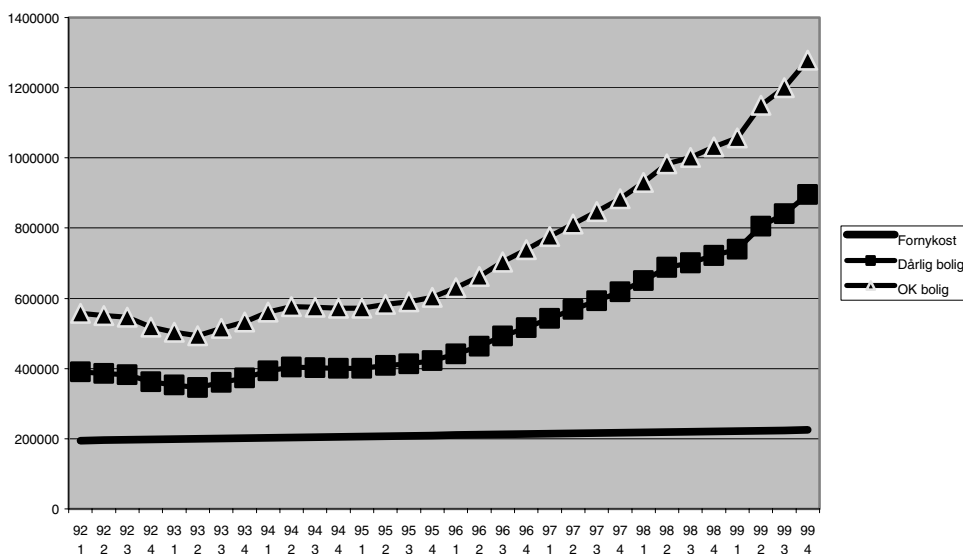
I beregningene har vi valgt å la kostnadene ved å utbedre en bolig utvikle seg i takt med utviklingen i konsumprisindeksen. Sannsynligvis er ikke denne antakelsen helt korrekt, vi tror

³ Denne metoden gjør det mulig for oss å kontrollere for faktorer som størrelse, beliggenhet mv når vi undersøker hvordan prisene på lavstandardboliger skiller seg fra boliger med høyere standard.

likevel ikke at fornyelseskostnadene har utviklet seg så mye forskjellig fra konsumprisindeksen at vi legger noe ressurser i å undersøke dette. Et argument for å velge en slik arbeidsbesparende antakelse er at beregningene tross alt ikke kan betraktes som noen annet enn 'empirisk interessante regne-eksempler'.

Under disse antakelsene, skal vi så vise utviklingen av verdigapet i byfornyelsesområdet i Oslo. Vi tar utgangspunkt i at tre roms boligen i byfornyelsesområdet hadde en pris på 572.000 kroner ved inngangen til 1995. Verdien på en ellers lik bolig med understandard anslås på samme tidspunkt å være lik 400.000 kroner. På basis av disse data og systematiske antakelser får vi et bilde av utviklingen av lønnsomheten i boligfornyning som vist i figur 2.1.1.

Figur 2.1.1 - Kostnader og verdier i boligfornyning i Oslo



Figuren viser tydelig den betydelige prisveksten en har hatt på boliger gjennom evalueringssperioden. Videre viser den at om den prosentvise forskjellen i verdien av boliger med hhv god og understandard er konstant vil det absolutte gapet øke når boligprisene stiger. Når fornyelseskostnadene endrer seg lite over tid vil boligfornyning ha en stigende lønnsomhet gjennom perioder med stigende boligverdier.

Fram mot slutten av 1996 lå verdigapet mellom 25.000 og 50.000 kroner, for deretter å bli negative og absolutt sett relativt høye. Den største negative verdien på gapet finner vi ved utgangen av 1999, da det lå på -158.500 kroner. Det er nærliggende å tolke dette i retning av at for den typiske eiendommen vi her betrakter har boligfornyning, uten byfornyelsestilskudd, vært privat økonomisk lønnsom etter siste kvartal 1996. Dette igjen ville ha betydd at minste nødvendige tilskudd er lik null og at eventuelle tilskudd kun har vært en unødvendig overføring av penger til eierne som faktisk ikke har stimulert den ønskede aktiviteten.

En slik tolkning må modifiseres noe fordi vi ikke har trukket eventuelle kostnader knyttet til at en eier kan bli nødt til å lå boliger stå tomme i utbedringsperioden. Vi har heller ikke trukket noen risikobetraktninger eksplisitt inn i beregningene.

Resultatene av lønnsomhetsberegningene våre er svært følsomme for antakelsene som gjøres mhp utbedringskostnader og verdistigning som følge av utbedringen. Dette er ikke bare en

indikasjon på at våre beregninger er usikre. Vi ser det faktisk primært som en illustrasjon av at det i den virkeligheten de som jobber med byfornyelse må forholde seg til, er stor spredning i lønnsomheten mellom ulike prosjekter. Denne spredningen kommer naturligvis av at mengden av boliger med understandard er svært lite homogen. Størrelsen på det verdiløftet en eiendom får om boligene i den oppgraderes til utbedringsstandarden avhenger derfor av grad og art av understandard før utbedringen. Det er også stor forskjell på de kostnadene som kreves for å løfte boliger opp til utbedringsstandarden.

En kan være fristet til å si at når usikkerhet og spredning er så stor blir beregninger av lønnsomheten av den typen vi har gjort her meget lite informative. Vi mener at en slik konklusjon vil være noe overdrevet. En kan heller tenke seg at det finnes en betydelig masse av boligutbedringer i byfornyelsesområdene som er mulig eller ønskelig å få satt i gang. Verdigapene varierer mellom de ulike boligeiendommene. I vedlegg 1 illustreres variasjonen gjennom et sett med følsomhetsberegninger.

Konklusjoner

På basis av drøftingene av lønnsomhet ved boligfornyelse i Oslo kan en gi noen relativt konkrete råd om bruken av byfornyelsestilskudd. Nå når prisnivået på bolig generelt og på boliger i byfornyelsesområdene spesielt har steget så mye vil det finnes en del prosjekter som har blitt privatøkonomisk lønnsomme. Det kan ikke være noen prioritert oppgave å bruke knappe offentlige ressurser på prosjekter som uansett vil være lønnsomme. Dette kan være argumenter for å nedtone kommunalt og statlig engasjement i boligdelen av byfornyelsen, og heller prioritere miljø- og andre områdetiltak. En alternativ konklusjon er kanskje enda mer naturlig: Når en går inn med tilskuddsmidler bør en prioritere den tunge delen av bygningsfornyelsen. Det kan også være naturlig å prioritere prosjekter med stor risiko, f.eks bygninger hvor det er stor risiko for 'skjulte feil' og bygninger hvor antikvariske hensyn kan føre til et vanskelig utbedringsarbeid. Den noe lettere bygningsfornyelsen kan en avvende og se om eierne selv tar seg av den.

2.1.3 Velferdseffekter av boligutbedring

Når forbedringer av boligmassen gjøres ved rehabilitering eller riving av eksisterende boligbygg blir selvfølgelig de opprinnelige beboerne den tydeligst berørte parten. For dem vil oftest byfornyelsen innebære endring av boligstandard, enten ved at de flytter eller ved at deres bolig blir oppgradert. Samtidig vil deres bokostnader endres. Typisk kan en si at for de opprinnelige beboerne gir byfornyelse høyere boligstandard og høyere boutgifter/-kostnader, for noen vil dette oppleves som en velferdsøkning, for andre oppleves det som en ulempe.

I en forstand kan en anta at for de opprinnelige beboerne gir boligfornyelsen et netto velferdstap! I utgangspunktet har disse husholdene valgt dårlige boliger med lave bokostnader. Tas denne muligheten bort fra 'bolig'menyen er det rimelig å betrakte dette som en velferdsreduksjon. Denne effekten kan bli motvirket av personrettede tiltak som støtte til egenkapital og av statlige og kommunale bostøtteordninger. Effekt på boligpriser og/eller husleier i andre segmenter av boligmarkedet kan også bidra til å modifisere denne negative konklusjonen.

Begrepet 'grupper med dårlige levekår i de aktuelle områdene' vil bli tolket noe videre enn det som vanligvis gjøres. De opprinnelige beboerne utgjør naturlig nok en viktig del av gruppen. I tillegg vil vi trekke inn en gruppe vi kan kalle 'mulige framtidige beboere'. Dette er de som en eller annen gang i framtiden ville ha valgt å bosette seg i billige dårlige boliger. En indikasjon på at billige boliger spiller en viktig rolle for mange i kortere eller lengre over-

gangsfaser er den store 'turn-overen' i de små og billige boligene i sentrumsområdene i alle de tre byene.

Når en skal evaluere virkningen av byfornyelsen bør en i prinsippet sammenligne to likevekter i boligmarkedet – en med byfornyelsestiltakene, og en uten disse tiltakene. For i det hele tatt å kunne gjøre slike hypotetiske sammenligninger er en nødt til å gjøre en god del forenklinger. Årsaken til dette ligger i naturligvis i kompleksiteten til systemer av gjensidig avhengige segmenter i boligmarkedet. Den tankerammen, eller modellen, vi bygger diskusjonen rundt er inspirert av den beskrivelsen av boligmarkedet som finnes i Rødseth (1987).

Først ser vi effekten av å erstatte en gitt mengde med dårlige boliger med gode boliger. For å forstå hvordan prisene på et boligmarked med en gitt mengde boliger bestemmes kan vi tenke oss alle potensielle boliggetterspørrere rangert etter betalingsvilje for bolig. Betalingsviljen bestemmes av avveilingen mellom konsum av bolig og andre varer og tjenester, inntekt og de mulighetene hushold har til å ta opp lån. Rødseth (1987) beskriver prisdannelsen på bolig på følgende måte:

'Er det f.eks. 2,1 millioner forbrukere og 1,7 millioner hus, blir prisen bestemt av forbruker nr. 1,7 million ordna etter betalingsvilje. Den siste forbrukeren som får plass [kan en kalle] den marginale konsumenten'.

Den boligmarkedsforståelsen som ligger bak dette utsagnet er et sentralt utgangspunkt for vår beskrivelse av boligmarkedet. Vi tar utgangspunkt i en situasjon med likevekt på de forskjellige segmentene av boligmarkedet. Anta så at kommunen gir tilskudd til fornying av noen gårder. Disse tilskuddene vil i praksis et godt stykke på vei finansieres ved hjelp av Husbankes byfornyelsestilskudd. Vi antar også at de boligene som trekkes ut av boligmassen som følge av fornyelsen er de dårligste og minst attraktive, og dermed de billigste boligene.

Standardhevingen som følge av boligfornyelsen vil bedre den relative attraktiviteten på boligene. Dette vil igjen øke den relative prisen på boligene i området i forhold til boliger i andre segmenter av samme boligmarked. Boliggetterspørsel som uten byfornyelsen ville ha blitt kanalisert mot andre markedssegmenter retter seg som følge av standardhevingen mot de fornyede boligene og andre boliger i samme område. Boligprisene i andre markedssegmenter vil altså, i følge vårt likevektsresonnement, reduseres som følge av byfornyelsen. Dette vil spesielt gjelde for prisene i de laveste kvalitetssegmentene.

Den økte (relative) attraktiviteten er jo noe som noen er villige til å betale for. Sammenligner vi befolkningsfordelingen i de to hypotetiske likevektene 'før og etter' en boligfornyelse har funnet sted vil det være høyere innslag av folk/hushold med høy betalingsvilje i byfornyelsesområdene. I andre områder, eller markedssegmenter, vil forholdet være motsatt.

Hvor interessante er så konklusjonene om hvordan boligfornyelse kan påvirke fordelingen av hushold etter betalingsvillighet i boligmarkedet? Utjevning av levekår mellom geografiske områder og reduksjon av konsentrasjon av dårlige levekår i byfornyelsesområdene er blant de sentrale målene bak byfornyelsespolitikken på både statlig og kommunalt nivå. En av de viktigste bestemmende faktorene for velferd/levkår er et husholds tilgang på økonomiske ressurser (primært inntekt og formue). Dette er også en av de viktigste faktorene bak husholdenes betalingsvillighet for bolig. Når betalingsvillighet for bolig korrelerer positivt med velferd (eller levekår) på husholdsnivå kan byfornyelse være et godt virkemiddel for å redusere konsentrasjon av levekårsproblemer i et område og å utjevne levekår.

En kan også se selve boligfornyelsen som et direkte bidrag til utjevning av levekår når den fører til at variasjon i fordelingen av boligstandard reduseres. Det er dette som vil skje om boligfornyelsen rettes inn mot nettopp de dårligste boligene i byens boligmarked.

I diskusjonen om hvem som berøres av boligtiltak innen byfornyelsen vil vi også peke på to former for (positive) eksterne effekter. For det første har vi dem som bor i boliger med brukbar standard i et område med stort innslag av 'boliger med understandard'. For dem vil byfornyelsestiltak rettet mot de dårlige boligene kunne være gunstig på flere måter. Når et område rustes opp framstår det som mer tiltalende. Dette kan gjøre det triveligere å bo der og kan, gjennom det, også øke verdien på alle boligene i området. I tillegg vil risikoen knyttet til opprustning av boliger og selve området i egenregi være mindre når innslaget av boliger med 'understandard' reduseres. Byfornyelse kan altså redusere risikoen for at private investeringer ikke kaster noe av seg fordi et område synes å være inne i en nedtursspiral.

Den andre formen for eksterne effekter vi trekker fram er at det kan ha en verdi i seg selv for mange at de dårligste boligene trekkes ut av boligmassen. Dette kan også gjelde for folk som bor utenfor byfornyelsesområdene. Dette er ikke annet enn en empirisk påstand om at både byutvikling og utforming av by-rommet er forhold som angår alle innbyggerne.

Reduksjon av konsentrasjon av levekårsproblemer kan i seg selv faktisk også i noen tilfeller bidra til å redusere omfanget av dem. Konsentrasjon av beboere med ulike problemer i et område kan være uheldig for utviklingen av skolene. Det vil også kunne være slik at høy konsentrasjon av rus- og kriminalitetsproblemer kan føre til at dette dominerer området. I den grad boligfornyelse reduserer slike problemer kan en absolutt si at slike tiltak fører store fordeler med seg. Selv om byfornyelsesområdene i Bergen, Trondheim og Oslo nok ikke kan sies å være dominert av slike problemer kan en se byfornyelsesarbeidet som en måte å forebygge en slik utvikling. Erfaringer fra andre land viser at det er svært vanskelig å snu en situasjon hvor problemer av denne typen har 'satt seg'.

2.2 Tilskudd til utbedring av fellesområder

2.1.1 Tilskudd og beslutningen om å fornye fellesområder

Byfornyelsestiltak utenfor selve bolighusene er tiltak som opprustning av private og offentlige fellesområder. Eksempler kan være opprustning eller anlegging av lekeplasser og parker, skape møteplasser som bydelshus, og trafikktiltak. Denne type tiltak er åpne for 'allmennheten'. I tillegg regner vi opprustning av gårdsrom til det som skjer utenfor bolighusene. I motsetning til de først omtalte tiltakstypene er dette tiltak hvis resultater ikke er direkte tilgjengelige for andre enn dem som 'hører til' rundt gårdsrommet.

Tiltakene har til felles at de har karakter av å være fellesgoder. Et fellesgode er et gode som er slik at en persons bruk av det ikke forringer andres nytte/glede av å bruke det samtidig. Økonomisk teori forteller oss at aktører som handler ut fra sin egeninteresse vil ha vansker med å gå sammen for å produsere/finansiere et optimalt kvantum av fellesgoder. Både gårdsrom og mer allment tilgjengelige tiltak er felles goder. Når det gjelder gårdsrom er gruppen som primært nyter godt av fellesgodet imidlertid klarere avgrenset og de har også ofte etablert en form for organisasjon som kan lette prosessen når kollektive beslutninger skal tas. Organiseringen eliminerer ikke beslutningsproblemene, men kan lette dem.

Årsaken til problemet er at gevinsten av (eller gleden av) tiltaket deles av mange, mens ingen alene har incitament til å sette i gang eller finansiere. Tenk f.eks på opprustning av en park. De fleste som bor i området har glede av det og kunne kanskje tenke seg til å være med å finansiere opprustningen om det var nødvendig for å få den igjennom. Om alle andre betaler vil det for den enkelte være optimalt å ikke bidra, de får jo godet likevel. Tenker alle slik blir det ingenting av. På den annen side vet alle at hvis de selv betaler vil andre kunne la være å betale, og man risikerer å yte sin innsats uten at prosjektet blir gjennomført. For nærmere beskrivelser av problemene forbundet med produksjon og finansiering av kollektiver goder vil vi vise til Johansen (1965).

I økonomisk og annen samfunnsfaglig teori har denne typen mekanisme, eller incentivproblemer, som er diskutert i forrige avsnitt, flere fargerike navn så som en n'tedelseffekten, gratispassasjerproblemet, allmenningens tragedie og fangens dilemma. Slike problemer gjør det nærliggende å vurdere offentlig engasjement i produksjonen. Byfornyelsestilskuddet kan spille en slik rolle. Incentivproblemene i forbindelse med produksjon og finansiering av fellesgoder leder i mange tilfeller til det en kan kalle offentlig fattigdom og privat velstand. Den slående forskjellen som en i dag ser mellom standarden i skolens klasserom og barneværelsene er en god illustrasjon av dette.

I et 'marked' overlatt til seg selv er det altså liten grunn til å tro at beboerne i et område eller en gård, vil være i stand til å realisere en optimal standard på fellesarealene og omgivelsene. I enda mindre grad er det grunn til å tro at områdets innbyggere vil la sin ressursbruk på fellesareal styres av byutviklingsmotiver. Om en skal få realisert de samfunnsøkonomisk beste utformingene av uteområder i byfornyelsesområdene vil det være behov for en form for offentlig engasjement.

2.2.2 Forbedring av fellesområder - velferdsbetraktninger

Det er rimelig å oppfatte også kvaliteten på området rundt en bolig som en del av standarden på boligen. Når en dekomponerer prisen på boliger i priser på ulike egenskaper ved boligen finner en da også oftest at område-egenskaper gir betydelige bidrag til forklaringen, se f.eks Christoffersen m.fl (2000) og Rothenberg m.fl. (1991). Vi betrakter ut fra dette også slike tiltak som en måte å øke den relative attraktiviteten til boligene i området. Effekten av områdetiltak vil derfor kvalitativt bli de samme som effektene av boligopprustning. Uten å gjøre omfattende statistiske undersøkelser ser vi det vanskelig å gi kvantitative anslag på forholdet mellom effekter av direkte boligtiltak og effekter av områdetiltak.

Uteområder brukes i stor grad av barn og unge. Det kan være at deres kvalitetsvurderinger i mindre grad enn voksnes vurderinger påvirker husholds betalingsvillighet for en bolig. Kanskje gjelder dette spesielt hushold som har dårlig råd og derfor er nødt til å prioritere strengere enn andre. I større grad enn for direkte boligtiltak kan det altså tenkes at områdetiltakene har velferdseffekter ut over det som avspeiles i boligprisene. Om disse hypotesene om at områdetiltak gavner barn og unge i familier med dårlig råd er riktige har slike tiltak etter vår mening en svært positiv fordelingsprofil.

En annen mulig forskjell går på samspillet mellom offentlige og private investeringer. Om en slik påvirkning er positiv kan offentlige område-investeringer gi incitament til private investeringer i boligtiltak. På den annen side kan incitamentproblemer knyttet til private investeringer i fellesgoder innebære at det ikke er sikkert at områdetiltak som blir samfunnsøkonomisk lønnsomme som følge av private boligtiltak blir realisert uten offentlig

engasjement. I de intervjuene vi gjennomførte i kommunene kom nettopp slike tanker fram fra Bergen og Trondheim som begge har satset mer på områdetiltak enn på boligfornyning.

Heving av standard på boliger og/eller det fysiske utområdet øker den relative attraktiviteten, og dermed verdien, på boligene i området. I tillegg kommer mulige 'terskeeffekter'. Med terskeeffekter mener vi negative trekk som er så dominerende at marginale bedringer i andre henseende ikke bidrar til økt attraktivitet. Et eksempel på en terskel kan være omfanget av biltrafikken i et område. Om bilene dominerer et område i så stor grad at det oppleves som utålelig vil det ikke hjelpe noe på områdets attraktivitet om en planter blomster og setter ut benker eller bedrer boligkvaliteten. Skal utviklingen i områdes snus må selve terskelen, dvs biltrafikken angripes.

Terskeeffekter kan ha sin basis i egenskaper ved uteområdene, ved selve boligmassen eller ved befolkningssammensetningen. Noen vil nok også se områdets renommé som en selvstendig terskel. Om slike renommé-effekter ikke gir noe selvstendig bidrag vil de kunne være en kilde til betydelige tregheter når det gjelder muligheten til å snu en uheldig situasjon eller utvikling. Ofte(st) vil nok terskeeffekter oppstå som følge av samspill mellom alle disse typene av forklaringsfaktorer. I slike tilfeller er det nødvendig å målrette innsatsen mot selve tersklene.

En viktig type av dynamiske mekanismer i boligområder som er relevante i diskusjoner av effekter av byfornyelsestiltak dekkes av begrepet nedtursområde. Et nedtursområde er et område som av en eller annen grunn har blitt lite attraktivt. Over tid kan dette føre til konsentrasjoner av beboergrupper som oppleves som igjen å redusere attraktiviteten enda mer. Investering i vedlikehold av boliger blir ulønnsomme og dermed ikke utført, fellesarealer forfaller mv... Erfaringer fra andre land viser at denne typen problemer kan være svært vanskelig å snu. Det kan derfor være at en vellykket byfornyelse har som resultat – ikke at området forbedres, men at en stopper opp forverringen. Det er klart at dette ikke høres særlig ambisiøst ut. Kanskje det heller kan ses som en illustrasjon av de problemene en kan komme opp i om en ikke jobber aktivt med byfornyelse.

De viktigste effektene av tiltak for å oppruste områder går på at områdene blir triveligere både for beboere og andre som bruker området. Dette igjen kan virke positivt inn på boligverdier og viljen til å investere mer i området. Gjennom det igjen kan befolkningssammensetning og konsentrasjon av levekårsproblemer, som diskutert i forbindelse med boligutbedringene, endres i ønsket retning. Om slike endringsprosesser gjøres mest effektivt ved å stimulere gårdsromsutbedringer eller utbedringer av offentlige fellesarealer er et empirisk spørsmål.

Del 1: Vurdering av effekten av anvendelsen av byfornyelsestilskuddet i perioden 1994-99

3. Byfornyelsesaktivitet i de tre byene i årene 1994-99 – Hva har skjedd?

Hensikten med dette kapitlet var i utgangspunktet å beskrive de fysiske resultatene som er oppnådd i byfornyelsesaktiviteten i de tre byene. Dette viste seg å være svært vanskelig! Data mangler dels fullstendig, dels finnes det på svært aggregert nivå og dels finnes de i en form som gjør sammenlignbare beskrivelser vanskelig. Selv om vi har forsøkt å beskrive det som er oppnådd må en nok si at hovedinnsatsen i arbeidet med kapitlet derfor ble et forsøk på å dokumentere tilskuddsbruken etter formål og år. I tillegg til informasjon hentet fra rapporter fra kommunene til Husbanken og interne kommunale dokumenter bruker vi opplysninger fra intervjuer med de enkelte kommunene i beskrivelsene i dette kapitlet.

De dårlige dataene er et problem for vår evaluering. Atskillig mer problematisk er det at Husbanken gjennom hele evalueringsperioden har hatt et så tynt grunnlag for sine tildelinger av tilskudd og for egen 'overvåking' av hvordan tilskuddsmidlene er brukt. Selv om kommunene nok gjennom sitt arbeid har hatt kunnskap om de enkelte prosjektene som er gjennomført kan en stille klare spørsmålstegn ved om de har hatt noe grunnlag for prioriteringer mellom ulike prosjekter og prosjekttyper når den systematiske datainnsamlingen har vært såpass dårlig.

På et senere tidspunkt kan det være et poeng å gå inn med egne undersøkelser for å dokumentere de fysiske tiltakene. Dette kan for eksempel gjøres etter mønster av Wessel og Bjørneboe (1997) hvor ble det gjennomført både beskrivelser og kritiske evalueringer av en del forbedrede gårdsrom. Et viktig poeng med gårdsromsevalueringen til Wessel og Bjørneboe var at de ikke bare talte opp antall fornyede gårdsrom, men at de også vurderte kvaliteten på de ferdige produktene.

3.1 Bergen

I sin statusbeskrivelse fra 1999 beskriver Kommunalavdelingen for byutvikling 'Det tradisjonelle bolig- og miljøfornyelsesarbeidet' som å være i en slutfase. Bakgrunnen er at 90-95% av den sentrale boligmassen har en akseptabel standard. Arbeidet med trafikksanering og opparbeidelse av grøntområder har også gjort de aktuelle strøkene mer attraktive. De data som er tilgjengelige når det gjelder Bergens bruk av byfornyelsestilskudd gjør det vanskelig å fordele tilskuddsbruken på år og formål. Tabell 3.1.1 gir de samlede tilskuddene HB har gitt til byfornyelse i Bergen gjennom evalueringsperioden. Bergen var den første av de tre storbyene til å utforme hele sin søknad om byfornyelsestilskudd som en programtilskuddssøknad.

Tabell 3.1.1 – Samlede byfornyelsestilskudd i Bergen etter år (i tusen kroner)

1994	36.000
1995	15.000
1996	37.000
1997	34.000
1998	17.000
1999	19.000
Sum	158.000

Ved hjelp av de aggregerte prosjektrengskapene til Kommunalavdelingen for byutvikling kan de samlede tilskuddene på 158 millioner fordeles på fem ulike formål.

Tabell 3.1.2 – Samlede byfornyelsestilskudd i Bergen etter formål (i tusen kroner), 1994-99

Dyr fornyelse	6.963
Miljøfornyelse	96.310
Nedskrivning ervervskostnader	46.900
Brannsikring	2.000
Div. administrasjon	2.027
Sum	158.000

Det vi kan kalle for boligfornyelse i evalueringsperioden utgjorde rundt en tredel av tilskuddene til Bergen. Som beskrivelse av aktiviteten gjennom den perioden vi betrakter er dette inntrykket noe misvisende. Noe over 30 millioner av posten 'Nedskrivning ervervskostnader' var knyttet til utfasingen av kommunens engasjement i bygningsfornyelsen på Nedre Nygård, og ble utbetalt tidlig i perioden 1994-95. Etter det har miljøfornyelse hatt en atskillig mer dominerende posisjon. Kommunen uttrykker at utemiljøtiltak har vært hovedfokus i deres arbeid med byfornyelse.

Av de 158 millioner kroner Bergen har fått i byfornyelsestilskudd i perioden 1994-99 er 56% avsluttet og utbetalt. De resterende midlene har gått til prosjekter som er under prosjektering eller i arbeid. Det at 'vi har hele tiden hatt det målet at pengene skal ut i arbeid fortrest mulig' har vært en eksplisitt strategi for Bergen gjennom hele perioden. Kommunalavdelingen byutvikling utalte i intervju med oss f.eks at: Der hvor vi stod fast har vi tatt pengene tilbake igjen og gitt dem til andre som kunne igangsette.

I følge kommunens egen oppsummering har den kommunale egenandelen på nedskrivning av saneringstap ligget på 50% av totalt offentlig engasjement. I øvrige tiltak har den kommunale innsatsen vært 20%. Begrepet 'Nedskrivning av ervervskostnader' antyder litt om hvordan boligfornyelsen drives i Bergen. Ved å inngå utbedringsavtaler og å kompensere for manglende lønnsomhet dvs. 'nedskrivning av ervervskostnader' søker en å få i gang fornyelsesarbeidet. For 22 eiendommer/bygninger som kommunen eide ved inngangen av evalueringsperioden skjedde dette ved at eiendommene ble solgt til en pris som gjorde det mulig for kjøperne å utbedre på en lønnsom måte.

Området Nedre Nygård har vært et sentralt fornyelsesområde. Gjennom evalueringsperioden har kommunen beregnet at det er blitt foretatt investeringer på hele 609 millioner kroner i det

som kan karakteriseres som oppgradering av området. Finansieringskildene for denne innsatsen fordelte seg som beskrevet i tabell 3.1.3.

Tabell 3.1.3 – Finansiering av innsatsen i Nedre Nygård

	Millioner kroner	Andel, i prosent
HB's Byfornyelsestilskudd, nedskrivning ervervskostnader	44	7
Kommunal nedskrivning ervervskostnader	44	7
HB's Byfornyelsestilskudd, andre tiltak	24	4
Offentlig infrastruktur	9	1
Private investeringer	488	81
Sum	609	100

I de berørte eiendommene er 67 leiligheter rehabilitert, 162 er revet og erstattet og 286 nye leiligheter er bygd. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.

3.2 Trondheim

På samme måte som for Bergens del er det vanskelig å fordele de byfornyelsestilskuddene som er gått til Trondheim kommune etter formål og år. De samlede tilskuddene til Trondheim gjennom evalueringsperioden er som gitt i tabell 3.2.1.

Tabell 3.2.1 – Samlede byfornyelsestilskudd i Trondheim etter år (i tusen kroner)

1994	13.568
1995	14.791
1996	17.124
1997	19.090
1998	11.500
1999	10.417
Sum	86.490

I rapporten fra Wessel og Bjørneboe (1997) vises det at godt over 90% av tilskuddene fra Husbanken i årene 1994 og -95 gikk til opprustning av fellesarealer. Noe mer enn 30% var opprustning av 'private fellesarealer', så som gårdsrom og forhager. I det omtalte boligprogrammet skrives det at i perioden 1996-98 gikk det meste av byfornyelsestilskuddene til 'Programområdet Lademoen'. Området Lademoen ble valgt ut for en konsentrert innsats fordi dette er et gammelt område hvor det har utviklet seg en hopning av negative levekårs-komponenter.

Når vi sammenholder opplysningene om totale byfornyelsestilskudd til Trondheim med opplysninger fra 'Årsrapport 1999 for 'Programområdet Lademoen' finner vi at selv om Lademoen-programmet utgjør en stor del av tilskuddene er det ikke helt dominerende.

De, ganske spinkle, opplysningene om tilskuddsbruk utenfor Lademoen viser interessante trekk. Opprustning av offentlige uteområder utgjør en betydelig andel. Eksempler på slike tiltak er: leke-/oppholdsplass, allmenning/bydelsplass, akebakke og elvepromenade. Tidlig i evalueringsperioden (dvs 1994-95) gikk mye av tilskuddene til opprustning av det vi kaller for private fellesarealer, dvs tiltak i gårdsrom og forhager. Tidlig i evalueringsperioden ser det også ut til at den rene boligfornyelsen har hatt et begrenset omfang. Det lave presisjonsnivået i beskrivelsen av bruken av byfornyelsestilskudd fordelt etter formål er en konsekvens av hullede data, dels også av problemer med manglende konsistens mellom data fra ulike kilder.

I 1999 ser det ut som om det er innvilget en god del større andel tilskudd til 'den rene' boligfornyelsen. En slik vridning er i tråd med Boligprogrammets utsagn om at den tunge byfornyelsen skal (opp)prioriteres.

For årene 1996-98 utgjorde tilskuddene til Lademoen-programmet nesten 51 % av de samlede tilskuddene til kommunen, i 1999 hadde denne andelen falt til noe mer enn 25 %. Totalt sett utgjorde tilskuddene til dette programmet en betydelig innsats med vel 27 millioner kroner i perioden 1996-99. I de del-prosjektene som inngår i oversikten over Lademoen-programmet er 'sum reviderte kostnader' på knappe 50 millioner. Byfornyelsestilskuddenes andel utgjør altså 54% av reviderte kostnader. Vi finner i noen av prosjektene at påløpte kostnader er høyere enn reviderte kostnader. Dette gjelder spesielt de to store prosjektene Lademohallen og Voldsminde barnehage. I Lademoenhall-prosjektet rapporteres det at kostnadene har blitt høyere enn forventet pga skjulte skader. For Voldsminde barnehage nevnes det at uklare eierforhold har skapt problemer i prosjektet.⁴ Hvis dette i sin helhet har sin årsak i kostnads-overskridelser er den samlede HB-andelen nede i 50%.

De to største prosjektene i programområdet Lademoen er Lademohallen og Voldsminde barnehage. Det første av disse to inkluderer blant annet en skatehall. Voldsminde-prosjektet ser ut til å dels bestå i 'tilbakeføring av gammel barnehage til bruk for velforening og beboere'. Målene med de to prosjektene er å stimulere lokal aktivitet i området. Prosjektene Lademoen kunstnerverksted og Rosendal teater kan nok også regnes inn under dette formålet. Samlede kostnader i disse fire prosjektene er noe over 23 millioner kroner, byfornyelsestilskuddenes andel var 52 %.

Den andre store posten vi finner i programområdet Lademoen er ulike tiltak for å redusere biltrafikkens belastning på området. Her finner vi tiltak som innsnevring/stenging/nedsatt hastighet, gatetun, fotgjengerunderganger og underjordisk parkering. Samlet ressursbruk på disse tiltakene ligger på vel 10 millioner. Byfornyelsestilskuddene ser, med en andel på 80 %, ut til å utgjøre en atskillig større andel i finansieringen av disse tiltakene enn i andre tiltak.

Selv om det i evalueringsperioden har skjedd svært lite boligfornyelse ved hjelp av byfornyelsestilskudd viser intervjuene med ansatte ved Bolig- og byfornyelseskontoret (BOB) at det har skjedd en del boligfornyelse i byfornyelsesområdene. Noe har f.eks skjedd gjennom at det er stilt krav om 30-års-standard ved seksjonering. Disse kravene er hjemlet i vedtak i bystyret. BOBs utsagn er at dette har ført til mange utbedrede boliger i byfornyelsesstrøkene. Videre har en god del kommunale boliger i de aktuelle områdene blitt rehabilitert ved hjelp av lån i Husbanken, men uten byfornyelsestilskudd.

⁴ Uklare eierforhold har forsinket istandsettingen av tidligere barnehagebygg. Oppvekstetaten har funnet dekning for dette.

Hovedvekten av Trondheims bruk av byfornyelsestilskudd har gått til miljøtiltak, spesielt har mye gått til offentlig infrastruktur og arealer. Kommunen ønsker å utnytte erfaringene fra arbeidet på Lademoen til 'å angripe' også andre områder med en overordnet systematisk områdeplanlegging.

3.3 Oslo

Et første bilde av omfang og fordeling av byfornyelsesaktiviteten dannes ved å se på størrelsen på de tilskuddene som er gitt og deres fordeling på formål. I de data vi har fått tilgang på manglet opplysninger om 1996, vi bruker derfor opplysninger om 1996-tilsagn hentet fra rapporten for 1997. Det tallet vi da finner er noe lavere enn den aggregerte summen HB rapporterte. Dette oppfatter vi ikke som kritisk da den primære hensikten med tabellen er å tegne et relativt grovt oversiktsbilde.

Tabell 3.3.1 – Byfornyelsestilskudd i Oslo etter formål og år (i tusen kroner)

	1994	1995	1996	1997 ^{*1}	1998	1999
Rivning	871	4.342	3.791	6.030	0	2.123
Gårdsrom	7.063	14.234	12.635	14.346	4.749	22.333
Offentlige fellesarealer	1.510	5.548	26.653	46.160		3.685
Felleshus/bydelshus	0	846	3.370	1.750		
Dyr nybygging	791	12.974	1.056	800	1.200	3.750
Dyr utbedring	0	7.257	19.428	9.094	11.612	17.563
Saneringstap	0	3.165				
Personrettet støtte	0	0			11.250	4.080
Annet	0	331	6.424	2.640	9.181	6.465
Sum	10.235	59.759	84.244	81.620	37.993	60.000

^{*1} av tilsagnene på 81,260 millioner er nesten 6 millioner overført fra 1996.

Tabellen gir klart inntrykk av at opprustning av offentlige fellesarealer er lavere prioritert rundt årtusenskiftet enn det var for noen få år tilbake. I sin kommentar til Opplegg for evaluering, statistikk og rapportering av byfornyelse (datert 29.11.99) skriver Oslo kommune:

Fordi det trakk ut å etablere nye virkemidler ble en større del av tilskuddene i en periode rettet mot miljøtiltak i byfornyelsesområdene. Dette var dels et etterslep av gårdsromsopparbeidelse i kvartal hvor bygningsfornyelsen i hovedsak var gjennomført tidligere, og dels rettet mot å øke kvaliteten på det offentlige uterom i de samme områdene.

Ut fra dette er det grunn til å forvente at den vridningen mot mer bygningsfornyelse er en trend som vil fortsette. Intervjuer med kommunens representanter gir det samme inntrykket.

I en egen vurdering av bruken av byfornyelsestilskuddene sier Bolig- og eiendomsetaten at selv om tilskuddstilsagnene var lave i 1998, førte dette ikke til lav aktivitet. Årsaken lå i betydelig kommunal egeninnsats og i at et visst etterslep gjorde at kommunen hadde tilskuddsmidler som var bevilget årene før 1998 som ikke var brukt. Kanskje var etterslepet en av grunnene til at tilskuddene lå lavere enn både før og etter? Vi merker oss at i -98 er det avvik mellom tilskuddenes fordeling på formål på tildelings- og på rapporteringstidspunkt.

Oslo kommunes virkemiddelpakke ble vedtatt først i april i 1998. I rapporten for 1998 rapporteres det at 30 utbedringsavtaler om full bygningutbedring ble inngått. Før utbedring innebærer dette at 291 leiligheter blir berørt. Planlagt antall boliger etter utbedring i tiltakene er 251. Det rapporteres også at tilskudd i prosent av samlede utbedringskostnader stort sett ligger i området 15-30%, med et gjennomsnitt på rundt 20%.

I 1995 og 1996 utgjorde de kommunale tilskuddene til byfornyelsen hhv 19,0 og 14,8 mill. NOK. De tre siste årene av femårsperioden 1995-99 ble det bevilget 26,5 millioner av kommunale midler – omlag 30% av den totale summen av offentlige byfornyelsestilskudd.

Virkemiddelpakken av april 1998 representerer et skille i byfornyelsespolitikken i Oslo. Dette, og det forhold at vi fikk nødvendige data relativt tidlig i prosjektet, gjør at vi her beskriver de prosjektene som ble tildelt støtte i det første året etter dette – 1999 - i noe mer detalj. I beskrivelsen brukes data fra 1999. Endringer i prosjektene i år 2000 kommer ikke med. Slike endringer kan være tilleggstilskudd eller fysiske endringer i tiltaksutformingen.

Til opparbeidelse av offentlige fellesarealer i regi av byfornyelsen, ble det brukt noe mer enn 10 millioner i 1999. Om lag 35% av dette ble finansiert med byfornyelsestilskudd fra HB. Kommunale byfornyelsestilskudd utgjorde noe mer enn en fjerdedel. Fire av 10 kroner brukt på denne typen tiltak kom altså fra andre enn byfornyelsesavdelingen/Husbanken. I typiske offentlige prosjekter som dette (parker og gategrunn) kommer 'egenandelen' stort sett fra andre offentlige budsjetter så som f.eks budsjettene til Park og idrett og fra Samferdselsetaten.

Som tabell 3.3.1 klart viser gikk det i 1999 mye tilskuddsmidler til opprustning av gårdsrom. Tabell 3.3.2 viser samlet ressursbruk og finansiering etter kilde i disse prosjektene. Tabellen skiller også mellom ressursbruk og finansiering for ulike typer av 'tiltakseiere'.

Tabell 3.3.2 – Kostnader og finansiering av gårdsromprosjekter i Oslo 1999

	Kostnad (i 1000 kroner)	Byfornyelse- tilskudd HB (prosent av kostnad)	Kommunalt tilskudd (prosent av kostnad)	Egen- andel (prosent av kostnad)	Antall boliger
Borettslag	13.297	55,5	30,2	14,3	767
Kommunale boliger	4.705	58,2	40,7	1,1	210
Gårdeiere/leiegårder	9.104	66,4	27,6	6,0	285
Sameier	7.817	79,0	12,0	9,0	296
Sum (1.000 kroner)	34.293	22.333	9.383	3.207	1.558

Samlet sett ble det innvilget midler til opprustning av gårdsrommene for vel 1.500 boliger. Pr bolig utgjorde de samlede kostnadene 22.000 kroner. Den offentlige innsatsen utgjorde nesten 15.000 kroner pr bolig, byfornyelsestilskuddet fra Husbanken utgjorde 70% av samlede tilskudd. Dette oppfatter vi som relativt høye tall. Tabellen viser en betydelig høyere egenandel i opprustning av gårdsrommene i borettslag enn for alle andre typer av eiere. Ved første blick kan en lure på om dette har noe å gjøre med at borettslagsformen er bedre egnet til å fatte kollektive beslutninger slik at en ikke trenger å gi like sterke incitament som i andre eierformer. Eller man kan rett og slett lure på om det er noen form for diskriminering av borettslag. Går en nærmere inn i datagrunnlaget ser man en annen forklaring.

Kostnadene ved å ruste opp et gårdsrom stiger atskillig mindre enn proporsjonalt med antall boliger 'rundt gårdsrommet'. Dette innebærer at tilskuddsandelene må være høyere til 'små' eiendommer enn til store om en ønsker at den absolutte belastningen pr bolig skal være noenlunde lik. Blant de som fikk tilskudd til opprustning av gårdsrom var borettslagene større enn andre eiendommer. Dette er nok hovedforklaringen på forskjellen i tilskuddsandelen.

Etter 'dagens system' er det to forskjellige hovedformer for bygningsforbedring som kan få tilskudd som en del av den planmessige byfornyelsen i Oslo. Den første er 'Mindre forbedringstiltak etter forskrift fra 1997' og den andre er tiltak som forbedrer bygningen 'opp til utbedringsstandard av 1998'. Den siste formen for utbedring kalles ofte for full utbedring. I 1999 ble det fra programtilskuddet fra Husbanken bevilget noe over 4 millioner til mindre forbedringer og nesten 20 millioner til full utbedring. Tabellene 3.3.3 og 3.3.4 viser hvordan disse tilskuddene og de kommunale tilskuddene til de to aktivitetene fordeler seg på ulike disposisjonsformer.

Tabell 3.3.3 – Tilskudd til mindre forbedringer i Oslo 1999 (1.000 kroner)

	Byfornyelse-tilskudd HB	Kommunalt tilskudd
Borettslag	838	653
Kommunale boliger	0	0
Gårdeiere/leiegårder	1.180	585
Sameier	2.298	771
Sum (1.000 kroner)	4.316	2.009

Går vi inn på hva som skjuler seg bak formuleringen mindre forbedringer finner vi en mengde forskjellige typer av tiltak. Det kan dreie seg om opprustninger opp mot, men ikke helt til, kommunens utbedringsstandard. Vi finner også beskrivelser som fukt-/soppskader, brannsikring, økologiske tiltak og verneverdi. Av tilskuddene til denne typen boligforbedringer utgjorde Husbankens byfornyelsestilskudd 68%. Tilskuddene gikk til om lag 35 eiendommer⁵.

Tabell 3.3.4 – Tilskudd til full utbedring i Oslo 1999 (1.000 kroner)

	Byfornyelse-tilskudd HB	Kommunalt tilskudd
Borettslag	10.423	3.210
Kommunale boliger	3.040	1.585
Gårdeiere/leiegårder	2.607	611
Sameier	3.562	646
Sum (1.000 kroner)	19.632	6.052

Når tilskuddsutmålingen betraktes synes det som om mer enn halvparten av tiltakene som innebærer full utbedring har skjedd i borettslag. Tilskuddene gikk til om lag 40 bygninger eller eiendommer. For de kommunale boligene utgjorde husbanktilskuddene 65% av samlede tilskudd, mens de for de andre eierformene utgjorde nær 80%. Nesten 13% av de byfornyelsestilskuddene fra Husbanken som gikk til bygningsfornyelse gikk til kommunale boliger.

⁵ Tallet på eiendommer oppgis som omentrentlig fordi vi kun har opplysninger om adresser, og i noen tilfeller er det uklart hvor mange eiendommer som inngår.

Ut fra de dataene vi har hatt tilgang på er det dessverre ikke mulig å gå inn på hvor mange boliger som er fornyet gjennom de ulike tiltakene. Heller ikke er totalkostnadstall tilgjengelige. Vi kan derfor ikke rapportere tilskuddsandeler i de omtalte prosjektene.

En kan forøvrig merke seg at i den aggregerte rapporten til HB med programtilskudd for 1999 fordelt etter formål er 4,08 millioner avsatt til personrettet støtte. I den detaljerte prosjektoversikten ligger det 'bare' inne personrettet støtte i et prosjekt i Vika på 1,8 millioner. Forklaringen på dette kan være at disse tilskuddene er regnet inn i andre prosjekter, eller at de enda ikke er disponerte.

3.4 Noen oppsummerende kommentarer

Gjennom de seks årene vår evalueringsperiode strekker seg har Husbanken innvilget nesten 600 millioner kroner i byfornyelsestilskudd i de tre storbyene. Dette er en betydelig sum, og HB har gjennom det bidratt i betydelig grad til oppgradering av 'nedkjørte områder' i de storbykjernene. Tilskuddene fordeler seg mellom byene med 57,5% til Oslo, 27,3% til Bergen og de resterende 15,2% til Trondheim. De absolutte tallene i løpende kroner gis i tabell 3.4.1.

Tabell 3.4.1 – Samlede byfornyelsestilskudd i etter år (i tusen kroner)

	Bergen	Trondheim	Oslo	Sum
1994	36.000	13.568	10.235	59.803
1995	15.000	14.791	57.759	87.550
1996	37.000	17.124	84.244	138.368
1997	34.000	19.090	81.266	134.356
1998	17.000	11.500	37.993	66.493
1999	19.000	10.417	60.000	89.417
Sum	158.000	86.490	331.497	575.987

Både størrelsen på den samlede potten med tilskudd til byfornyelse og fordelingen av dem på byene varierer over tid. Når en ser bort fra det noe spesielle året 1994 ser en at Oslos andel varierer mellom 60 og 70 prosent.

Når det gjelder fordelingen av tilskudd (og nok også aktivitet) etter formål ser en klare likhetstrekk mellom Bergen og Trondheim. Begge byene har gjennom perioden lagt atskillig større vekt på tiltak av typen områdeopprustning enn på tradisjonell boligfornyning. Begge byene jobbet konsentrert innen ett utvalgt geografisk område. For Nedre Nygård i Bergen var konsentrasjonen av midler størst tidlig i evalueringsperioden, mens konsentrasjonen rundt Lademoen var størst mot slutten. Selv om byene har valgt å gjennomføre samordnete løft i ett område hver, betyr det ikke at det ikke har skjedd noen aktivitet utenfor disse to områdene.

Oslo er større enn Bergen og Trondheim til sammen og har kanskje også større problemer med boliger med understandard.⁶ Det er dermed naturlig at vi finner at Oslo både bruker sine

⁶ I denne omgangen blir dette stående som et utsagn vi ikke kommer til å forsøke å gi noe empirisk belegg. Eventuelle empiriske undersøkelser av dette kan best gjøres når data fra folke- og boligtellinger i 2001 foreligger. Oslo kommunes egen undersøkelse av standarden i førkrigsbebyggelsen i indre by kan også gi verdifull input i en slik diskusjon.

midler i atskillig større grad på boligfornyning og i noe mindre grad geografisk konsentrert enn det de to andre storbyene gjør. En viktig 'begivenhet' i byfornyelsen i Oslo på siste halvdel av 90-tallet var vedtak om ny virkemiddelpakke i april 1998. Denne gav de sentrale virkemidlene for boligutbedring av typen 'full utbedring'. Ut fra dette er det ingen overraskelse når vi ser at boligutbedringen får styrket sin 'relative posisjon' mot slutten av perioden. Gårdsroms-utbedringer har i hele perioden vært en sentral del av Oslos byfornyelsesstrategi. Noe mer enn en femtedel av alle byfornyelsestilskudd til Oslo har gått til denne typen tiltak.

Alle tre byene opplyser at de bruker ordningen med programtilskudd. Fra kommunene sies det at programtilskuddene gjør at de kan jobbe mer fleksibelt og utnytte engasjementet hos andre aktører 'når det er der', og kanskje avvente andre prosjekter som blir dårligere. Dette tas også opp i kapittel 6.

4. Byfornyelsestilskudd og fysiske utbedringer

Diskusjonen av byfornyelsestilskuddets effekter på aktiviteten deles i to. Boligfornyelsen og områdefornyelse behandles hver for seg. Det viktigste skillet i vår analyse går ikke primært på at disse to tiltakstypene fysisk sett faktisk er ganske ulike. Skillet går heller på at det er forskjellige typer av aktører som kan gå inn å gjennomføre tiltakene hvis de ikke skjer i regi av byfornyelsen. Boligfornyelse kan skje i privat regi, opprustning av fellesområder kan skje gjennom ordinær kommunal aktivitet. Gårdsromsutbedringene hører hjemme mellom de to kategoriene. Vi behandler dem likevel sammen med boligutbedringene. Kapittelet består i et forsøk på å bruke det teoretiske rammeverket fra kapittel 2 til en konkret analyse av hvordan tilskudd har virket inn på aktivitetsnivå.

Byfornyelsestilskudd er et virkemiddel som påvirker lønnsomheten knyttet til ulike tiltak som kan settes inn i forhold til 'gamle dårlige boliger i byfornyelsesområdene'. Selv om en ikke utfører et tiltak nå så forsvinner ikke muligheten. Aktørene kan utsette tiltak. En slik struktur hvor valget er mellom å sette inn et tiltak nå eller beholde muligheten til å sette inn tiltaket senere kjennetegner markedsforholdene som boligpolitiske virkemidler skal virke i forhold til.

Murray (1983) er et eksempel på en håndverksmessig pen økonometrisk analyse som klart demonstrerer hvordan den kvantitative forskjellen på effekter av boligpolitiske virkemidler på kort og noe lengre sikt kan være meget betydelig. Effekten av byfornyelsestilskuddene kan altså i en forstand sies å handle vel så mye om å framskynde investeringer som å skape nye tiltak. Det blir derfor naturlig å anta at effektene er noe større på kort enn på lang sikt. Denne strukturen kan nok sies å gjelde både for område- og boligtiltakene.

4.1 Områdefornyelse

Store deler av byfornyelsestilskuddene gjennom perioden 1994-99 gikk til utvikling og fornyelse av offentlige fellesarealer. I Bergen og Trondheim dominerte slike tiltak. Selv om det i Oslo har skjedd en god del boligfornyelse har utvikling og fornyelse av offentlige fellesarealer hatt en sentral plass også her. Dette oppfatter vi som tiltak som man i svært liten grad vil forvente kan skje i form av initiativer som tas og finansieres av private interessenter. Spørsmålet om byfornyelsestilskuddene har påvirket aktiviteten reduseres til et spørsmål om hva kommunene ville ha gjort om de ikke hadde hatt muligheten til å bruke tilskuddene til dette.

Det å ta vare på 'det offentlige rom' og å utvikle uteområder som er velegnet for barn og unge er oppgaver som hører naturlig inn under kommunenes ordinære virksomhet. En kan derfor være fristet til å si at byfornyelsestilskudd kun er en inntektsoverføring som ikke påvirker aktiviteten ut over en inntektseffekt. Inntektseffekten kommer ved at kommunen, når dens inntekter øker, kan utføre flere av sine oppgaver. Ettersom ivaretagelse og utvikling av uteområder er en av kommunens oppgaver vil noe av inntektsøkningen komme disse formålene til gode. En slik effekt vil være liten sammenlignet med størrelsen på de samlede tilskuddene. En ren inntektsøkning vil fordeles på alle de viktige oppgavene en kommune står overfor. To (nødvendige) betingelser må være oppfylte for at byfornyelsestilskuddene ikke skal ha noen effekt på omfanget av opprustning av fellesarealer i de aktuelle områdene:

- i) I en situasjon uten tilskudd ville opprustningen av offentlige fellesarealer i de aktuelle områdene, målt i kroner, vært minst like stor som tilskuddsbeløpet er.
- ii) Kommunen må ha andre viktige oppgaver som den ville ha gjennomført om den hadde hatt midler til det.

Betingelsen ii) vil alltid være oppfylt. Vi tror ikke den første betingelsen er oppfylt. Hvorvidt i) er oppfylt eller ikke er imidlertid et empirisk spørsmål. For å si noe mer presist om hvordan tilskuddet virker burde vi ha hatt mulighet til å gi gode drøftinger av hva som ville ha skjedd med hvert enkelt prosjekt hvis det ikke hadde oppnådd støtte. Dette har vi ingen mulighet til i våre data. Vi diskuterer derfor spørsmålet på et relativt aggregert nivå. I tillegg til de teoretiske betraktningene over og i kapittel 2, skal vi bruke informasjon om vurderingene til folk som jobber med byfornyelse i de tre kommunene.

En indikasjon på at byfornyelsestilskuddet faktisk ikke kommer inn og finansierer tiltak som ville ha blitt finansiert på annen måte innen kommunen uansett, finner vi i Oslos ambisjoner rundt byforedling og helhetstenkning.

'Nå skulle man se mer helhetlig på det: alle sider, gatemiljø, parker, samordning av kommunalvirksomhet osv.. Det må vi være ærlig å si at vi ikke har kommet så langt på dette, særlig med minskende budsjetter, men det var veldig store ambisjoner rundt denne helhetstenkningen'.

På den annen side; kan det tenkes at reduserte kommunale budsjetter er et resultat av at kommunen sentralt har visst at enkelte tiltak kunne gjennomføres ved hjelp av HB-tilskudd? Byfornyelsesavdelinga i Oslo opplever videre at andre etater (som Park og idrett, Veimyndighetene og noen bydeler) tar kontakt og ønsker støtte til tiltak. Disse kontakter Byfornyelsesavdelinga fordi de sitter med gode prosjekter som de ikke greier å finansiere på annen måte.

Når vi betrakter tiltakene i Oslo for opprustning av offentlige fellesarealer som i 1999 fikk tilskudd, ser vi at prosjektene i gjennomsnitt hadde en andel på 35% fra HBs byfornyelsestilskudd, mens kommunens byfornyelsesavdeling gikk inn med 25%. De 40% som kom fra andre (kommunale) kilder kan nok ikke betraktes som en økning av de samlede kommunale investeringene, men heller en vridning av disse mot formålene med byfornyelsen. En slik vridning oppfatter vi da også som en del av formålet med ordningen. Vi tolker disse opplysningene fra Oslo som at de byfornyelsestilskudd som er brukt til område-oppgraderinger, har økt denne typen aktivitet og dermed skapt bedre offentlige fellesarealer.

Også for Bergen gir intervjuene med kommunens representant et klart inntrykk av at de fellestiltakene de har greid å få i gang og utført ved hjelp av Husbankens byfornyelsestilskudd

helt klart er tiltak en ikke hadde fått til uten disse tilskuddene. *'Det er nesten helt sikkert at prosjektene ikke hadde blitt igangsatt uten byfornyelsestilskuddet. For vi har jo måttet slite hardt for å få avsatt kommunale midler til egenandel'* Byfornyelsestilskuddet har altså også her vært essensielt for å utløse kommunale midler til dette arbeidet.

Heller ikke Trondheim skiller seg fra de andre når det gjelder kommunens vurdering av byfornyelsestilskuddets sentrale rolle for å få sparket i gang tiltak for å oppruste de offentlige fellesarealene. Byfornyelsestilskuddet med sine definerte målsetninger bidrar til å fokusere den kommunale innsatsen inn mot viktige satsingsområder. Det gjør det lettere å få samordnet kommunal innsats. Spesielt trekker våre informanter fram at de statlige midlene som byfornyelsestilskuddet representerer var viktige i samordningen av tiltak i forbindelse med opprustningen av byen til Byjubileet i 1997.

I en diskusjon med offentlige aktører i byfornyelsen ble det trukket fram at ordningen med programtilskudd har gjort det lettere å få gjennomført en god del prosjekter. Dette utsagnet ble støttet av representantene fra alle tre byfornyelseskommunene. Dette er nært beslektet med 'samordningsargumentet' som Trondheim trakk fram. Programtilskuddet gir en fleksibilitet som gjør det mulig å benytte sjansen når andre aktører kommer på banen med prosjekter som er interessante også i en byfornyelsessammenheng.

I en evaluering av den typen vi forsøker å gjennomføre her hadde det vært klart ønskelig å gi begrunnede vurderinger av den kvantitative effekten av byfornyelsestilskudd til anlegg eller opprustning av offentlige fellesareal som parker, lekeplasser og gatetun. Ideelt sett burde vi kunne ha sagt noe om hvilken aktivitet en krone i byfornyelsestilskudd forventes å generere i form av områdeopprustning. Det har vi ikke fått til her. Det følger naturlig av dette at vi heller ikke kan si noe om eventuelle forskjeller mellom byene når det gjelder tilskuddets effektivitet.

Drøftingene våre så langt har ikke tatt opp muligheten for at tiltakene som delfinansieres av byfornyelsestilskudd kan føre til at andre opprustninger kommer i gang på privat initiativ. Vi tror ikke at slike mekanismer er virksomme på dette feltet. Uansett om området har god eller dårlig standard tror vi at gratispassasjerproblemet som vi diskuterte i kapittel 2 gjør at private investeringer i fellesgodet 'gode uteområder' ikke vil finne sted. Vi vil peke på et mulig unntak fra dette. Når et uteområde gis et fysisk løft gjennom en offentlig investering vil folk ta bedre vare på området. Dette behøver ikke å være høyere vedlikeholdsinvesteringer eller – innsats. Det kan rett og slett dreie seg om å bruke området på en slik måte at det ikke påføres unødvendig slitasje.

Konklusjoner

Vi konkludere altså med at byfornyelsestilskuddet har generert betydelige investeringer i offentlige fellesarealer som ikke ville ha kommet i stand uten tilskudd. På kort sikt er vi rimelig sikker på denne konklusjonen, vi er imidlertid noe mer usikker på styrken i den langsiktige effekten. Når vi dels bygger på informasjonen fra de som jobber med dette og har en interesse av å lykkes er det naturlig å være litt skeptisk. En viktig grunn til likevel å ha tillit til disse konklusjonene er at de også er i tråd med det vi forventet ut fra våre teoretiske analyser.

4.2 Boligfornyelse

Byfornyelsestilskuddenes effekt på omfanget av boligutbedringer i definerte byfornyelsesområder kan deles inn i tre forskjellige 'virkningskanaler'. Det er den direkte virkningen av

tilskuddene og indirekte effekter av både generelle områdetiltak og boligutbedring. De indirekte effektene kan vi kalle en form for likevektseffekter. Vi skal etter tur diskutere hver av disse tre virkningskanalene, for til slutt å se dem i sammenheng.

4.2.1 Direkte effekter

Den direkte effekten definerer vi som antall utbedrede boliger minus de som ville ha blitt utbedret også uten tilskudd fra Husbanken. Effekten kunne man også i prinsippet målt i form av investeringsvolum innen boligutbedring, målt i kroner. I den grad tilskudd påvirker omfanget av utbedringer innen hver enkelt utbedrede eiendom er investeringsvolum klart å foretrekke. De viktige byggesteinene i analysen er spørsmålene om hva eierne og hva kommunen ville ha gjort hvis de ikke kunne ha brukt tilskudd fra HB i sitt arbeid med byfornyelse.

Som en analytisk strategi når vi søker etter mål på størrelsen på effektene av tilskuddene skal vi lage et hypotetisk eksperiment. Vi skal drøfte hva som kan forventes å skje med boligfornyingen om hele ordningen med byfornyelsestilskudd fra Husbanken faller bort. I forståelsen av hva effekten på boligutbedring er vil begrepene 'minste nødvendige tilskudd' og verdigapet være sentrale. Dette kombinert med ideen om en heterogen fordeling av eiendommer etter minste nødvendig tilskudd utgjør vår analysemodell. For oversiktlighetens skyld skal vi i diskusjonene videre bruke antall fornyede boliger som produksjonsmål.

La X være antall fornyede boliger hvor byfornyelsestilskudd fra HB har vært inne på finansieringssida, og aX være antall fornyede, eller utbedrede, boliger hvis HB ikke hadde vært inne i det hele tatt. E_D kan vi så la være effekten pr krone byfornyelsestilskudd til boligfornyning, B er byfornyelsestilskudd til boligutbedring målt i kroner. Følgende definisjonssammenheng gjelder da:

$$(4-1) E_D = (1-a)X/B$$

Ligning (4-1) er selvfølgelig ikke noe resultat, den antyder bare en fornuftig måte å ordne opplysninger og diskusjon på. Den viser også at effekten avhenger av størrelsen a som jo er andelen av igangsatte tiltak som ville ha blitt realisert uansett. Som vi også var inne på i kapittel 2 er det store forskjeller i fysisk tilstand mellom de eiendommene som kan være aktuelle byfornyingsobjekter. Det er nettopp dette vi ovenfor mente med formuleringen 'en heterogen fordeling av eiendommer med forskjellige minste nødvendige tilskudd'.

Massen av aktuelle byfornyingsobjekter kan vi kalle for Z . En kan så tenke seg at eiendommene rangeres etter 'minste nødvendige tilskudd'; fra laveste til høyeste verdi. Det vil da være slik at på et gitt punkt i tiden kan en dele Z opp i to undersett. Sett Z_A er de med et minste nødvendige tilskudd lik null og Z_B som er de med minste nødvendige tilskudd større enn null. Ved å bruke dette apparatet ser vi også hvilken strategi som, for en gitt mengde tilskudd, vil maksimere den direkte effekten på boligfornyning. Den optimale og effektmaksimerende strategien er å:

- i) Se helt bort fra dem som ikke trenger tilskudd, dvs eiendommer i Z_A .
- ii) Begynn nederst på lista i Z_B og gi hver eiendom et tilskudd som er akkurat lik minste nødvendige tilskudd.
- iii) Fortsett med dette inntil alle tilskuddsmidler en tenker seg å bruke på boligutbedring er brukt opp.

Denne prosedyren er optimal når det eneste målet er å maksimere utbedringsaktiviteten. Med mer sammensatte mål om f.eks konsentrasjon eller spredning av boligutbedring blir bildet noe mer uoversiktlig.

En vanskelighet er at minste nødvendige tilskudd i de enkelte prosjektene selvfølgelig ikke er observerbar. Eierne av utbedringsobjektene har heller ingen incentiver til å oppgi de sanne minste nødvendige tilskudd. En unødvendig generøs tilskuddsutmåling er en direkte formuesøkning hos eiendommens eiere. Det bør kanskje tillegges at det er atskillig enklere å peke på optimale og effektmaksimerende strategier i en prinsipiell analyse som her, enn det vil være å oppnå dette i det praktiske tildelingsarbeidet i byene. I praksis vil det nok være slik at noen prosjekter som kunne ha greid seg uten å få tilskuddsmidler og at noen får mer enn det som hadde vært nødvendig for å sparke i gang tiltaket.

Andelen av igangsatte tiltak som ville ha blitt realisert uansett om prosjektene hadde fått HBs byfornyelsestilskudd⁷ avhenger av hva som hadde skjedd med de kommunale tilskuddene om HB-tilskuddene hadde blitt trukket tilbake. En kan tenke seg muligheten av at hvis alle HB-tilskudd hadde blitt trukket ut så hadde kommunen gått inn og kompensert for dette slik at samlede tilskudd ikke hadde blitt påvirket. I dette tilfellet vil HB-tilskuddene være en ren inntektsoverføring til kommunene og vil ikke ha noen effekt på omfanget av utbedringsaktiviteten – altså at $E_D=0$. Konklusjonen gjelder uansett hvordan byfornyelsesprosjekt plukkes fra mengden Z. Et annet alternativ er at kommunen opprettholder sin innsats i byfornyelsen, men ikke kompenserer for bortfall av HB-tilskuddene.

Effekten av tilskudd til mindre utbedringer

Vi skal her belegge diskusjonene våre med en del data hentet fra prosjekter som har fått både kommunale og HB-tilskudd til boligutbedring. En kan godt si at vi er tilbake til det ganske så lite tilfredsstillende metodiske grepet vi har brukt også tidligere i rapporten – empirisk relevante regne-eksempler! Vi starter opp med prosjekter i Oslo som i 1999 har fått tilsagn om tilskudd under 'Forskrift av 1997 om Mindre forbedringstiltak' med formål 'Bygning totalt utbedret – boligstandard/generell teknisk heving'. De opplysningene vi utnytter er størrelse på tilskudd fra hhv kommunen og Husbanken og antall berørte boliger.

Eiendommer med 262 boliger fikk tilsammen HB-tilskudd på 1,725 millioner kroner og nesten 560.000 kroner i kommunale tilskudd. La oss først anta at ingen av disse prosjektene hadde blitt igangsatt uten tilskuddsmidler. Hvis HB-tilskuddene hadde blitt trukket tilbake og de kommunale tilskuddene hadde blitt brukt til de billigste prosjektene ville 104 boliger kunne ha blitt utbedret. HB-tilskuddene gjør det mulig å støtte utbedringen av en og en halv gang så mange som det de kommunale tilskuddene alene ga mulighet til. Tar vi hensyn til at noe av HB-tilskuddene nok går til 'unødvendig støtte', dvs at a ligger et sted mellom null og en, blir effekten av HB-tilskuddene i dette tilfellet, målt pr 10.000 kroner HB-tilskudd:

$$E_D = \frac{(1-a) \cdot 0,92}{1}$$

Hvis 10% av tilskuddene gikk til utbedringer som hadde vært lønnsomme for eieren gir altså 10.000 i HB-tilskudd 0,8 flere utbedrede boliger.

⁷ For å slippe å gjenta noen svært ordrike fraser bruker vi resten av kapittelet begrepet HB-tilskudd for Husbankens byfornyelsestilskudd og kommunalt tilskudd om kommunens tilskudd til boligutbedring, eller kommunal andel!

Hvordan blir så disse konklusjonene påvirket om vi antar kommunen gir tilskudd lik gjennomsnittstilskuddene i stedet for til de boligene med de laveste tilskuddene om HB trekker seg ut. En slik strategi vil gi kommunen mulighet til å støtte utbedringen av færre boliger, og reduksjonen i antall utbedrede boliger om HB-tilskuddene bortfaller blir større. Effekten av HB-tilskuddet blir større. Denne måten å regne på gir:

$$E_D = \underline{(1-a)} * 1,15$$

E_D er fremdeles regnet pr 10.000 kroner. Under antakelsen om at 10% av tilskuddene gikk til utbedringer som hadde vært lønnsomme for eieren gir altså 10.000 i HB-tilskudd 1,04 flere utbedrede boliger.

Effekten av tilskudd til 'full' utbedringer

Effektberegninger kan også gjøres på prosjekter i Oslo som i 1999 har fått tilskudd under 'Forskrift av 1998 om Utbedring opp til utbedringsstandarden'. Vi avgrensner oss igjen til prosjekter med formål 'Bygning totalt utbedret – boligstandard/generell teknisk heving'. I de prosjektene som inngår i denne beregningen er det samlet sett 195 boliger. Totale HB-tilskudd var 13,2 millioner, mens de kommunale tilskuddene var 4,1 millioner kroner. Sum tilskudd pr bolig variere fra over 200.000 til 3.300 kroner. Dette reflekterer først og fremst variasjonen i hva som skjuler deg bak klassifikasjonen understandard, og dermed i hva som kreves for å løfte boliger opp til utbedringsstandarden.

Tenker vi oss så at alle HB-tilskuddene trekkes ut og kommunen bruker sine midler til de prosjektene som krever minst ressurser kan de finansiere full utbedring av eiendommer med til sammen 126 boliger. Dette er 69 færre enn det en fikk til når både kommunale og HB-midler ble brukt. Effekten målt i utbedrede boliger pr 10.000 kroner blir så:

$$E_D = \underline{(1-a)} * 0,05$$

Effekten blir et så pass lite tall fordi en del av de boligene det er snakk om krever svært store tilskudd for å bli hevet opp til utbedringsstandarden.

Tenk så at alternativet for kommunene hvis HB-tilskuddene ble trukket ut var å bruke sine midler på de aller verst stilte prosjektene. Med verst stilte mener vi her de boligeiendommene med den aller dårligste standarden og med de største tilskuddsbehovene. En slik strategi hadde kanskje ikke vært helt urimelig ut fra ønsker/mål om at byfornyelsen skal fjerne 'uverdige boforhold'. Antall boliger som antas finansiert av de kommunale tilskuddene blir da atskillig lavere (bare 18 boliger) og den anslåtte effekten av HB-tilskuddene tilsvarende høyere med 178 boliger. Effekten målt i utbedrede boliger pr 10.000 kroner blir i dette tilfellet:

$$E_D = \underline{(1-a)} * 0,13$$

Den siste hypotesen vi skal undersøke konsekvensen av er at kommunen trekker ut alle egne midler fra byfornyelsen hvis HB-tilskuddene forsvinner. Effekten av HB-tilskuddet blir dermed at alle prosjekter med tilskudd faller bort, unntatt dem som er privatøkonomisk lønnsomme selv uten tilskudd. Vårt grove effektmål blir for de mindre forbedringstiltakene i dette tilfellet.

$$E_D = (1-a) * 1,52$$

For prosjektene under 'Forskrift av 1998 om Utbedring opp til utbedringsstandarden' blir den beregnede effekten av HB-tilskuddene når vi regner med at HB-tilskuddene er en nødvendig betingelse for utløsning av kommunale midler:

$$E_D = (1-a) * 0,15$$

Beregnet effekt av HB-tilskudd avhenger altså kritisk av antakelsene om hvordan den kommunale innsatsen påvirkes av endringer i størrelsen på samlede tilskudd til boligutbedring fra HB. Det er vanskelig å trekke noen konklusjoner om dette. Hvis vi likevel skal gjette – gjetter vi på at HB-tilskudd utløser kommunale midler. Resonnementet bak er at de statlige midlene reduserer prisen på fornyelsesaktivitet som må betales av kommunen. Samordning med HB midlene gir større effekt av hver kommunale krone. HB-tilskuddene er i tillegg til å være et incitament for eiere av potensielle utbedringsobjekter, også som et incitament for å utløse kommunal byfornyelsesinnsats.

Det er betydelig usikkerhet (dels pga de manglende opplysningene) om andelen av prosjektene som kunne ha blitt gjennomført uten tilskudd og vi bruker dårlige produksjonsmål i analysen her. Sett i lys av dette er det fristende å foreslå at en senere går inn i mer konsentrerte analyser av et begrenset antall utbedringsprosjekter. Det analytiske apparatet som brukes her vil være naturlig å bruke også i en slik videreføring.

Gårdsrom

Gårdsrom er offentlig arealer for en ganske liten offentlighet. Fellesgodekarakteren på den ene side gjør at det er vanskelig å få beboerfinansiert tiltak. På den annen side er det lettere å privatfinansiere slike tiltak enn mange andre fellesgoder rett og slett fordi det er få deltakere i fellesskapet. Gratispassasjerproblemet vil være mindre i små grupper enn i større grupper.

Tilskudd til gårdsromsutbedringer utgjør en meget høy andel av kostnadene i disse prosjektene. I 1999 i Oslo utgjorde HB-tilskuddene i gjennomsnitt 64% av kostnadene, kommunens tilskudd utgjorde 25% for gårdsrom tilknyttet privateide gårder. Egenandelen utgjorde således ikke mer enn knappe 10%. Størrelsen på samlede tilskudd må betraktes i lys av problemene med privatfinansiering av fellesgoder, og det faktum at gleden/nytten av tiltalende gårdsrom også tilfaller de som bor i nærliggende gårder. Vi mener altså at det er positive eksterne effekter fra et utbedret gårdsrom til beboere i nærliggende områder. Det er altså slett ikke usannsynlig at en høy tilskuddsandel er nødvendig for å oppnå en samfunnsmessig optimal standard i gårdsromsutbedringen.

Selv om vi her ikke gir noen utfyllende empiriske analyser av effekter av fornyelse/utbedring av gårdsrom vil vi peke på at i Wessel og Bjørneboe (1997) gis det kritisk-faglige vurderinger av kvaliteter i fornyede gårdsrom. Disse vurderingene ser vi som gode eksempler på den typen av produksjonsmål som vi etterlyste i evaluering av effekter av byfornyelsestilskuddene tidligere i dette kapitlet.

4.2.2 Indirekte effekter

Investeringer som fører til økt standard i et område kan stimulere andre private investeringer. Avkastning er høyere og risikoen lavere når en utbedringsinvestering skjer i et område uten spesielle problemer. Denne typen investeringer kan også gi et område et bedre omdømme (eller status), og dette igjen kan stimulere (andre) private investeringer. De teoretiske diskusjonene indikerer at det samlede nivået på investeringene i boligutbedring 'nyter godt av' indirekte effekter fra aktivitetsnivået i området. Ved å gi tilskudd som fører til økt aktivitet i område-, i bolig- og i gårdsromutbedring vil man kunne skape ekstra privatinitiert boligutbedring utenfor den delen av byfornyelsen som skjer i samarbeid med eller i regi av myndighetene. Det er mindre grunn til å tro at omfanget av område- og miljøtiltak vil stimuleres av andre investeringer i byfornyelsen.

I de intervjuene vi gjennomførte med de tre 'byfornyelseskommunene' ble slike indirekte effekter trukket fram av alle. For Trondheim og Bergen ble indirekte effekter på lønnsomheten i boligutbedring også nevnt som en begrunnelse for at en har lagt hovedvekten på miljø- og områdetiltak gjennom største delen av evalueringsperioden fra 1994-99.

De indirekte virkningene som tas opp her virker først og fremst gjennom prismekanismen. Opprustninger innen et område skaper noe sterkere prisøkning enn i andre områder. Boligprisene i byfornyelsesområdene stiger relativt til prisene utenfor området. I neste kapittel skal vi undersøke empiriske mål på utviklingen av de relative prisene. For å belegge påstandene, eller hypotesene, om indirekte effekter på boligutbedringen skal vi her heller ta for oss en del opplysninger fra Bergen. Vi kommenterer først noen funn fra registreringer av byggemeldte bruksendringer. Opplysninger om boligrelaterte investeringer i byfornyelsesområdet vurderes deretter i lys av hypotesene om indirekte virkninger på omfanget av boligutbedringer.

Bergen kommune har gjort registreringer av byggemeldte bruksendringer i sentrumsområdene. Sentrumsområdene er naturligvis interessante for oss fordi det er nettopp her en finner byfornyelsesområdene i Bergen. De finner en del bruksendringer til bolig og mange til serveringssteder. I rapporten *Bolig- og miljøfornyelse i sentrale byområder – status, utfordringer og aktuelle tiltak* skrives det (s.15):

'For året 1997 er det i tillegg registrert hvilke formål det er gitt bruksendring fra. Tallene viser flere bruksendringer fra næring til bolig enn fra bolig til næring. Bruksendring til bolig er i flertall, og er et uttrykk for at interessen for boliger er stor, også i selve forretningsstrøket i sentrum.'

Dette er en interessant indikasjon på utviklingen av området. Dette kan være en indikasjon på at attraktiviteten som boligområde har økt. Eller det kan være en indikasjon på at kapitalobjektet bolig generelt har steget mer i verdi enn næringseiendom. Registreringene er gjort i en periode med økende press på boligmarkedet, en bør derfor være forsiktig med å tolke opplysningene som mer enn en indikasjon på at områdets relative attraktivitet som boligområde har økt. Bergen kommunes ide om å integrere opplysninger om bruksendringer i en analyse av utviklingen av et (bolig)område kan nok i framtiden utnyttes enda bedre til mer omfattende analyser.

En god del av byfornyelsen i Bergen har vært konsentrert til ett område – Nedre Nygård. Vel 68 millioner eller 40% av de samlede HB-tilskuddene som er disponert i Bergen gjennom evalueringsperioden ble brukt i dette området. Om lag to tredjedeler av HB-tilskuddene ble

brukt til 'nedskrivning ervervskostnader' for å muliggjøre boligutbedringer, mens resten gikk til ulike miljø-/utetiltak. Mye av denne aktiviteten skjedde tidlig i evalueringsperioden. En så det som viktig å gjøre noen grep som så og si løftet området. Blant annet ble betydelige midler brukt til en opprustning av St. Jacobs Plass slik at denne fikk en svært bra standard. Programtilskuddene ble også brukt til å ruste opp mye dårlig bebyggelse i dette området. Som en del av sitt løpende evaluerings-/dokumentasjonsarbeid har Bergen kommune undersøkt hva som har skjedd med resten av bebyggelsen i området.

Undersøkelsen ga svært oppmuntrende resultater. I Nedre Nygård området har det skjedd en betydelig privat utbedrings- og nybyggingsaktivitet. Denne er dels finansiert med lån i HB og dels er den privatfinansiert. I alt er det bygd eller prosjektert 471 nye boliger og 67 boliger er fornyet i området. De samlede investeringene i denne private boligfornyelsen er anslått til å ligge noe over 500 millioner kroner. En finner også at den boligfornyelsen som skjedde uten HB-tilskudd i tid kommer noe etter hovedtyngden av den byfornyelsesaktiviteten som er gjort med tilskudd fra HB og kommune.

Tenker en seg at ingen av de private investeringene hadde blitt foretatt om ikke den initiale områdeopprustningen, som ble finansiert ved kommunale midler og HB-tilskudd, hadde funnet sted får en en formidabel beregnet effekt av byfornyelsestilskuddene. Samlet offentlig innsats inn i området var 68 millioner i HB-tilskudd og 53 millioner kroner fra kommunen. De private investeringene, som genererte 538 boliger, er beregnet til 515 millioner kroner.

Om den initiale offentlige innsatsen var en nødvendig betingelse for de private investeringene har altså hver krone offentlig innsats generert samlede investeringer på 5,26 kroner! Tenker vi oss videre at HB-tilskuddene var en nødvendig betingelse for de kommunale investeringene finner vi at hver krone HB-tilskudd genererte investeringer på over 9 kroner i området.

En kan så spørre seg om det er rimelig å anta at den initiale offentlige innsatsen faktisk var en nødvendig betingelse for de private investeringene. Vi mener nok at en helt klart må svare nei på dette! Dels er effekt-tallene nesten for høye til at en riktig kan tro på dem. Dette er ikke noe avgjørende argument – det kan jo være at de initiale investeringene har løftet attraktiviteten til området over en terskel, og snudd en negativ trend. Slutten av evalueringsperioden, da mye av de private investeringene kom, var en periode med meget sterk generell prisvekst på bolig. Den generelle prisveksten på boliger førte til at lønnsomheten i både nybygging og boligutbedring i området ble styrket.

Når vi sier at vi ikke tror at hele den private investeringen på Nedre Nygård er et resultat av bruken av HB-tilskudd og kommunale midler, oppfatter vi det på ingen måten som en negativ konklusjon. Vi ser det tvert imot som overveiende sannsynlig at den offentlige innsatsen påvirket de private investeringene kraftig. Vår skepsis går kun på størrelsen på effektene. Det som har skjedd på Nedre Nygård i tiden fra 1995 fram til i dag synes for oss som en klar indikasjon på at en planmessig byfornyelse faktisk kan være med å snu utviklingen i et område gjennom at den gir betydelige indirekte virkninger på privat boligutbedring. Ut fra teoretiske overlegninger skrev vi foran at en kan forvente indirekte virkninger på boligutbedringer, men ikke på område- og miljøtiltak. En kan merke seg at alle de private investeringene en fikk på Nedre Nygård faktisk var innen boligutbedringer.

For å gå nærmere inn på hvordan område- og gårdsromsfornyelse kapitaliseres inn i boligverdier kan en tillemping av en metode foreslått av Colwell og Dehring (2000) brukes. De analyserer, v.h.j.a. en hedonisk prismodell, hvordan etablering av gruppehjem for psykiatriske

pasienter virker inn på boligpriser. Videre undersøker de hvordan effekten av gruppehjemmene avtar når avstanden fra dem øker. Denne typen økonometriske analyser av boligprisdatabaser er velegnet til å undersøke prisvariasjoner på det en kan kalle svært lokale nivå.

Selv om det er forskjell på et gruppehjem for psykiatriske pasienter i Chicago og et nylig opppusset gårdsrom i en av de norske storbyene, tror vi at effekten på boligpriser av begge disse lokale fenomenene kan analyseres på samme måte. I forbindelse med byfornyelsen kan det være meget interessant å undersøke hvorvidt det er klare forskjeller i prisnivå og –utvikling i nærheten av utbedrede gårdsrom og parker og andre deler av de aktuelle områdene. Empiriske analyser av hvordan utbedringstiltakene kapitaliseres i boligpriser i byfornyelsesområdene er svært interessante i minst to henseender. For det første representerer de økte boligverdier den rammen som eventuelt nye investeringsbeslutninger tas innenfor. For det andre kan kapitaliseringen betraktes som et direkte mål på hvordan de kvalitetene byfornyelsen har skapt i området verdsettes av dem som etter hvert flytter inn.

4.3 Avsluttende kommentarer

Diskusjonen av hvordan HB-tilskudd påvirker omfanget av miljøtiltak og opprustning av offentlige uteområder peker i retning av en positiv påvirkning. Dels kommer denne effekten av at HB-tilskuddene gir ekstra midler til kommunen, og dels kommer den av at andre kommunale midler vris mot byfornyelsesformål fordi en kan oppnå mer ved samordning. Denne konklusjonen kommer vi fram til gjennom teoretiske betraktninger og fra opplysninger vi har fått fra informanter i kommunene. I tillegg til det fordelaktige i seg selv ved at miljø og uteområder opprustes, kan slike tiltak være med å lage gunstige omgivelser for privatfinansiert boligfornyelse. Opplysninger om byggemeldte bruksendringer og private boliginvesteringer på Nedre Nygård gir empirisk støtte til denne påstanden.

Omfanget av boligfornyelse i byfornyelsesområdene påvirkes positivt av byfornyelsestilskuddene. Denne virkningen kommer primært gjennom at den privatøkonomiske lønnsomheten bedres. Mange prosjekter er privatøkonomisk ulønnsomme uten tilskudd, mens tilskuddene gjør dem lønnsomme. Et problem med de effektmålene vi gir i kapittel 4.2 er at vi ikke har gode opplysninger om arten av de boligutbedringene som er gjort. Også fra den boligfornyelsen som er direkte stimulert av byfornyelsestilskuddene forventer vi indirekte virkninger som skaper ny boligfornyelse.

Fleksibilitet og mulighet til å gi raske svar til interessenter, eller potensielle investorer, er en gunstig egenskap ved programtilskuddet. Det kan gi mulighet til å holde et noe høyere og raskere aktivitetsnivå i byfornyelsen. Et høyt tempo kan føre til at prioriteringen mellom ulike prosjekter og formål blir noe mindre gjennomarbeidet enn det som hadde vært optimalt. Programtilskuddene gir også noe mindre mulighet til statlig styring gjennom Husbanken av innretningen på byfornyelsen, enn en ordning hvor det søkes om byfornyelsestilskudd til hvert enkelt prosjekt. Dette illustreres tydelig når søknader og rapporter fra Oslo kommune sammenlignes.

Representanter fra alle tre kommunene trekker fram programtilskudd som gunstig for sitt arbeid. Tilskuddene kan sies å være effektive på kommunenivå i kraft av fleksibiliteten, men gi et 'styringsunderskudd' på statlig nivå. For å avveie disse to hensynene mot hverandre kunne det ha vært en ide å finansiere deler av kommunenes byfornyelsesarbeid med programtilskudd, mens andre deler kan finansieres gjennom direkte prosjektilskudd.

5. Byfornyelse og levekår – hopning og fordeling

Rapportens fokus er ikke effekten av byfornyelse generelt, men effekten av Husbankens byfornyelsestilskudd. Dette kan forstås på to ulike måter. Effekten kan ganske enkelt oppfattes som hvordan selve byfornyelsesaktiviteten i et område påvirkes av tilskuddene. Alternativt: hvordan virker byfornyelsestilskuddene inn på de primære målsetningene i byfornyelsen. Virkningene på aktiviteten er logisk sett primære, og vi konsentrerer oss derfor om disse. Skal tilskuddene ha noen effekter på levekår må de ha virkning på aktivitet.

Hensikten med dette kapitlet er ikke å etablere endelig empirisk kunnskap om hvordan byfornyelsesaktiviteten påvirker levekår i utsatte deler av storbyene og levekårenes fordeling. En kan heller si at vi bruker data til å gi et visst empirisk belegg til de påstander og strukturer som ble analysert i kapittel 2. Innen de knappe tidsfristene så vi det som umulig å gå ut med egne datainnsamlinger. I stedet har vi tatt tak i lett tilgjengelige data som kan bidra til en empirisk forståelse. På grunn av dette har vi her valgt å konsentrere oss om Trondheim og Oslo. Noen enkle indikatorer for utviklingen av de relative boligprisene diskuteres. Kilden for opplysningene om utviklingen av levekår og befolkningssammensetning er en levekårsanalyse for Trondheim kommune (Brattbakk m.fl., 2000) og diverse utgaver av Statistisk Årbok for Oslo. Data over priser på brukte borettslagsboliger er brukt som input i prisanalysene.

5.2 Utviklingen av boligprisene

Tidligere har vi argumentert for at de bedrede bolig- og områdekvalitetene som byfornyelsen er med på å skape vil kapitaliseres inn i boligprisene. Endringer i de relative boligprisene spiller en viktig rolle i de dynamiske mekanismene bak endringer i et område. Dette gjelder både de boligeiendommene som ble fornyet og boliger i samme område som boligutbedringer og andre typer av byfornyelsestiltak har funnet sted.

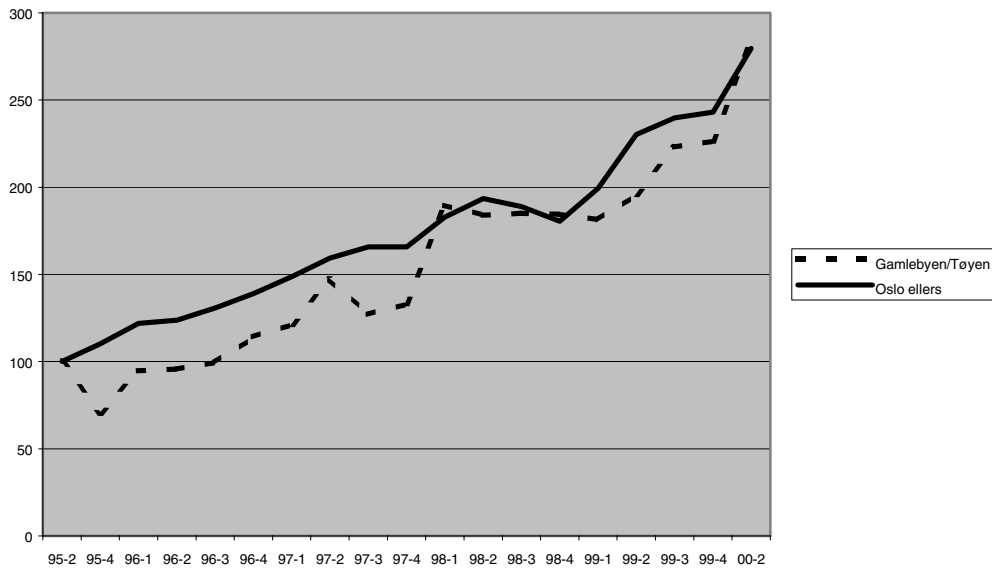
Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo var relativt tungt inne i både den 'forrige runden' i byfornyelsen på 80-tallet og i byfornyelsen nå. Vi skal derfor se litt på hvordan boligprisutviklingen i disse områdene, sammenlignet med resten av Oslo, har vært gjennom 90-tallet. En analyse av denne typen er spesielt vanskelig fordi dette har vært en periode med kraftige svingninger i boligprisene. Det er ikke usannsynlig at det finnes sykliske mønster også i de relative boligprisene. Effekten av byfornyelsen kan derfor være vanskelig å identifisere.

Prisanalysen for Oslo baseres på data for omsetning av boliger tilknyttet USBL. Disse dataene har vi fått tilgang til gjennom NBBL. USBL forvalter mange boliger i byfornyelsesområdene, og har en betydelig boligmasse også i andre deler av byen. Vi har plukket ut to områder som vi definerer som byfornyelsesområder. Selv om det har foregått mye fornyelse har de fleste boligene i området ikke blitt fornyet. Oftest fordi de ikke trenger det! Poenget som undersøkes er i hvilken grad prisene har steget på alle boligene i byfornyelsesområdet. Områdene våre er for det første Nedre Grünerløkka, inkludert området rundt Fredensborggata. Det andre området består av Gamlebyen og Nedre Tøyen.

Prisdataene presenterer vi i form av nominelle prisindekser. Tidsseriene for prisindeksene for byfornyelsesområdene får et noe hakkete forløp. Når en går ned på så små områder blir antall observasjoner noe lavt. Fordelt på 18 kvartal har vi opplysninger om 346 omsatte boliger i Gamlebyen/Nedre Tøyen, og 214 omsatte boliger i Nedre Grünerløkka. Seriene går fra andre

kvartal 1995 til andre kvartal 2000. En må være noe forsiktig med å tolke variasjonene fra kvartal til kvartal, og heller se på litt mer langsiktige trender.

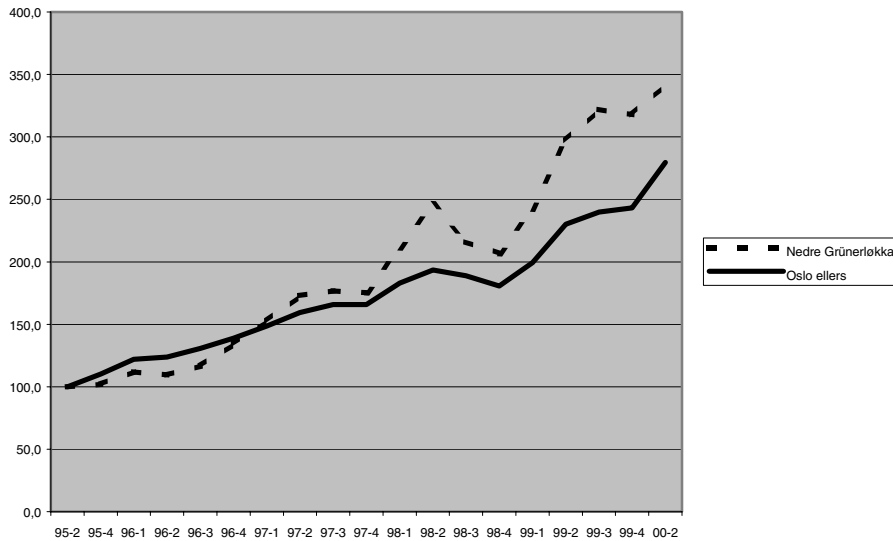
Figur 5.2.1 Prisindeks Gamlebyen/Nedre Tøyen og Oslo ellers



Gamlebyen/Nedre Tøyen hadde tidlig i perioden en noe svakere prisutvikling enn resten av Oslo. Etter denne tid har prisene steget raskere her enn i Rest-Oslo. Gjennom de fire årene fra 1996-2 til 2000-2 steg boligprisene med 196,5% i Gamlebyen/Nedre Tøyen, mens de steg med 'bare' 125,8% i Rest-Oslo. Forskjellen i utviklingen i boligprisene tilsvarer en årlig veksttakt som ligger 8,2% høyere i Gamlebyen/Nedre Tøyen enn i Rest-Oslo. Slike voldsomme forskjeller i veksttaktene oppstår bare i perioder med store bevegelser i boligprisene, noe som vi jo har opplevd nettopp gjennom de siste årene.

En kan si at en finner en del av de samme strukturene i dette bildet som i det bildet vi får fram når Nedre Grünerløkka betraktes. Det betydeligste forskjellen kan en si er at strukturene er så mye mer tydelige i materialet fra Grünerløkka. Mens prisene i Rest-Oslo steg med i gjennomsnitt 22,5% i året i fireårsperioden fra andre kvartal 1996 til andre kvartal 2000 var den årlige veksttaket på Nedre Grünerløkka på utrolige 33%.

Figur 5.2.2 Prisindeks Nedre Grünerløkka og Oslo ellers



Inspeksjon av begge figurene antyder at det er i tiden etter 1996 at økningen i de relative boligprisene i byfornyelsesområdene virkelig har skutt fart. Perioden rett før dette var ikke en periode preget av betydelig byfornyelsesaktivitet verken i Oslo generelt eller i de utvalgte områdene spesielt. Betyr så dette at byfornyelsen ikke har spilt noen rolle? Vi tror ikke det! En annen, og kanskje minst like sannsynlig, tolkning ligger i at det tar tid før effektene forplanter seg inn i priser.

En kan tenke seg at boligfornyelse umiddelbart slår ut i økt verdi på fornyede eiendommer. De fornyede boligene og områdefornyelsen gir gradvis økt attraktivitet til hele området. Dette igjen kan skape 'gode spiraler' som etter hvert slår ut i økte boligpriser. En slik prosess trenger ikke ha et jevnt stigende forløp. Når en slik god spiral tar av kan de relative boligprisene få et jump. Om denne rimelige hypotesen er riktig viser kanskje ikke figurene effekter av den byfornyelsen som skjedde i den perioden vi evaluerer, men heller av den fornyelsen som skjedde i årene før det. Uansett om det er tilfelle mener vi at disse effektene også er interessante for forståelsen av hvordan byfornyelse og byfornyelsestilskuddene virker.

At Grünerløkka har blitt attraktiv gjennom siste del av 90-tallet, og at deler av Gamle Oslo har blitt populære nå ved inngangen av dette årtusenet er kjent gjennom utallige oppslag i media. I svært mange sammenhenger, ikke minst i media, ses utviklingen i disse bydelene i sammenheng med nye urbane trender blant unge voksne. Etter vår mening er det feil å ikke se dette i sammenheng med den fornyelsen som har skjedd i områdene. Oppturen for områdene kom noen år etter storstilte innsatser for å fornye boliger, gårdsrom og offentlige fellesarealer i områdene. Parallellen til det som skjedde med Kampen og delvis på Vålerenga for 10-15 år siden er slående.

Det er to årsaker til at vi mener at byfornyelsen har spilt en viktig rolle bak den positive utviklingen i områdene. For det første at byfornyelsen i tid kom før 'de nye trendene og preferansene'. Og for det andre er utviklingen konsistent med det en skulle forvente ut fra de strukturelle teoretiske resonnementene om effekten av byfornyelse. Prisdatabene vi har gått igjennom overfor kan tyde på at det tar noe tid før positive resultat av byfornyelse manifesterer seg. At de teoretiske resonnementene ikke evner å fange opp, og ofte under-

vurderer, lengden på tidslag og tilpasningsprosesser er velkjent også fra andre dynamiske analyser. Kanskje kan deler av oppturene relateres til nye trender og endrede preferanser⁸. Opprustning av boliger og fellesarealer mv. var nok likevel en nødvendig betingelse for at disse (eventuelle) nye trendene og preferansene skulle manifestere seg i endret atferd og rettes inn mot nettopp bydelene Grünerløkka og Gamlebyen/Tøyen/Grønland.

5.3 Befolkningssammensetning og noen levekårsindikatorer

Dette underkapittelet gir en rask gjennomgang av et meget begrenset sett opplysninger om Lademoen-området i Trondheim og bydelene Gamle Oslo og Grünerløkka-Sofienberg i Oslo. Vi starter med Lademoen. Det har her skjedd en ganske stor 'områderettet' innsats i den siste halvdel av 90-tallet. En kan spørre seg om denne innsatsen har virket lenge nok til at en skal forvente å finne spor av den i befolkningssammensetning og i levekårenes fordeling.

Fra 1990 til -98 finner en at Lademoen hadde en befolkningsvekst som ligger over gjennomsnittet for Trondheim. Nesten 12% av husholdene på Lademoen var i 1998 barnefamilier. Dette er en nedgang på rundt 5 prosentpoeng fra 1993. Lademoen er den bydelen som har hatt den sterkeste nedgangen i andel av befolkningen som har lav utdanning. En indikasjon på at eventuelle endringer i befolkningssammensetningen kan komme relativt raskt hvis den endrer seg finner vi i at Lademoen er blant de bydelene som har den høyeste utflytterandelen i 1997. Andelen utflyttere har økt i perioden fra 1990 til -97.

Gjennomsnittlige familieinntekt etter skatt ligger lavt på Lademoen sammenlignet med hele Trondheim. Fra 1993 til -97 steg gjennomsnittsinntekten på bydelsnivå like mye som i resten av byen. De prosentvise inntektsforskjellene har altså vært konstante. Heller ikke her kan vi altså si at tallene våre indikere noen relativ bedring av levekårene på Lademoen sammenlignet med resten av Trondheim. Det har fra 1994 til 1998, vært en betydelig reduksjon i arbeidsledigheten i Trondheim. Målt i prosentpoeng har nedgangen vært størst på Lademoen med 5,3 prosentpoeng. Det er imidlertid ikke usannsynlig at dette har sin viktigste forklaring i større innslag av unge her, og i det forhold at ungdomsledigheten varierer mer over konjunktursyklene enn det ledigheten generelt gjør.

De betraktningene om utviklingen i en del indikatorer for levekår og befolkningssammensetning på Lademoen og i Trondheim generelt gir egentlig ikke grunnlag for å trekke noen konklusjoner! Denne manglende evnen til å trekke konklusjoner kan ha sin grunn i vårt spinkle tallmateriale, det kan ha sin grunn i at de aktuelle tiltakene er så nye at det enda ikke har skjedd noe særlig – eller det kan selvsagt også ha sin årsak i at tiltakene ikke har noen innvirkning på befolkningssammensetning og fordeling av levekår.

For Oslos del skal vi sammenligne utviklingen i en del indikatorer i bydelene Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo og Oslo samlet sett. Disse bydelene strekker seg over både fornyede områder, nedkjørte områder som (enda) ikke er fornyet og områder med god standard som verken har eller har hatt noen behov for byfornyelse.

⁸ Barlinthaug (2000) gjorde en bredt anlagt undersøkelse av bolig- og områdepreferanser blant flyttere i Stavanger-regionen. De fant i svært liten grad spor av 'nye urbane preferanser'. Selv om folk i Oslo selvsagt kan være annerledes enn folk i Stavanger-regionen. Vi tar likevel resultatene i Barlinthaug (2000) som en klar indikasjon på at de enkle materielle forholdene som fysisk bolig- og områdekvalitet har vell så mye å si for områdenes utvikling som de mer moderne og urbane forklaringene.

Vi kan først merke oss at de to bydelene vi betrakter, gjennom siste halvdel av 90-tallet, har hatt en betydelig større økning i totalbefolkningen enn Oslo som helhet har hatt. Mens økningen i Oslo var på 5,2% var den 14,2% i Gamle Oslo og 9,4% i Grünerløkka-Sofienberg. Går vi noe bak disse tallene ser vi økningen først og fremst har kommet blant de i yrkesaktiv alder. Det er også blitt noe flere barn og noe færre i de eldste aldersgruppene. Dette bildet ligner forøvrig på bildet for Oslo totalt sett.

Tabell 5.3.1a Folkemengden i Grünerløkka-Sofienberg, Gamle Oslo og i Oslo i 1999

	0-12	13-19	20-39	40-66	67-79	80+	i alt
Grünerløkka-Sofienberg	3326	1015	13657	6232	1250	1108	26588
Gamle Oslo	3990	1361	11659	6066	1167	787	25030
Oslo	76106	29804	178615	147596	47027	23719	502867

Tabell 5.3.1b Folkemengden i Grünerløkka-Sofienberg, Gamle Oslo og i Oslo i 1994

	0-12	13-19	20-39	40-66	67-79	80+	i alt
Grünerløkka-Sofienberg	2974	945	11759	5375	1932	1327	24312
Gamle Oslo	3434	1083	10081	4880	1481	956	21915
Oslo	69466	28666	167655	135457	53372	23165	477781

Selv om vi har økning i barnetallet i både Grünerløkka-Sofienberg og i Gamle Oslo har andel enslige steget betydelig fra 1994 til -99 på Grünerløkka-Sofienberg. Økningen var fra 78,7% til 84,1%. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt bolig- og områdefornyelsen har ført til at befolkningen fordelt etter husholdstyper har endret seg varig må en vente og se om de unge nyinnflytterne fortsetter å bo i bydelen når de får barn.

Tabell 5.3.2 Gjennomsnittsinntekt i 1997 i forhold til 1992 Grünerløkka-Sofienberg, Gamle Oslo og i Oslo i 1999

Bydel	Gj. snittl. nettoinnt. for alle personer	Gj.snittl. nettoinntekt for pers. med pensjon-giv.inntekt over 1G	Toppskatte-grunnlag for alle personer	Toppskatte-grunnlag for pers. med pensj.-giv. innt. over 1G
Grünerløkka-Sofienberg	1,43	1,36	1,28	1,19
Gamle Oslo	1,42	1,38	1,26	1,19
Oslo	1,48	1,44	1,26	1,20

Begge de to bydelene vi ser på har hatt en svakere utvikling enn Oslo som helhet når en betrakter nettoskattbar inntekt. Bildet er annerledes når en i stedet ser på toppskattegrunnlaget. Gjennomsnittlig toppskattegrunnlag har hatt om lag den samme utviklingen i de to bydelene som i resten av Oslo. Forskjellen mellom disse to inntektsbegrepene er at nettoinntekten inkluderer kapitalinntekt. Økte inntektsforskjeller mellom folk med og uten formue og kapitalinntekter er dokumentert også andre steder. At dette slår ut i slike bydelsforskjeller kan dels komme av at befolkningen i de to bydelene er jevnt over yngre enn i Oslo som helhet.

Andelen sosialhjelpsmottakere kan vi betrakte som en indikator på omfang av levekårsproblemer i et område. Fra 1993 til -98 sank andelen av befolkningen som er berørt av sosialhjelp med 2,6 og 2,9 prosentpoeng i hhv Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo Dette er omlag den samme nedgangen en har sett også i Oslo som helhet i denne perioden. Vi finner altså heller ikke her noen klare indikasjoner på noen relativ bedring for de to 'byfornyelsesbydelene'.

Gjennomgangen av den grove befolkningsstatistikken vi har gjort her gav ingen klare resultater. 'Grove' data er en av forklaringene på den manglende evnen til å trekke konklusjoner. For Trondheims del spiller det inn at vi betraktet et område hvor tiltakene er av relativt ny dato. For Oslos del er kanskje det største problemet med drøftingene våre at vi har brukt aggregerte data på bydelsnivå. Dermed mister vi den verdifulle informasjonen som ligger i variasjoner innen bydelene. Skal en trekke mer presise konklusjoner må en nok gå inn i mer detaljerte analyser enn det vi har gjort her.

5.4 Oppsummerende kommentarer

En kan trekke to viktige slutninger ut av dette kapitlets drøftinger. Det synes å være betydelige tregheter forbundet med effekten av byfornyelsesaktivitet. Selv om det er slike tregheter indikerer tall for prisutviklingen i tidligere og nåværende byfornyelsesområder i Oslo at byfornyelsen kapitaliseres inn i økte andrehåndspriser på bolig. Denne økningen i priser på boliger i området må jo bety at noen som har en viss betalingsevne, setter pris på de nye kvalitetene som er lagt inn i boligene og området. På litt sikt skulle en da forvente at befolkningssammensetningen også endres.

6. Organisering av byenes arbeid

I dette kapitlet ser vi på hvordan de tre byene har organisert arbeidet med byfornyelse. Vi tar for oss hvilke aktører som har initiert prosjektene, og hva slags informasjonsarbeid byene har lagt opp til i forhold til å gjøre tilskuddsordningene kjent. Graden av og erfaringene med beboermedvirkning og prosessorientering i byfornyelsesarbeidet blir også belyst. En viktig kilde for dette kapitlet er intervjuer med representanter fra hver av byene.

6.1 Organisering

De tre byene har valgt litt ulike organiseringsmodeller i perioden 1994-1999. Et fellestrekk er at de i løpet av 90-tallet har hatt en overgang fra kommunale selskap som drev byfornyelse til et byfornyelsesarbeid som var mer integrert i kommunens øvrige bolig-, plan- og byutviklingsarbeid. De kommunale byfornyelsesselskapene drev først og fremst med kjøp og salg av eiendom, rehabilitering og nybygging; såkalt tung boligfornyelse. Tidlig på 90-tallet ble disse avvirket som en konsekvens av den tyngende gjelden de pådro seg i forbindelse med fallet i boligmarkedet. I første del av 90-tallet var byfornyelsesaktiviteten svært lav og risikoaversjonen stor. I de tre byene ble byfornyelsen i denne perioden preget av at man måtte fullføre en del tunge prosjekter og ordne opp i gjelden etter byfornyelsesselskapenes virksomhet. Oppryddingen la bånd på mye av ressursene og kapasiteten også i årene fra 1994 til omlag 1997. Det er dermed først i siste del av perioden som evalueres her at byfornyelsen for alvor har kunnet prioritere nye prosjekter og fått friere hender til å jobbe etter nye strategier.

Et annet fellestrekk er at alle de tre storbyene har lagt vekt på en viss samordning av boligoppgaver og byfornyelsesoppgaver i sine organisasjonsmodeller. Bergen har, som den eneste av kommunene, organisert bolig- og byfornyelsesfunksjonene som et heleid kommunalt aksjeselskap, (BBB). Det ser forøvrig ikke ut til at selve organiseringen har hatt avgjørende betydning for byfornyelsesprofilene i de tre byene.

Bergen Bolig og Byfornyelse (BBB) er et heleid kommunalt selskap, organisert som aksjeselskap. Selskapet er en kommunal særbedrift med ansvar for å samordne gjennomføringen av den kommunale byfornyelsen, samt forvaltning, drift og utbygging av kommunale boliger. I år 2000 har selskapet omlag 30 ansatte, men bare et par årsverk av dette er knyttet til byfornyelse, resten er knyttet til de kommunale boligene. Byfornyelsesarbeidet har i perioden 1994-1999 blitt ledet fra Kommunalavdeling Miljø og Byutvikling (KBY). Her lå arbeidet først under Boligavdelingen, og deretter under "Seksjon for indre by" som det fortsatt gjør i dag. Overordnet planlegging og prioritering har vært gjort her, delvis i samarbeid med BBB. Representanten fra KBY peker på at det har vært et godt kommunalt tverretattlig samarbeid om byfornyelsesprosjektene.

I 1992 var det en større omorganisering i Trondheim kommune. Man skilte ut programsakene i egne avdelinger, og la utføreroppgavene for kommunale boliger til bedriften Trondheim Bygg og eiendom og for utemiljø til Utbyggingskontoret/Trondheimbydrift. Det var Avdeling byutvikling som tok seg av alle byutviklingsoppgavene, og alle bolig- og bomiljøoppgavene ble samlet i et av avdelingens fagkontor; Bolig- og byfornyelseskontoret (BoB). Når det gjaldt byfornyelsesarbeidet tok BoB seg av programmering. Ved private utbedringer har de private eierne tatt seg av utføringen selv. Trondheim kommune har ikke hatt et eget apparat for å utføre bygningsforbedringer overfor private eiere. Slik har organiseringen av byfornyelsesarbeidet vært fra 1992 til 2000.

I Oslo har byfornyelsesarbeidet i perioden 1994-1999 lagt under Etat for Eiendom og Utbygging, som i perioden skiftet navn til Bolig- og Eiendomsetaten. Byfornyelse lå under Boligavdelingen fra 1992 til 1995 da aktiviteten var på det laveste, etter at Oslo byfornyelse ble avvirket. I 1995 ble byfornyelsesarbeidet skilt ut som en egen Byfornyelsesavdeling (BYA). Avdelingen opprettet fra starten av to *geografiske* seksjoner (Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo). I forbindelse med vedtak om ny strategi for byfornyelsen ble avdelingen omorganisert fra 1997, og ble mer *funksjonsorientert*, og slik er det fortsatt i dag. BYA har i disse siste årene bestått av *tre produksjonsseksjoner*.

Representanter for BYA mener at de to organiseringsmodellene var riktige hver til sin tid. Organiseringen har fulgt virkemiddelbruken. I den første delen av perioden var det først og fremst et spørsmål om å greie produksjonen. I denne perioden var en geografisk rettet organisering hvor man lettere kunne få til samordning mellom ulike tiltak det viktigste. Ved innføring av ny strategi skulle det utvikles nye virkemidler. Da var det mindre hensiktsmessig å være geografisk orientert, fordi det kunne føre til forskjellsbehandling i utviklingsperioden. Det var viktig å samle de kreftene som skulle utvikle virkemidler etter produktene.

Bergen har lagt stor vekt på effektivitet i forhold til å sette i gang og gjennomføre prosjekter, mens Trondheim har vært sterkt fokusert på beboermedvirkning. I Oslo finner vi ingen fullt så klare vektlegginger av noen enkeltaspekter, men det er en viss poengtering av frivillighet og påregnelighet for beboerne i forhold til kommunen. Noe som sannsynligvis er et resultat av de erfaringene man gjorde seg spesielt i Oslo etter byfornyelsens store økonomiske problemer på slutten av 80-tallet og tidlig på 90-tallet.

6.2 Prosjektinitiering

Når det gjelder strategier i byfornyelsesarbeidet har alle byene lagt sterk vekt på frivillighet. Initieringen av prosjekter har ut fra byfornyelsesavdelingenes egne uttalelser kommet både fra kommunen og private. Internt i kommunene har de fleste initiativene kommet fra byfornyelsesavdelingene, men også andre kommunale etater har bidratt. Av private aktører finner man både beboere, gårdeiere og andre. Noen fullgod oversikt over hvor initiativene kommer fra har det imidlertid ikke vært mulig å få til fordi kommunene selv ikke har noen fullstendige registreringer av dette. Det kan også være vanskelig å finne fram til det første initiativet til et prosjekt fordi det ofte vokser fram i samspillet mellom flere aktører. Det er også felles for de tre kommunene at de i relativt begrenset grad har gått ut med allmenn annonsering av tilskuddsordningene. Byfornyelsesavdelingene oppgav som hovedårsaker til dette at det kan føre til store forventninger blant publikum i forhold til å få støtte, mens midlene for å få slik støtte er relativt begrenset. Kommunene har vurdert det slik at allmenn annonsering medfører for mye arbeid med søknader både for søkerne og saksbehandlerne. Representantene ved byfornyelsesavdelingene mener at tilskuddsordningene er godt nok kjent, og at tilskuddsmidlene treffer der behovet er størst. Beboermøter, bydelsaviser og direkte kontakt med aktuelle beboere og eiere er de mest brukte metodene i informasjonsarbeidet. Informasjonskontor for visse geografisk avgrensede områder har også vært benyttet.

I Oslo har en f.eks lenge hatt en ordning med ”Melding om behov” som går til ulike kommunale etater, Miljøbyen Gamle Oslo, OBOS og USBL. I en del tilfeller har det skjedd mer indirekte initiativer; noen ønsket seg tilskudd til port, balkong eller heis, og så endte de med å finne ut at hele eiendommen var råttent. Det er ofte beboere som er opptatt av gårdsrommene og tar den første kontakten. Hvis gården er en rønne kan BYA ikke komme inn med tilskudd til gårdsrommet, det hender at det etter hvert resulterer i en utbedringsavtale.

Offentlig initierte prosjekter er mest utbredt i Trondheim. En mulig forklaring er at ”frivilligheten” er brukt opp; de private aktørene som er interessert har allerede gått inn i et fornyelsesprosjekt. En annen årsak kan være at i siste del av perioden har mye av midlene vært brukt på offentlig infrastruktur og arealer som del av programmet på Lademoen. Midlene har her gått mest til offentlige fellesareal og i liten grad til mer private areal som f.eks. gårdsrom.

De fleste tiltak i Bergen har vært initiert fra kommunens egne etater. Hvem som initierer har imidlertid variert etter type tiltak. Utemiljøtiltak har i litt sterkere grad enn bygningstiltak kommet fra aktører utenom kommunens egne etater, først og fremst fra beboere. Initiativene har også variert etter type utemiljøtiltak. Når det gjelder gårdsrom er det svært få gårdeiere, sameier og beboere som har tatt kontakt for å få tilskudd til dette.

6.3 Beboermedvirkning og informasjonsarbeid

Byfornyelsesavdelingene i de tre storbykommunene legger alle stor vekt på beboermedvirkning i prosjektene. Erfaringene med slik medvirkning er også relativt gode sett fra kommunens side. For mange av prosjektene vurderes medvirkning som helt nødvendig for i det hele tatt å få i gang prosjektene og for å få et godt resultat. Alle byfornyelsesavdelingene peker på at det er svært ressurskrevende å involvere beboere og eiere i prosjektene.

BoB i Trondheim mener selv at de i utstrakt grad samarbeider med beboere og eiere i sine prosjekter, og at de har hatt gode erfaringer med slik medvirkning. Resultatene blir bedre når beboerne får et eieforhold til prosjektene. Det er i prosjekter knyttet til uteareal at medvirkningen er sterkest, spesielt i private gårdsrom. Selv om dialogen mellom beboere/eiere og mellom kommunen og beboere/eiere stort sett er god, legges det ikke skjul på at saksbehandlerne har brukt mye tid på å forhandle seg fram til løsninger. Det er ofte en lang modningstid fra man starter samtalene med beboere og eier til det blir gjort noe. Det er sjeldent at alle aktørene er positive fra starten. I den del prosjekter har det gått opptil to år før man starter å gjøre noe. Det er forskjellige syn i kommunen på graden av medvirkning. BoB står for en veldig utstrakt beboermedvirkning, mens Utbyggingskontoret, som står for prosjektering og gjennomføring av byfornyelsesprosjektene på kommunal infrastruktur, mener at BoB har strukket seg for langt. Det tar lenger tid og krever mer ressurser når beboere og eiere skal involveres.

Informasjonsarbeidet i Oslo har bestått i beboermøter, brosjyrer, avisannonser, direkte henvendelser til beboere i aktuelle områder og opprettelsen av et informasjonskontor. Selv om det har vært drevet en del former for informasjonsvirksomhet forteller representantene fra BYA at de ikke har gått veldig massivt ut med informasjon om tilskuddsordningene. Det generelle inntrykket er at beboermedvirkningen er varierende. Oppslutningen varierer med ulike typer tiltak, eieform og graden av frivillighet. I eiendommer med beboereie medvirker beboerne i vesentlig større grad enn i leiegårder. Dette har med at beboere som eier har flere rettigheter og større interesse for utbedringen. Der det er en gårdeier og beboerne er leietakere, sikrer BYA at beboerne får informasjon. Å kalle det reell medvirkning er ifølge representantene å strekke det litt langt.

Beboermøter og et par bydelsaviser har vært grunnstammen Bergens informasjonsarbeid. Dette har vært tilfelle på Nedre Nygård, Verftet/Nordnes og i Sandviken. I tillegg kommer det arbeidet som gjøres når de ulike aktørene tar kontakt med BBB for veiledning og informasjon, og når BBB tar direkte kontakt med eiere eller beboere. Som et ledd i informasjonsvirksomheten hadde BBB et prosjektkontor på Nedre Nygård og et i Vågsbunnen i en kortere periode.

Alle kommunene opplever at det er relativt vanskelig å få til vedlikehold i mange prosjekter. På offentlig grunn handler det om manglende kommunale ressurser. På privat grunn, og også der beboere og eiere har ansvaret på offentlig grunn, handler det ofte om mangel på eieforhold til prosjekt, mangel på kunnskap og stor utskifting av beboere. Som et ledd i informasjons- og oppfølgingsarbeidet har derfor BoB i Trondheim utarbeidet en "Vedlikeholdshåndbok" som deles ut til beboerne som deltar i prosjektene. Representantene fra BoB regner dette som et viktig bidrag for å forsøke å bedre vedlikeholdet. Responsen fra beboere og eiere har vært god, og man mener at den har hatt en viss effekt.

Medvirkning sees som sentralt i forhold til å skape eieforhold til prosjektet blant beboerne og dermed et godt vedlikehold. Vi har kun oppfatninger om kvaliteten og omfanget av vedlikeholdet fra det offentliges side. En undersøkelse i byfornyelsesområdene i Oslo i 1992 viser at beboerne mener gårdsrommene holdes godt i orden (Søholt 1993).

Del 2: Framtidig bruk av byfornyelsestilskudd

7. Innledende kommentarer om framtidig bruk

I formuleringen av oppdraget la Husbanken vekt på å få en analyse og vurdering av hvordan framtidig byfornyelsestilskudd bør innrettes. Vurderingene, i Del 1, av hvilke effekter tilskuddene har hatt i perioden 1994-99 er en sentral byggestein i vurderingene av framtidig bruk. Vi innleder diskusjonene av framtidig bruk av byfornyelsestilskuddsordningen med en kortfattet gjennomgang av målsetning(ene) med den. Et sentralt poeng her er å vurdere om det er avvik mellom målsetningene på ulike forvaltningsnivåer. Mer omfattende beskrivelser finnes i vedlegg 3.

7.1 Målhierarkier

Ved å se mål formulert på ulike forvaltningsnivåer i sammenheng vil vi her undersøke om det finnes målkonflikter eller ulik forståelse av hensikten med byfornyelsestilskuddene. Vi vurderer hvorvidt det synes rimelig å betrakte målene på ulike nivå innenfor rammen av en harmonimodell. Med det mener vi at målene hos departement, Husbank og kommuner er konsistente. Vi vil også gjøre noen vurderinger av sammenhengen mellom ulike mål. Problemstillingen er da hvorvidt ambisjonsnivået for hva en skal oppnå ved hjelp av tilskuddene er tilpasset det som er rimelig å tro er mulig.

7.1.1 En harmonimodell

Departementet legger i 'sine dokumenter' vekt på geografisk utjevning av levekår og en variert befolkning i byfornyelsesområdene. Vi leser HBs mål som å ha et noe sterkere fokus på selve den fysiske opprustningen av boliger og byfornyelsesområder. Dette tolker vi imidlertid ikke som noe målkonflikt. Det er nok heller et uttrykk for hvordan en mener at de sentralt formulerte målene (best) kan nås. I denne forstand kan en klart si at det forholdet mellom målformuleringene som de framkommer i Stortingsmeldinger og –proposisjoner og i Husbankens dokumenter faktisk kan beskrives innenfor rammen av en harmonimodell.

De tre kommunene har mål om å bruke byfornyelsestilskuddene til aktiviteter som utjevner levekår og bedrer boforhold og levekår i de sentrale strøk av byene. Konsentrasjonen til indre strøk av byen gjelder også for Oslo selv om dette er noe vagt uttrykt i dokumentene. De ser også sin aktivitet i forhold til de generelle målene for boligpolitikken i Norge. Kommunenes mål er mer presise enn de generelle statlige målene. Det presiseres hvilke områder en vil kanalisere innsatsen og også hvilke konkrete tiltak en ønsker å utføre i regi av sin byfornyelse. Også her finner vi altså at harmonimodellen hvor mål presiseres nedover i forvaltningsnivåene passer godt.

I de kommunale strategi- og måldokumentene finner vi formuleringer som 'kommunen søker å utnytte de statlige ordningene på en for kommunen optimal måte'. Dette kan høres ut til å passe dårlig inn i en harmonimodell. Vi ser det som mer rimelig å se det som at man legger til rette for at engasjement innen byfornyelse skal lønne seg for kommunene. Når kommunene så tilpasser seg til dette systemet er det rimelig å betrakte dette som et indikasjon på at arbeids-

delingen innen offentlig sektor faktisk fungerer. Eksempler på at statlig politikk utformes i form av incitament som legger opp til at kommunene skal vri sin atferd for dermed å få tilgang til større deler av de statlige midlene finner vi da også innenfor flere andre politikfelt.

Ut fra de strategidokumentene vi har gått gjennom synes det ikke å være store forskjeller i målene i kommunene. Kommunene har likevel lagt opp sitt arbeid på ulike måter. Bergen og Trondheim har konsentrert sitt arbeid om det vi kaller for områdeopprustning, mens Oslo også har gjennomført en god del boligfornyning. Dette betrakter vi egentlig ikke som noen inkonsistens, men mer som at kommunene har valgt å konsentrere seg om ulike virkemidler for å oppnå de overordnede målene.

Ut fra den kortfattede drøftingen her synes det altså som om det er godt samsvar mellom mål og forventninger til byfornyelsen på ulike nivå i staten og i kommunene. Vi vil her trekke fram et forhold som kan være en delvis forklaring på hvorfor vi finner så sterk grad av samsvar mellom målene på de ulike forvaltningsnivåene. I perioden har Kommunal- og regionaldepartementet, Husbanken og de tre storbykommunene hatt møter i et fora som kalles "Kontaktutvalget for byfornyelse". Den dialogen og de diskusjonene man har hatt her kan ha bidratt til at de ulike nivåene og kommunene har blitt relativt samkjørte i forståelsen av hva byfornyelse er og bør være. Ved å ha en slik dialog skapes ofte et felles språk og en felles referanseramme. Det finnes også lignende nettverksfora hvor tilstøtende problemstillinger blir diskutert som også kan ha bidratt til harmoniseringen av målutforming. Dette gjelder bl.a. Samarbeidsforum for storbyutvikling, Nettverk om boligspørsmål og Storbymøte med kommunaldirektørene fra de største byene.

7.1.2 Målkonflikter og interessekonflikter

Selv om vi ikke finner noen indikasjoner på at det er konflikter mellom forventningene til byfornyelsestilskudd og –aktivitet på de ulike forvaltningsnivåene betyr det ikke at alle mål er internt konsistente. Byfornyelsens dilemma er jo forholdet mellom ønsket om å bedre boforhold og levekår til de gruppene som i utgangspunktet bor i byfornyelsesområdene og ønsket om å få en mer variert sammensetning av befolkningen i disse områdene. Et annet dilemma ligger i at bedring av boligstandarden kan føre til høyere bokostnader og en del berørte hushold kan dermed få mindre økonomiske ressurser til bruk på andre viktige levekårsarenaer.

Disse to dilemmaene er et uttrykk for en grunnleggende målkonflikt i hele byfornyelsen. Nemlig forholdet mellom den langsiktige byutviklingspolitikken og det mer kortsiktige hensynet til levekårene for dem som har valgt de billige og dårlige boligene i byfornyelsesområdene. At dette faktisk er et dilemma og en målkonflikt illustreres av begrepet 'byfornyelsesrammede' som er brukt i media. De personrettede tiltakene som er introdusert i Oslo er tiltak som kan avhjelpe situasjonen for noen 'opprinnelige' beboere.

Alle tre kommunene opplever at de har behov for å fornye deler av sine sentrale strøk, og at byfornyelsestilskuddene er en reel og betydelig hjelp i dette arbeidet. Det er nok derfor helt klart at byene har motstridende interesser i den forstand at de konkurrerer om den samme potten med byfornyelsestilskudd. Diskusjonen om hva som bør vektlegges i byfornyelsen reflekterer nok til dels en slik konkurranse mellom byene, og gir seg utslag i spørsmål som: Hvordan bør direkte boligfornyelse prioriteres i forhold til generell områdeopprustning? Bør begrepet understandard reserveres for boligenes fysiske stand eller bør en også trekke inn hvorvidt område og bolig eksponerer beboerne for forurensing?

Som en oppsummering kan en si at de grunnleggende målene for byfornyelsesaktiviteten går på beboervelferd og fordeling av levekår. Bolig- og områdefornyning framstår i så måte som instrumentelle virkemidler i arbeidet for å oppnå de grunnleggende målene.

8. Forekomst av understandard i den norske boligmassen

Fra 70-tallet fram til i dag er det gjort en betydelig byfornyelsesinnsats. Boligstandarden i før-krigsbebyggelsen i bykjernene har blitt betydelig hevet som følge av den aktiviteten som har funnet sted gjennom de vel 20 årene med byfornyelse. Selv om en sannsynligvis ikke kan lene seg tilbake å si at jobben er gjort er det nok riktig å si at behovet for byfornyelse er atskillig mindre enn det var da man begynte.

For å danne et bilde av forekomsten av dårlig standard i den norske boligmassen bruker vi Boforholdsundersøkelsen fra 1995 (BU95) til å vurdere en del av de standardproblemene som finnes og hvordan problemene er fordelt geografisk. Et av de forholdene vi er interessert i er om bykjernene framdeles peker seg ut med store understandardproblemer.

BU95 er en utvalgsundersøkelse og utsagnskraften om situasjonen i bykjernene er naturlig nok av den grunn begrenset. Som en del av planleggingen av sitt arbeid er alle de tre byene i gang med en registrering av boligstandard og –problemer i 'byfornyelsesområdene'. Bergen og Oslo vil kunne rapportere sine resultater tidlig i 2001/sent i 2000. Mens Trondheim setter i gang sine registreringer tidlig i 2001. Resultatene fra disse registreringene vil gi et både sikrere og mer nyansert bilde av forekomst av boliger med understandard i bykjernene.

8.1 En grov oversikt

Tradisjonelt sett har en assosiert understandard med det å ikke ha tilgang på bad og/eller WC inne i sin egen bolig. Historisk har fjerning av dette problemet også hatt prioritet i byfornyelsesarbeidet. Omfanget med boliger som mangler disse fasilitetene har sunket kraftig. Ved hjelp av BU95 kan vi anslå at det i Norge finnes vel 8.000 boliger som mangler bad og WC, dette utgjør bare om lag 4 promille av boligmassen. Antall boliger uten WC anslås til 25.400 eller 1,3% av boligmassen. Anslaget for boliger uten bad er på om lag 1% av boligmassen eller 20.000 boliger. For alle disse tre problemkategoriene ser det ut som om den største forekomsten er i eldre eneboliger i de mest spredtbygde strøkene av landet. Mer enn halvparten av de registrerte boligene uten WC ligger i spredtbygd strøk eller i tettsteder med mindre enn 2.000 innbyggere. Den samme strukturen gjelder for både boliger uten bad og for boliger som mangler både bad og WC.

Tallene baserer seg på BU95 som er en utvalgsundersøkelse med 4.400 observasjoner. Dette og det forhold at en del av respondentene ikke har besvart spørsmålene om antall bad og WC i boligen gjør at tallene våre kun bør ses som grove indikasjoner. En bør avvete resultatene fra de tre storbyenes undersøkelser av boliger i byfornyelsesområdene før en konkluderer om forekomst og fordeling av bad/WC-problemer. Folke- og boligtellingsen 2001 kan også gi verdifull informasjon på dette feltet.

I litt under 30% av alle norske eneboliger og boliger i småhus har det enten vært vannlekkasjer eller andre fuktproblemer. For blokk ligger den tilsvarende andelen mellom en

fjerde- og en femtedel. Det synes ikke å være noen spesielle forskjeller etter urbanitetsgrad for slike problemer.

De siste indikasjonene på lav standard på bolig som vi skal se på er beboernes vurdering av kvaliteten på vedlikeholdet i den boligen de bor. Vi finner at folk i svært liten grad synes å være misfornøyd med det innvendig vedlikeholdet i boligen. Bare vel 3% uttaler at 'boligen er i forholdsvis dårlig stand, noen viktige arbeider er forsømt over lengre tid' eller er meget dårlig vedlikeholdt. Ut fra de fordommene vi hadde vil vi faktisk si at overraskende få er misfornøyde. Det må dog tilføyes at de vurderingene som rapporteres er beboernes subjektive oppfatning, og ikke er basert på tekniske undersøkelser.

Den høyeste forekomsten av dårlig innvendig vedlikehold finner vi i blokker/bygårder i storbyene. Heller her er ikke andelen større enn på 4,5%. Forskjellen på dette og andelen i andre boligtyper og strøk er egentlig for lav til at det gir noen mening å tolke det!

Rundt 4% oppfatter det utvendige vedlikeholdt av bolighuset som å være dårlig eller svært dårlig. Ellers er mønsteret her mye av det samme som for det innvendige vedlikeholdet. Den største 'problemforekomsten' finner vi i igjen blokker/bygårder i storbyene, men andelen misfornøyde er ikke høyere enn vel 6%.

9. Byfornyelsestilskuddet framover – våre oppsummeringer og råd

9.1 Bakgrunn

Gjennom denne rapporten har vi forsøkt å gi et bidrag til forståelsen av hvordan byfornyelsestilskuddene virker inn på aktiviteten i og dermed målsetningene med byfornyelsen. Vi har lagt hovedvekten på hvordan tilskuddene virker inn på omfanget av fornyelse av boliger og private og offentlige fellesareal i de områdene som byfornyelsen retter seg mot.

Spørsmålet om hvordan tilskuddet fra HB virker er klart et såkalt kontrafaktisk spørsmål (*hva ville ha skjedd hvis/hvis ikke*). For å besvare denne typen spørsmål trenger en empirisk kunnskap. Det er imidlertid ikke nok med empiriske data. Det er jo ikke mulig å observere svarene på spørsmål av type '*hvis/hvis ikke*' direkte. For å besvare slike spørsmål trenger en i tillegg å forstå mekanismene bak de valgene som aktørene gjør, og sammenhengen mellom disse mekanismene. Kort sagt, en trenger en teoretisk referanseramme som den empiriske kunnskapen kan tolkes innen.

Denne rapporten utvikler en slik forståelsesramme. De dataene som finnes brukes så til å diskutere effektene av Husbankens byfornyelsestilskudd. Resultatene vi kommer fram til er sterkt skjemma av at grunnlagsdataene er dårlige. Data på prosjektnivå var klart best for Oslo! Men også her manglet det en god del på hva vi ville ha ønsket i en evaluering av effektene av tilskuddsbruken. Dette skaper vansker for oss når vi skal evaluere effekter. Vi oppfatter dette også som en svakhet i kommunens arbeid. Når interessante målstørrelser ikke rapporteres og bearbeides systematisk vil det kunne være vanskelig å foreta gode prioriteringer mellom de ulike typene av utbedringstiltak som kommer inn under ordningene. Spesielt viktig blir dette punktet når det i evalueringsperioden var delegert et betydelig ansvar for prioriteringer til kommunene.

Data gis på prosjektnivå. Bruken av HB-tilskudd og kommunale midler rapporteres, og prosjektene klassifiseres etter noen ganske grove kategorier. For boligutbedringene brukes kategoriene 'mindre utbedringstiltak' og 'full utbedring'. Disse refererer seg til de forskriftene tilskudd er gitt under. Det som først og fremst mangler er beskrivelser av boligeiendommene før og etter utbedring og av samlet ressursbruk i prosjektene. Ut fra de registrerte prosjektdata finnes opplysninger om bruken av både HB-tilskudd og kommunale midler. Opplysninger om totale kostnader mangler. Dermed får en ikke informasjon om eiernes ressursinnsats.

Rapporteringene burde ha inneholdt opplysninger om de fysiske tiltakene som er blitt gjennomført. Ved hjelp av disse kunne en ha svart på enkle, og viktige, spørsmål av typen: Hvor mange boliger har fått bad og/eller WC som følge av byfornyelsen? og Hvordan har sammensetningen av boligmassen etter størrelse blitt påvirket av fornyelsen? Opplysninger om totalkostnader i prosjektene kunne ha blitt brukt i mer presise analyser og diskusjoner av i hvor stor grad HB-tilskudd fungerer som et incitament for å utløse privat innsats. Kanskje burde vi også i dette prosjektet ha forsøkt å få til noe slikt. Dette kunne ha blitt gjort ved å gå grundig inn i et fåtall enkelt prosjekter.

Vi er klar over at det pågår et arbeid med standardisering og videreutvikling av rapporteringsrutiner. Det bør prioriteres svært høyt å få dette operativt. Etter vår mening er dette svært viktig fordi denne typen opplysninger i mye større grad bør danne grunnlag for prioriteringer mellom byfornyelsestilskudd til ulike formål.

9.2 Konkrete råd og vurderinger

Hele rapporten og evalueringen kan sies å bygge fram mot dette punktet. Vi kommer her med et sett av handlingsrettede konklusjoner. Dette gjør vi i form av konkrete utsagn. Hvert enkelt av utsagnene knyttes så opp mot analysene og empirien fra resten av rapporten.

Videreføring og justering av virkemiddelbruken i den tradisjonelle byfornyelsen

1. Tilskudd til mindre boligutbedringer bør nedprioriteres

Det viktigste premisset bak dette rådet er den betydelige prisøkningen som har skjedd på boliger gjennom evalueringperioden. Som vi viste i kapittel 4 har dette nok ført til at flere mindre utbedringsprosjekter nå har blitt privatøkonomisk lønnsomme, selv uten tilskudd. Denne typen utbedringer kan da sannsynligvis overlates til eierne selv. Et annet argument taler i samme retning. Problemer som kan avhjelpest ved mindre utbedringer preger ikke områder og eiendommer i så stor grad. Dette igjen innebærer at de indirekte effektene av mindre utbedringer, om de finnes, er svært små.

I Oslo hvor vi hadde muligheten til å dele opp boligfornyelsen i mindre utbedring og full utbedring ser vi forøvrig at i 1999 gikk bare 7% av byfornyelsestilskuddene til det som karakteriseres som mindre utbedring.

Noen mindre tiltak, som f.eks brannsikring og utbedring av soppskader kan i liten grad forventes gjennomført i optimalt omfang uten tilskudd. Slik tiltak bør derfor fortsatt kunne falle inn under tilskuddsordningen.

2. Tilskudd til gårdsromsutbedringer bør vurderes omlagt!

I Trondheim, og spesielt i Oslo, har det gjennom evalueringsperioden blitt brukt ganske store midler på opprustning av gårdsrom. Tilskuddsutmålingen innen de enkelte tiltakene har også vært svært høy. Denne politikken bør vurderes omlagt! Vi foreslår å redusere den samlede tilskuddsutmålingen ned til 40-50%. Eierne av gårdsrommene bør altså dekke en atskillig høyere del av kostnadene.

Kommunenes rolle i gårdsromsfornyelsen kan vris mer i retning av rådgivning. Gjennom den erfaring kommunene har høstet med denne typen fornyelse sitter de inne med en betydelig kunnskap om 'best practices'. Rådgivning kan skje både i form av konkrete råd til enkelte eiere og i form av brosjyremateriell. Det kan også være at kommunene kan bidra med dokumentasjon av hvordan vellykkede gårdsromsutbedringer påvirker boligprisene. En omlegging som den vi foreslår her innebærer jo absolutt ikke at det offentlige trekker seg helt ut av gårdsromsfornyelsen. Samlede tilskudd på opp mot 50% er jo fremdeles et svært gunstig tilbud. En slik vridning som det vi foreslår her kan kanskje i første omgang gjøres som en prøveordning.

Begrunnelsen for dette forslaget ligger i at tilskuddsutmåling er så høy at en kan stille seg spørsmål om dette er nødvendig for å få eierne til å delta. Om det er nødvendig kan en videre spørre seg hvorvidt det da er en indikasjon på at verdien av gårdsromsutbedringer ikke er særlig stor? Utbedringer av gårdsrom kan være viktig for å endre karakteren på områder, og dermed bidra til større interesse for investeringer i områdene. Denne typen indirekte effekter er større i områder som preges av dårlige gårdsrom. Når en nå har gjennomført såpass mye av denne typen utbedringer med et betydelig offentlig engasjement er gevinsten i form av indirekte effekter sannsynligvis en god del mindre. Også dette er et argument for en nedprioritering av denne typen utbedringer. Den generelle prisstigningen på boliger i fornyelsesområdene virker også i samme retning.

3. Tilskudd til tiltak for bedring av det fysiske utemiljøet i byfornyelsesområdene bør (fortsatt) prioriteres

Byfornyelsesområdene ligger sentralt i bykjernene i de tre byene. De har vært (og er til dels) utsatt for store belastninger i form av trafikk og nedslitte offentlige fellesarealer. Videre investeringer i de offentlige fellesarealene vil være med på å øke områdenes attraktivitet. På denne måten styrkes lønnsomheten knyttet til andre investeringer i områdene.

Denne tilrådingen bygger på de teoretiske resonnementene som pekte klart i retning av at utbedring av offentlige fellesarealer både kan gi opphav til betydelige indirekte effekter, og har heldige fordelingsvirkninger. Med heldige fordelingsvirkninger mener vi at opprustning av offentlig fellesarealer øker kvaliteten på området spesielt for barn, ungdom og eldre. At disse teoretiske resonnementene er empirisk relevante får vi en klar indikasjon på når vi betrakter det som har skjedd i området Nedre Nygård. Som vi viste i kapittel 8 har det i dette området skjedd en betydelig boligfornyelse i privat regi etter områdeopprustningen. På samme måte viste Bergen at det i ganske stort omfang har skjedd bruksendringer fra næring til bolig i sentrumsområdene i 1997.

4. Den tunge boligfornyelsen bør prioriteres høyt i tiden framover

Selv om det gjennom 20-30 år har skjedd en betydelig sanering av de dårligst boligene gjenstår det framdeles en del boliger med svært dårlig standard. For å fullføre jobben med å 'fjerne uverdige boforhold' bør en derfor ta tak i den aller dårligste delen av boligmassen i byfornyelsesområdene. Dette utsagnet bør ses i forhold til resultatene fra de kartleggingene av understandard som foregår i alle tre byene i slutten av år 2000 starten av 2001.

Analysen av privatøkonomisk lønnsomhet i fornyelsesprosjekter tyder på at mange prosjekter som tidligere var ulønnsomme nå er lønnsomme. Dette kan ses som en anledning til å konsentrere den offentlige innsatsen inn mot de mest ulønnsomme prosjektene. Dette vil være de boligeiendommene med den aller dårligst standarden. Ved å konsentrere seg om de aller dårligste eiendommene reduserer en risikoen for at støtte gis til prosjekter som likevel vil bli gjennomført – dette maksimerer effekten av Husbankens tilskuddsmidler.

Eiendommer med svært dårlig standard som står igjen i fornyede områder kan i uforholdsmessig stor grad være med å prege et område. Fjerning av disse, enten gjennom rehabilitering eller riving og nybygging, vil øke hele området attraktivitet. Dette igjen kan gjøre flere mindre utbedringsprosjekter lønnsomme. I dagens situasjon kan det altså være betydelige positive indirekte effekter knyttet til tung byfornyelse. Et problem knyttet til denne tyngste delen av boligfornyelsen ligger i hvordan tilskudd skal utmåles. Kostnadene i de dårligste eiendommene er nok høye, og de varierer betydelig mellom prosjekter. I tilskuddsutmålingen bør en forsøke å ta hensyn til denne spredningen. De dårligste prosjektene krever nok ganske høye tilskudd for å bli realiserte.

Denne rapportens analyser støtter altså opp om den vridningen mot tung byfornyelse som antydes i siste års statsbudsjett.

5. Kommunene og/eller Husbanken bør utvikle data og rutiner for å vurdere nytten av områdetiltak og tung boligfornyelse opp mot hverandre.

Konklusjonen på rådene om bruken av byfornyelsestilskudd er altså at tung boligfornyelse og opprustning av offentlige fellesareal bør prioriteres. Spørsmålet om hvordan knappe midler bør fordeles mellom disse formålene står ubesvart. Denne rapporten svarer ikke på det og vi ser heller ikke at de nødvendige redskapene for slike vurderinger finnes i verken kommunene eller i staten (Husbank eller departement). Dette kan selvfølgelig sies å være politiske spørsmål på kommunalt og/eller statlig nivå. Vi vil likevel hevde at det mangler empirisk funderte verktøy som kan fungere som grunnlagsmateriale for slike politiske vurderinger.

Programtilskudd eller prosjekttilskudd

I rapporten har vi pekt på både fordeler og ulemper ved å fordele Husbankens byfornyelsestilskudd som en rundsum til hver av byene, som byene videreallokerer til ulike prosjekter. Eller med andre ord fordeler og ulemper ved ordningen med programtilskudd.

Alle tre byene har uttrykt at de så programtilskuddsordningen som en fordel. Årsakene til dette lå først og fremst i fleksibilitet og muligheten til raskere beslutninger. I prinsippet kan en også se på muligheten til å legge opp prioriteringer ut fra lokal kunnskap som en fordel med ordningen med programtilskudd. På statlig hold oppleves nok den begrensede muligheten til å være med på å styre byfornyelsesmidlene inn mot ulike formål som en svakhet med denne

ordningen. Det har nok også vært en, ikke helt ubegrunnet, følelse av at noen kommuner ikke har brukt programtilskuddene helt etter de formålene som framkom i søknadene. Tildeling av programtilskudd gir altså et styringsunderskudd på sentralt nivå.

I 2001 går en bort fra ordningen. Vår vurdering er at en fremover bør forsøke å ivareta en del av de gunstige sidene av programtilskuddsordningen. På samme tid bør en sørge for en felles forståelse på kommunalt og statlig nivå av fordelingen av tilskuddsmidler etter formål. Vi ser for oss to måter dette kan gjøres på. En kan gå tilbake til den tidligere ordningen, men tolke kommunenes programmer på søknadstidspunktet som noe mer forpliktende enn det som har vært praktisert. Et alternativ er å tildele delprogrammer for de enkelte spesifiserte formål. De erfaringene som gjøres i 2001 vil naturligvis legge premissene for eventuelle endringer i forholdet mellom kommuner og Husbank på dette feltet.

Byfornyelse eller generell kvalitetsheving i eksisterende boligmasse

Et av formålene med byfornyelsen er å utjevne levekårene ved å oppgradere standarden i den dårligste delen av boligmassen. Det er naturlig å spørre seg om en bør vri fokuset bort fra områder og direkte inn på boliger. Slike vurderinger behøver ikke å tolkes som et spørsmål om det har vært feil å satse på den områderettet byfornyelsen. En kan like gjerne se det som et spørsmål om en har kommet så langt at tiden er inne til å rette blikket ut fra disse områdene. På tross av dette vil vi foreslå:

1. Den samlede innsatsen rettet inn mot kjernene av storbyene bør videreføres.

Det er fremdeles problemer med boliger med understandard i bykjernene, med trafikk og med offentlige fellesarealer som har lav standard. Som prisanalysene, basert på Oslo data, i kapittel 9 viser er det god grunn til å tro at den negative utviklingen er snudd eller er i ferd med å snu. Den positive utviklingen greide vi enda ikke å dokumentere når grove data for befolknings-sammensetning ble betraktet. Vi mener at en fortsatt innsats vil konsolidere og sikre denne utviklingen.

Ut fra diskusjonene av terskel og indirekte effekter mener vi videre at effekten av byfornyelsestilskuddene vil være sterkere ved en samordnet, områderette innsats som er konsentrert i tid enn ved en strategi som går på å fullføre byfornyelsen gjennom tiltak som er spredt i tid. Både de refererte prisopplysningene og investerings- og bruksendingsdataene fra Bergen taler for at disse argumentene er empirisk relevante.

Den internasjonale erfaringen er at problemområder med dårlige boforhold og hopning av andre levekårsproblemer følger sin egen negative dynamikk. Det er svært vanskelig å snu en slik utvikling. Mange særdrag ved det norske samfunnet gjør at disse erfaringene fra andre land kanskje ikke er helt relevante for Norge. Spesielt vil vi peke på en jevnere inntektsfordeling og høy deltakelse i arbeidsstyrken. På tross av forskjellene mellom nedkjørte områder i storbyene i andre Europeisk land og de norske storbykjernene og særdragene ved det norske samfunnet oppfatter vi **risikoen** knyttet til det vi kaller den negative dynamikken som så stor at vi mener det er på sin plass å bruke betydelige offentlige midler til fullføre jobben i byfornyelsesområdene og dermed å konsolidere den positive utviklingen.

Til slutt vil vi igjen peke på de undersøkelsene av boligstandard i byfornyelsesområdene som foretas av alle de tre byene som et viktig innspill til politikktutformingen framover. Selv om vi her anbefaler en fortsatt satsing på byfornyelse av den typen som har foregått gjennom

evalueringstiden mener vi at det er naturlig å vurdere hvorvidt jobben er gjort og om fokuset bør flyttes andre steder. Slike vurderinger bør gjøres med jevne mellomrom i tiden som kommer.

2. Det synes ikke å være behov for en generell politikk for standardheving i den eksisterende boligmassen.

Basert på data fra BU95 konkluderte vi i forrige kapittel med at forekomsten av understandard i den norske boligmassen generelt sett er relativt lav. Svært få boliger mangler bad og/eller WC. De som manglet dette var i stor grad eneboliger i spredtbygde strøk. Kanskje er mye av dette gamle boliger bebodd av eldre. Mange av disse boligene kan da være på vei ut av massen av helårsboliger. Som vi sa i dette kapitlet er BU95 en bred utvalgsundersøkelse slik at resultatene er usikre. Ut fra dette ser vi klart ikke noe behov for formuleringen av noen bad/WC politikk på feltet. Det er også mulig at en del av disse problemene kan avhjelpes ved utbedringstilskudd.

Dataene fra BU95 gir heller ikke på andre måter grunnlag for å hevde at det finnes generelle boligkvalitetsproblemer av en slik art at det gir grunnlag for generelle politiske grep. De indirekte effektene, terskeeffekter og problemer knyttet til hopning av dårlige levekår er viktige begrunnelser for et offentlig engasjement i byfornyelsen. For boligkvalitetsproblemer spredt rundt i landet er det ikke like opplagt at det offentlige har en rolle å spille i avhjelping av problemene. En kan hevde at kvalitetsproblemer primært angår de enkelte eierne.

3. Modellen med samordnet og områderettet innsats bør også brukes i et eventuelt kvalitetshevingsarbeid utenfor byfornyelsesområdene.

Selv om vi konkluderer med at en bred politikk rettet mot standardproblemer i den norske boligmassen ikke synes å peke seg ut som et godt alternativ til byfornyelse er det en del problemer hvor det kan være naturlig med offentlig engasjement. Det vi har i tankene er en del av de boligområdene som ble bygd ut i stor skala på 50- og 60-tallet. I noen av disse områdene begynner en nå å oppleve problemer knyttet til rehabilitering. Videre er det også noen steder problemer knyttet til slitasje på uteområder og at uteområdene ikke ble planlagt ut fra dagens krav og ønsker. Noen av disse områdene opplever også nedtursspiraler og økende hopning av levekårsproblemer.

Likhetstrekkene med en del historiske byfornyelsesområder er slående. Den geografiske konsentrasjonen gjør at en også i disse områdene vil kunne oppnå indirekte effekter av offentlig engasjement og det kan også finnes terskeeffekter som krever en samordnet innsats for å angripe. I disse områdene er kanskje innsats rettet inn mot fellesområder enda mer sentrale enn i de tradisjonelle byfornyelsesområdene. Den grunnleggende boligstandarden er oftest ivaretatt, selv om det kan være behov for en del rehabiliteringer. I de områdene vi snakker om her er boligområdene stort sett organisert i form av borettslag. Dette bør ha implikasjoner for hvordan fornyelsesarbeidet organiseres.

Det vi foreslår er egentlig å fortsette byfornyelsesarbeidet, men å trekke nye områder inn under det. På grunn av de store fordelene knyttet til samordning av innsats, foreslår vi at en i første omgang 'gjøre ferdig' byfornyelsesområdene i bykjernene før en så definerer nye byfornyelsesområder.

De nye områdene vil typisk ligge i storbyenes randsoner. Kanskje gjelder dette spesielt randsonene til de tre nåværende 'byfornyelsesbyene'. Det gjelder nok også en del andre. Om politikken etter hvert vris i denne retning vil fordelingen av midler mellom nye og tradisjonelle byfornyelseskommuner bli en utfordring for Husbanken. Flere steder i rapporten og i anbefalingene har vi understreket at konsentrert og samordnet innsats vil være det mest effektive. Ved en ny politikk som det vi skisserer her vil vi advare mot å starte arbeidet på svært mange fronter samtidig, selv om dette kanskje vil oppleves som å være det mest rettferdige. Vi anbefaler derfor tidsavgrensede konsentrerte programmer rettet mot bestemte områder.

Litteratur

- Barlindhaug Rolf (2000), Bolig- og bostedspreferanser i Stavanger-regionen, Prosjektrapport 269orges byggforskningsinstitutt
- Brattbakk, Ingar, Stig Jørgensen og Britt Dale (2000), Stabilitet eller endring? – Levekårsutvikling i Trondheim, Geografisk institutt, NTNU, Trondheim
- BYGGFORSK (1992), Teknisk evaluering av rehabilitering - feltstudie, Prosjektrapport 114 Norges Byggforskningsinstitutt 1992.
- Christophersen, Jon og Nordvik, Viggo (1995), God planlegging gir god pris, Husbankbladet, nr 1 1995 ss 14-16, 1995
- Christophersen, Jon, Ole Gulbrandsen og Rolf Barlindhaug (2000) Boligpris og brukskvalitet, Prosjektrapport 284, Norges byggforskningsinstitutt 2000.
- Colwell, P. og Carolyn A. Dehring og Nicholas A. Lash (2000) 'The Effect of Group Homes on Neighborhood Property Values' Paper presentert på ENHR-konferanse Gävle juni 2000
- Hansen, Thorbjørn i samarbeide med Ole Gulbrandsen og Harald Svenneby (1984), LEIEBOERE OG VEDLIKEHOLD, kontrakter, husleier og vedlikehold i leiegårder, Rapport 93-1984 Norges Byggforskningsinstitutt ,1984.
- Hansen, Thorbjørn. (1988) Utbedring gjennom Oslo byfornyelse: Hvem bodde og hvem bor i gårdene?. Prosjektrapport 42. Byggforsk
- Hansen, Thorbjørn (1993): Byfornyelsen og beboerne, Prosjektrapport 128 Norges byggforskningsinstitutt, 1993
- Hansen, Thorbjørn (1995): Byfornyelse i Oslo Øst - Intervjuer med beboerne i nye og utbedrede gårder, Prosjektrapport 176 Norges byggforskningsinstitutt, 1995
- Hansen, Thorbjørn og Viggo Nordvik (1997): Virkninger av byfornyelse i hovedsak gjennomført av Oslo Byfornyelse A/S, Byggforsknotat 23 Norges byggforskningsinstitutt
- Johansen, Leif (1965), Offentlig økonomikk, Universitetsforlaget, 1965
- Kreps, David M. (1990), A Course in Microeconomic theory, Harvester Wheatsheaf, New York 1990
- Murray, Michael P. (1983), 'Subsidised and Unsubsidized Housing Starts' Review of Economics and Statistics, 1983 pp 590-597

Rothenberg, J., G. Galster, R.V. Butler og J.R. Pitkin, (1991) The Maze of Urban Housing, University of Chicago Press, Chicago 1991

Rødseth, Asbjørn (1987), Bustadsmarknaden - utviklingstrekk og verkemåte. Sosialøkonomen nr. 11 1987

Seip, Børre. (1993), Virkemidler i byfornyelsen. En utredning for kommunal- og arbeidsdepartementet om hvorledes bruk av nye eller endrede virkemidler kan skape vekst i arbeidet med planmessig byfornyelse.

Stortingsmelding nr.14 (1994-95), Om levekår og boforhold i storbyene, Kommunal- og arbeidsdepartementet, Oslo 1995

Søholt, Susanne (1993), Gårdsrom som en del av byfornyelsen, Prosjektrapport 136 Norges byggforskningsinstitutt, 1993

Wessel, Terje og Jens Bjørneboe (1997): Byfornyetilskudd - Evaluering av tilskudd fra Husbanken 1994-95, Byggforsknotat 22 Norges byggforskningsinstitutt

Aaen, Solveig. (1991) Byfornyelse i Oslo, Bergen og Trondheim. Status og utfordringer 1991

