



Evaluering av Husbankens grunnlån til oppføring.

---

## DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver:  
Rapportnavn: Evaluering av Husbankens grunnlån til oppføring.  
Utgave/dato: ]  
Arkivreferanse:

Oppdrag:  
Oppdragsbeskrivelse:  
Oppdragsleder: Viggo Nordvik  
Fag:  
Tema  
Leveranse:

Skrevet av:  
Kvalitetskontroll:

Asplan Viak AS [www.asplanviak.no](http://www.asplanviak.no)

---

## FORORD

Asplan Viak og NOVA har i samarbeid utarbeidet denne rapporten. Evalueringsteamet har bestått av Viggo Nordvik og Kristin Aarland fra NOVA og Espen Paus fra Asplan Viak.

Flere serviceinnstilte personer i Husbanken har bidratt ifbm datainnsamling og kommentarer til rapporten. Vi ønsker spesielt å takke Husbankens referansegruppe som har vært Gry Kongsli (kontaktperson), Are Rødsjø, Gunnar Wisth og Britt Nina Borge for et godt samarbeid! Vi har også fått nyttige kommentarer til spørreskjemaer fra Berit Nyland og Irene Øyangen og svært konstruktive kommentarer fra Jan Erik Tvedt. Tuan Ahn Ngu har lagt til rette for bruk av Husbankdata.

Sandvika/Oslo, 12. januar 2011

Viggo Nordvik  
Oppdragsleder

Espen Paus

**INNHOLDSFORTEGNELSE**

1	Sammendrag.....	6
1.1	Graden av måloppnåelse .....	6
1.2	Påvirkning av kvaliteter .....	7
1.3	Finnes det alternative måter å påvirke boligkvaliteter på? .....	9
1.4	English summary.....	11
2	Bakgrunn.....	14
2.1	Et overblikk .....	14
2.2	Hva evalueringen handler om.....	14
2.3	Hva kreves for å få grunnlån? .....	18
3	Hvordan virker grunnlånet? .....	19
3.1	Innledning .....	19
3.2	Kort om sentrale referanser og tidligere undersøkelser .....	19
3.3	Ulike kanaler for påvirkning .....	20
3.4	Hvor stor er rentefordelen?.....	21
3.5	Påvirker rentefordelen boligutformingen? .....	24
3.6	Påvirker rentefordelen byggevolumet? .....	25
3.7	Hvor mye betyr kredittilgangen? .....	26
3.8	Betydningen av kontakt mellom utbyggere og Husbanken .....	27
4	Grunnlånets betydning for boligforsyningen i distriktene.....	29
4.1	Boligmassen .....	29
4.2	Nybyggingen .....	31
4.3	Andel av nybygging som finansieres med grunnlån.....	36
4.4	Grunnlånets rolle for boligforsyningen i distriktene .....	44
4.5	Grunnlånets betydning i små og store kommuner .....	45
5	Grunnlånets påvirkning på miljøkvaliteter .....	48
5.1	Grunnlånets betydning i markedet.....	48
5.2	Merkostnader forbundet med miljøkvaliteter.....	57
5.3	Grunnlånets betydning i markedet.....	58

5.4	Kommunene synes det er "praktisk" med grunnlånet.....	63
5.5	Saksbehandlerne synes ledelsen har gitt uklare signaler .....	65
5.6	Brukerne er fornøyde med boligens miljøkvaliteter .....	68
5.7	Aktørvurderinger .....	70
6	Grunnlånet og arbeidet med universell utforming .....	72
6.1	Universell utforming i grunnlånsfinansierte boliger .....	72
6.2	Merkostnader forbundet med uu-kvaliteter .....	86
6.3	Utbyggerne vurderer ikke uu-kravene som høye .....	87
6.4	Saksbehandlerne forsøker å målstyre .....	94
6.5	Brukerne er fornøyde med boligens uu-kvaliteter .....	97
6.6	Paralleller til riksrevisjonens rapport .....	98
6.7	Bygningsteknisk etat er tvilende til berettigelsen av kvalitetskravene .....	98
6.8	Boligprodusentene mener HBs fortrinn er "å jobbe gjennom markedet" .....	99
6.9	Referansegruppens synspunkter.....	99
6.10	Vår vurdering.....	101
7	Grunnlånets betydning for å bedre etableringsmulighetene.....	101
7.1	Liten betydning for unge i etableringsfasen .....	102
7.2	Virker i samspill med andre virkemidler .....	103
8	Alternative måter å bedre måloppnåelsen PÅ.....	104
8.1	Et samfunnsøkonomisk utgangspunkt.....	104
8.2	Om grunnlånets bidrag i forhold til boligkvaliteter .....	104
8.3	Strategier for grunnlånets kvalitetskrav .....	105
8.4	Registrerings- og statistikkarbeidet må forbedres.....	107
8.5	Målformuleringene bør endres .....	107
	Vedlegg 1 : Data og metode.....	108
	Vedlegg 2: Kvalitetspåvirkning i et historisk lys.....	110
	Vedlegg 3: Krav som stilles for å få grunnlån.....	113
	Vedlegg 4: Litteraturliste.....	118

# 1 SAMMENDRAG

Husbanklån har en lang historie i norsk boligpolitikk. Låneordningene har gjennom tidene skiftet navn og innhold, men grunnpillaren har i mange år vært *oppføringslån*, som skal gå til finansiering av nye boliger og *utbedringslån*, som skal finansiere ulike oppgraderinger i den eksisterende boligmassen. 1. juli 2005 ble disse ordningene slått sammen og innretning, retningslinjer, og arbeidsmetoder ifbm långivningen ble endret. Det nye lånet fikk navnet grunnlån.

Studieobjektet i denne evalueringen er *grunnlån til oppføring i perioden 2006-2009*<sup>1</sup>. Låneordningen skal bidra til å fremme boliger med viktige boligkvaliteter som miljø og universell utforming i ny og eksisterende bebyggelse, til å skaffe boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen og til å sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. Selv om det ikke eksplisitt er beskrevet i retningslinjene, er det gjengs oppfatning at kvalitetsmålsetningene er de viktigste formålene med låneordningen.

Asplan Viak og Nova har med utgangspunkt i teori og empiriske data evaluert graden av ordningens måloppnåelse. I sammendragets første del (1.1) oppsummerer vi våre mest sentrale konklusjoner med hensyn til måloppnåelse i forhold til ordningens formål. I sammendragets andre del (1.2) vurderer vi spesielt om Husbanken klarer å påvirke boligkvaliteter gjennom grunnlånet. I sammendragets siste del (1.3) settes de empiriske observasjonene i en noe videre ramme, og vi drøfter om det finnes alternative måter å påvirke kvalitetene i boliger på.

## 1.1 Graden av måloppnåelse

### ***Grunnlånet påvirker utformingen av nye boliger***

Grunnlånets viktigste bidrag har vært at det har økt antallet boliger med gode miljøkvaliteter og universell utforming. Kravene som stilles til miljøkvaliteter og universell utforming, har vært strengere enn minimumskravene i byggeforskriftene. De økonomiske fordelene som er knyttet til finansieringstilbudet, har påvirket et segment av utbyggerne til å gjøre andre valg enn de ellers ville ha gjort. Blant boliger med tilsagn om grunnlån har andelen med universell utforming gradvis økt i perioden 2006- 2009, og i 2009 hadde 2/3 av dem livsløpsstandard. Dette har klart vært en medvirkende forutsetning for at en senere har kunnet øke kravene i Teknisk forskrift (TEK-10). Påvirkningsgraden mht miljøkvaliteter, som i praksis har vært krav til energisparing i nye boliger, har trolig vært noe svakere enn for universell utforming. I 2009 hadde vel en tredjedel av boligene med tilsagn om grunnlån ingen ekstra miljøkvaliteter utover byggeforskriftenes (TEKs) minimumskrav.

### ***Grunnlån er ikke avgjørende for boligbyggingen i små kommuner***

Evalueringen viser at grunnlån til oppføring i liten grad bidrar til boligforsyning i distriktene. Riktignok er alle nye boliger finansiert med grunnlånet i noen få små kommuner, men i gjennomsnitt er det bare i overkant av ti prosent av nybyggingen som er finansiert ved hjelp av grunnlånet i kommuner med færre enn 2000 boliger. Grunnlånet spiller relativt sett heller

---

<sup>1</sup> Evalueringsperioden er t.o.m. 1. juli 2009, men i dataanalysene har vi lagt til grunn året 2009.

ikke noen større rolle som finansieringskilde i små enn i store kommuner. Boligbyggingen i små kommuner sett under ett er dermed ikke avhengig av grunnlånet.

Det er heller ikke noe som tyder på grunnlånet finansierer en høyere andel av nybyggingen i kommuner hvor det er lav nybygging. To tredeler av kommunene med lavest byggeaktivitet har ingen boliger som er finansiert med grunnlån til oppføring.

### ***Grunnlån er ikke sentralt for å skaffe boliger til husstander i etableringsfasen***

Grunnlånets kredittilgang og gunstigere finansieringsmuligheter kan spille en rolle i forhold til volum på boligmassen. En større boligmasse kan i teorien lette etableringsmulighetene. Grunnlån til oppføring av nye boliger framstår imidlertid ikke som noe målrettet eller egnet virkemiddel som letter overgangen til egen bolig for husstander i etableringsfasen.

### ***En liten brikke i en større virkemiddelpakke for å skaffe boliger til vanskeligstilte***

I praksis brukes grunnlån som finansieringskilde når ikke-kommersielle aktører (kommuner og stiftelser) bygger eller kjøper utleieboliger for vanskeligstilte grupper. De ikke-kommersielle aktørene er imidlertid avhengige av betydelige tilskudd for å kunne finansiere dette, og de beskjedne subsidiene som gis gjennom grunnlånet, er neppe avgjørende. For de vanskeligstilte gruppene som ikke greier å skaffe seg boliger selv, har grunnlånet alene liten betydning, men det inngår i et samspill med andre og viktigere støtteordninger.

## **1.2 Påvirkning av kvaliteter**

### ***Andelen boliger med energisparing øker***

Blant boligene som fikk tilsagn om grunnlån i 2009, hadde 2/3 energisparing utover lovens minimumskrav. Andelen har økt markert siden 2006, og det er energisparing på over 40 prosent i forhold til lovens minimumskrav som har økt sterkest. Andelen av boliger uten energisparingstiltak synker med akselererende fart i evalueringsperioden.

### ***Miljøkvalitetene er ensbetydende med energisparing***

Summen av alle andre miljøtiltak enn energisparingstiltak er lav og har vært fallende gjennom evalueringsperioden. I 2009 utgjorde gruppen andre miljøtiltak bare tre prosent av lånetilsagnene.

### ***Forskjeller mellom prosjektyper og kommuner***

Boliger i større prosjekter har i gjennomsnitt flere miljøkvaliteter enn boliger i mindre prosjekter. Det er dessuten flere miljøkvaliteter i boliger i blokk og andre småhus enn i eneboliger. Utbyggere og borettslag er flinkest til å inkludere miljøkvaliteter i sine prosjekter.

### ***Regionale forskjeller i andel miljøkvaliteter***

Den overordnede strategien og føringer i forbindelse med grunnlånsgivning er at det skal tas regionale og lokale hensyn i saksbehandlingen. Det er da også store forskjeller i antall, andel og type miljøkvaliteter mellom regionene, samt i utviklingen over tid. Ifølge tilsagnstallene for 2009 er andelen boliger med miljøkvaliteter klart høyest i Region Bodø og Region Sør.

### ***Miljøkravene oppfattes som et lavt hinder***

Utbyggerne vektlegger at grunnlånet innebærer en finansiell fordel, men uttrykker samtidig at miljøkravene har vært et relativt lavt hinder å passere. Kjøperne oppfatter grunnlansfinansiering som en ekstra kvalitet ved boligen.

### ***Andel boliger med livsløpsstandard øker***

Blant boliger med tilsagn om grunnlån økte andelen boliger med livsløpsstandard fra 54 prosent i 2006 til 66 prosent i 2009. Andelen boliger uten noen uu-kvaliteter ble halvert i den samme perioden, og i 2009 var det bare 17 prosent av de grunnlansfinansierte boligene som var uten uu-kvaliteter.

I 2008 – finanskrisens år - gikk andelen boliger *uten* uu-kvaliteter opp. Det er naturlig å se dette i sammenheng med de midlertidige finansieringsproblemene som mange utbyggere hadde høsten 2008 som førte til at Husbanken overtok finansieringen av en rekke prosjekter som allerede var i byggefase og dermed ikke kunne påvirkes.

### ***Regionale forskjeller i andelen med universell utforming***

Det er store regionale forskjeller i antall og andel boliger med uu, samt i utviklingen over tid fra 2006 til 2009. Når vi legger tilsagnstallene fra 2009 til grunn, er det klart høyest andel boliger med livsløpsstandard i de to nordligste regionskontorene Hammerfest og Bodø, mens andelen boliger uten uu-kvaliteter er lavest i Region Vest.

### ***Livsløpsstandard og grunnlånet viktige i arbeidet for universell utforming***

Husbankens livsløpsstandard har for mange utbyggere etter hvert blitt oppfattet som en bransjestandard, og grunnlånet har vært en viktig brikke i arbeidet for å øke antall universelt utformede boliger. Husbankens arbeid for å fremme livsløpsstandard har satt klare spor etter seg i markedet.

### ***Utbyggerne vektlegger lånetilbudet***

Utbyggerne tillegger grunnlånet størst betydning som finansieringskilde i krisetider. Saksbehandlere oppfatter imidlertid at kvalitetskravene er godt kjent og at det ikke er vanskelig å få søkere til å oppfylle dem.

### ***Paralleller til riksrevisjonens spørreundersøkelse fra 2008***

Med utgangspunkt blant annet i en spørreundersøkelse til utbyggere undersøkte Riksrevisjonen (desember 2008) om, og hvordan, grunnlån fremmer miljøkvaliteter og universell utforming. De samme spørsmålene er gjentatt i vår egen undersøkelse, og resultatene fra de to undersøkelsene er relativt like.

### ***Fortsatt behov for veiledning om uu hos utbyggere og kommuner***

En høy andel av både utbyggerne og kommunen uttrykker at de har behov for mer veiledning og informasjon fra Husbanken om universell utforming.



### ***En stor andel av saksbehandlerne uttrykker at Husbankens retningslinjer og veiledere ikke er tilfredsstillende***

Omkring halvparten av saksbehandlerne påpeker at retningslinjer og veileder ikke har vært tydelige nok når det gjelder muligheten til å kunne stille klare krav overfor søkerne.

### ***Saksbehandlerne uttrykker at det har vært gitt uklare signaler fra ledelsen***

Generelt oppgir saksbehandlerne at det har vært gitt uklare signaler fra øverste ledelse i Husbanken med hensyn til hva som skal kreves fra utbyggerne.

### ***Intensjonsavtaler har hatt liten betydning i saksbehandlingen***

Intensjonsavtaler med utbyggere kan gi anledning til å øke låneutmålingen utover ordinær utmåling. Betydningen av disse avtalene vektlegges ikke mye i den konkrete saksbehandlingen. Heller ikke utbyggerne mener at intensjonsavtaler har hatt stor betydning.

### ***Brukerne er fornøyde med grunnlansfinansierte boliger***

Sluttbrukernes vurderinger av kvalitetene i sine grunnlansfinansierte boliger tyder på at de er fornøyde med både energi - og uu-kvalitetene. Få har foretatt endringer i boligen etter innflytting.

## **1.3 Finnes det alternative måter å påvirke boligkvaliteter på?**

### ***Aktørenes synspunkter***

Evalueringens analyser er supplert med *aktørvurderinger*. Intervjuer med og spørreundersøkelser blant sentrale personer og bransjeorganisasjoner kan avdekke flere forhold enn det teoretiske resonnementer og rene statistiske analyser gir. På grunnlag av våre intervjuer er det grunn til å trekke fram følgende

- *Boligprodusentenes Forening* oppfatter at det viktigste er å drøfte hva som i praksis er effektive virkemidler. Den store fordelene med Husbanken og tilbudet om grunnlån er at myndighetene jobber "gjennom" markedet og kan finne pragmatiske løsninger. Boligprodusentenes vurdering er at Husbanken har bidratt mye i forhold til å øke tilgjengelighet i boligmassen, først og fremst ved å etablere livsløpsstandarden som bransjestandard.
- *Utbyggerne* svarer mindre entydig enn det som uttrykkes gjennom bransjeorganisasjonen. Et flertall av *volumprodusenter og aktører i forhandlerleddet* påpeker at det ikke er noe stort sug i markedet etter universelt utformede eller boliger med store miljøkvaliteter, og kravene innebærer dermed "litt mer bryderi". Noen aktører vektlegger at grunnlånet og Husbankens har hatt en viktig rolle for å kunne realisere forbildeprosjekter
- *Bygningsteknisk etat (BE)* er tvilende til grunnlånets betydning i lys av at det har kommet nye tekniske forskrifter som har hevet kravene både når det gjelder universell utforming og miljø. Etter BEs vurdering er de mest interessante framtidige

utfordringene for Husbankens kvalitetsmålsetninger vil være knyttet til utbedring eller rehabiliteringsoppgaver i den eksisterende boligmassen

- *Referansegruppen* påpeker at sammenlignet med oppføringslånet har grunnlånet bedret dialogen med utbyggerne og gitt bedre mulighet til å ta ut kvalitetspotensialet i de enkelte prosjektene enn tidligere. Grunnlånet har også bidratt til at Husbankens kvalitetskrav er blitt bedre kjent og akseptert i bransjen, og det har gitt større påvirkningsmuligheter enn tidligere.

### **Strategier for grunnlånets framtidige kvalitetskrav**

Ved inngangen til 2011 står grunnlånet overfor nye utfordringer enn da lånet ble innført i 2005 fordi TEK har blitt skjerpet på begge kvalitetsområdene.

Evalueringstemaet påpeker et behov for å drøfte de bakenforliggende faglige spørsmålene med hensyn til *hva* som er mest de effektive virkemidlene videre for å nå henholdsvis miljø- og tilgjengelighetsmålene; herunder på hvilke kvalitetsområder grunnlånet kan antas å egne seg best for å påvirke utforming. Etter vår vurdering står en overfor følgende valg med hensyn til videre utforming av grunnlånet:

- a) å skjerpe kravene ytterligere på de områdene hvor lovens forskrifter har blitt hevet
- b) vektlegge andre kvalitetsområder, fortrinnsvis innenfor miljø, der det er tildels store rom for forbedringer. Sterkere fokus på boligkvaliteter ved utbedring av den eksisterende boligmassen er et annet område med forbedringspotensiale.
- c) fortsette som i dag, d.v.s. med en dobbeltregulering, men i kombinasjon med større bruk av tilskudd som f. eks kompetansetilskudd og kompetansemegling mv.

Alle tre alternativene har fordeler. Alternativ a) tilsier at Husbanken kan ha en viktig rolle på veien frem mot passivhusstandarden som er foreslått innført på forskriftsnivå i 2015-2020. Alternativ b) vektlegger andre miljøområder der potensialet og miljøgevinsten trolig være større enn ved ytterligere energieffektivisering av boliger. Samtidig vektlegges det å oppgradere eksisterende boliger både med hensyn til miljø og uu. Alternativ c) innebærer å rette mer fokus mot utvikling av forbildeprosjekter med vekt på kompetansebygging og -overføring.

### **Datakvaliteten i Husbanken bør bedres**

De grunnlånndataene som legges inn i datasystemet HILS, bør kvalitetssikres bedre enn det som gjøres i dag.

### **Målformuleringene bør endres**

Evalueringens konklusjoner har konsekvenser for målformuleringene for grunnlånet. Grunnlånet er ikke viktig for den generelle boligforsyning i det norske boligmarkedet i dag, heller ikke i distriktene. Vi anbefaler at en rendyrker kvalitetsmålsetningene i ordningen og fjerner målene som går på boligforsyning. Dette vil gjøre grunnlånet til en tydeligere og bedre ordning.

## 1.4 English summary

The purpose of our study has been to assess the performance of the Basic Mortgage offered by the Norwegian State Housing Bank. Our period of analysis spans from Jan 1<sup>st</sup> 2006 to December 31<sup>st</sup> 2009.

The Basic Mortgage was introduced on July 1<sup>st</sup> 2005 as the former Construction Mortgage was being phased out. The official objectives of the Basic Mortgage are fourfold: To promote environmentally friendly and universally designed dwellings and provide financing for construction in rural districts where it may be difficult to obtain a regular mortgage. In addition, the basic mortgage also offers financing for first time home buyers and for the procurement of rental units directed towards youth and other disadvantaged groups. However, it is fair to say that within the program there is substantially more focus on fostering environmentally friendly and universally designed dwellings than on the latter two objectives, and this is also reflected in our evaluation. Moreover, environmentally friendly dwellings have for all practical purposes become synonymous to energy efficient dwellings as other environmental features such as reusing building materials, using environmentally friendly building materials, and reducing construction waste do not carry the same weight in the mortgage application process.

Our assessment is multifaceted. It consists of a theoretical analysis of the channels of influence through which such a mortgage program may work to advance the agenda of environmentally friendly and accessible housing. In addition, we present results from surveys administered to different users of the basic mortgage program (professional developers and housing officers in municipalities and non-profit organizations), as well as Housing Bank loan officers and end-users who have bought a home through the Basic Mortgage program. These results are supplemented with excerpts from in-depth interviews with loan program officers as well as representatives from several building industry organizations. Finally, we analyze data from the Housing Bank's internal basic mortgage application database to shed light on the characteristics of the building projects that are granted funding from the basic mortgage program and highlight the changes that take place over time.

Our main findings may be summarized as follows:

The most important contribution of the Basic Mortgage program has undoubtedly been to increase the number of both energy efficient and universally designed dwellings as the standards set forth in the program guidelines are stricter than those stated in the building code. Over the course of our study period, the share of universally designed units increased steadily, and in 2009 2/3 of all dwellings granted a basic mortgage were planned as a lifetime home. It is reasonable to believe that the program's emphasis on life span design has been a contributing factor in the process leading up to the revision of the building code in 2010, in which minimum space and accessibility requirements were made more explicit and stricter.

In terms of energy efficiency, the impact of the basic mortgage program has been somewhat weaker as it has not become as universally accepted as the life span design. In 2009 63 per cent of the units granted a basic mortgage incorporated some level of energy efficiency over and above that required by the building code.

Our surveys reveal some differing views on the quality criteria embedded in the basic mortgage program.

The professional developers claim that there is little demand for universal design or energy efficiency in the housing market and they use the basic mortgage program mainly for the interest subsidy. Moreover, the basic mortgage approval is considered to be a seal of quality as they sell the dwellings. At the same time, the overall sense is that it is not difficult to comply with the extra design or construction requirements of the basic mortgage, but there is still an unmet need for information and guidance from the Housing Bank.

Similarly, the Housing Bank's loan officers do not report having any difficulties getting professional developers or other applicants to comply with the higher standards. However, they also report that there has been a lack of clearness and consistency in the directions from the regional and national leadership in terms of how hard they should try to incorporate higher levels of energy efficiency and/or more elements of universal design into project applications.

Regarding the remaining two program objectives our evaluation does not find the basic mortgage program to be a critical factor in the provision of new construction in remote areas. The average share of new dwellings financed through this program is no higher in small municipalities than in large municipalities. Moreover, the program does not finance a greater share of the new construction in municipalities where the total construction activity is low.

Nor do we find that the basic mortgage program plays a major role in the provision of housing for disadvantaged households or for first time home buyers as there are other mortgage and grant programs that are more targeted towards these particular groups. However, the basic mortgage may be used in conjunction with other programs to generate housing opportunities for these groups.

In light of these findings it is our recommendation to focus the objectives of the basic mortgage on the dwelling quality criteria and omit the objectives related to construction in rural districts and for disadvantaged groups.

Following the revision of the building code in 2010, in which the overall quality and design criteria (almost) caught up with the quality/design criteria of the basic mortgage, we propose three alternative ways forward, all of which have their pros and cons:

- (1) To further strengthen the criteria that were affected by the changes in the building code
- (2) To emphasize other quality criteria that currently receive little attention, e.g., environmentally friendly building materials and reducing/recycling construction waste, as well as upgrading existing construction
- (3) To continue today's practice, but in greater combination with grants and outreach activities that foster new knowledge.

Alternative (1) will help pave the way for the implementation of the passive house standard 2015-2020. Alternative (2) will shift the attention away from energy efficiency towards other means to make the construction process and the dwellings more environmentally friendly, and it will also more heavily promote good building qualities in the upgrading of the existing dwellings not currently subject the same strict building code criteria. Alternative (3) will

promote more innovative building projects that will showcase new ideas in building design and technical solutions that will eventually trickle down to the mass market.

## 2 BAKGRUNN

### 2.1 Et overblikk

Gjenreising og avhjelping av bolignøden var nøkkelordene da Husbanken ble opprettet etter krigen. Det mest sentrale virkemidlet var lån til oppføring av nye boliger. Dette var en periode med knapp kreditttilgang. Gjennom lånet fikk en også muligheten til å påvirke nybyggingens utforming. Det overordnede målet må likevel kunne sies å være volum. Landet trengte mange boliger. Husbankens krav til boligene handlet ikke bare om funksjonelle og fornuftige boligløsninger, men også om å fordele knappe byggeressurser. Fra opprettelsen av Husbanken i 1946 og fram til årtusenskiftet ble det bygd mer enn én million boliger med lån fra Husbanken.

Med litt mer enn 2,2 millioner boliger i Norge og med mer enn én million boliger bygd med finansiering fra Husbanken mener vi det er dekning for å si at Husbanken har satt spor etter seg i det norske landskap. Hvis ikke byggingen hadde blitt finansiert ved hjelp av Husbanklånene, ville de nok ha blitt finansiert på annen måte eller på et senere tidspunkt. Kanskje ville også boligene ha blitt annerledes utformet. Dette illustrerer også utfordringene som er knyttet til en evaluering av Husbankens lån til oppføring (dagens grunnlån). En evaluering skal på en systematisk og etterprøvbar måte stille spørsmålet hva som ville ha skjedd hvis vi *ikke* hadde hatt denne ordningen.

Siden midten av 90-tallet har Husbankens oppmerksomhet blitt vridd mot uløste oppgaver på det boligsosiale feltet og mot å stimulere til bestemte kvaliteter ved byggingen av nye boliger. Bolig er jo et svært sammensatt gode, og hvilke kvaliteter som Husbanken skal legge vekt på, har hatt ulike og skiftende tyngdepunkt. Store deler av 2000-tallets kvalitetspolitikk har vært preget av en innsats for å øke utbredelsen av universelt utformede boliger og av miljøtiltak, først og fremst å få fram energieffektive boliger. Det har vært en prosess som har pågått over en lengre periode.

### 2.2 Hva evalueringen handler om

Grunnlån til oppføring er et lån som tilbys fra Husbanken til boligbyggere eller boligutbyggere<sup>2</sup> for å finansiere bygging av (oppføring av) nye boliger, utbedring av eksisterende boligmasse og ombygging av annen bygningsmasse til boliger, kjøp av utleieboliger for prioriterte grupper, barnehager, studentboliger, omsorgsboliger, sykehjemsplasser og lokaler for omsorgstiltak. Det er med andre ord et lån som kan benyttes til mange ulike typer investeringer og formål. I det videre ser vi imidlertid bare på de investeringene som er knyttet til oppføring av nye boliger. I denne evalueringen avgrensner vi

---

<sup>2</sup> Begrepene byggere og utbyggere blir i rapporten omtalt om hverandre og betegner de aktørene som i byggeprosessen står for den faktiske eller fysiske byggingen, d.v.s. oppføringen av boliger. Når vi snakker om profesjonelle byggere, bruker vi betegnelsen utbyggere. Kunder eller brukere er de som overtar den ferdig bygde boligen.

oss fra en betydelig del av det grunnlånsordningen benyttes til. Fokus er på *oppføring av nye boliger*<sup>3</sup>.

Forskriftene<sup>4</sup>, retningslinjene og veiledningsmateriellet for grunnlån ble endret 1.juli 2005<sup>5</sup> og markerte tydelig at boligkvaliteter knyttet til *universell utforming*<sup>6</sup> og *miljø* nå skulle ha hovedfokus fra Husbankens side. Mindre vekt ble tillagt boligprosjektenes størrelse og kostnader, og låneutmålingen ble forenklet. Det tidligere kvalitetstilskuddet som ble gitt til boliger med bestemte kvaliteter, ble avvirket. Søkerne kunne nå i stedet få høy låneutmåling hvis kravene til universell utforming og/eller miljø og energi ble oppfylt. Også låneutmålingsregler og pantesikkerhetsbestemmelser ble noe endret<sup>7</sup>.

Ambisjonene og forventningene var høye til den nye låneordningen, og den ble innledningsvis markedsført som "et kvalitetslån". Målet om å bidra til å sikre boligforsyningen i distriktene og å gi et tilfredsstillende tilbud til unge i etableringsfasen og vanskeligstilte på boligmarkedet, ble opprettholdt. De siste målsettingene hadde klare likhetstrekk med tidligere tiders volummålsetninger. Vi oppfatter likevel målene om universell utforming og miljøkvaliteter i nybyggingen som de viktigste målene for ordningen og legger derfor mest vekt på disse målsettingene i evalueringen.

Husbanken er organisert i seks regionskontorer (hvor region sør består av to kontorer). Regionskontorene har hatt en relativ høy grad av frihet til selv å organisere sine aktiviteter knyttet til grunnlånet. Med innføringen av grunnlånet ble målstyringsprinsippet vektlagt med større anledning til regional tilpasning og praktisering.

I saksbehandlingen ble større vekt lagt på tidlig kontakt og dialog (forkantsatsing) med muligheter for forhåndsavtaler og etter hvert intensjonsavtaler med utbyggere. Selv om de tidligere kvalitetstilskuddene ble avvirket ved innføring av det nye grunnlånet, kunne søkerne gjennom kompetansetilskudd til FOU få støtte til bygging av forbildeprosjekter.

De overordnede målene for grunnlånet har senere stått fast selv om det har skjedd mindre endringer i retningslinjer og veileder. Søknader som oppfyller kravene, vil være godkjent for husbankfinansiering og gis i så fall et *lånetsagn*. I løpet av evalueringsperioden har det også skjedd endringer i den interne organiseringen ved at større deler av lånesaksbehandlingen har blitt sentralisert. Verken dette eller andre interne endringer i Husbanken er forhold som vi trekker eksplisitt inn i evalueringen.

Ved innføringen av grunnlånet ble saksbehandlerne gitt større muligheter for skjønn. Veilederne som ble utarbeidet, ga ikke saksbehandlerne mye hjelp i den konkrete behandlingen av lånesaker. Reformen har nok derfor vært oppfattet som mer krevende for Husbankens saksbehandlere enn den tidligere mer regelstyrte behandlingen.

---

<sup>3</sup> I retningslinjene står "oppføring av nye boliger, garasjer og øvrige lokaler som naturlig hører med i et bomiljø". Vi omtaler og oppfatter dette i det videre bare som bygging av nye boliger.

<sup>4</sup> De overordnede forskriftene for låneordningen som ble gitt fra Kommunal- og regionaldepartementets overlot i stor grad til Husbanken selv å utarbeide gode retningslinjer og praksis for å oppnå forskriftenes mål. Endring fra boligforsyningsinnretting til kvalitetsinnretting ble ikke spesielt inngående drøftet i bakgrunnsdokumentene fra KRD.

<sup>5</sup> Det ble imidlertid gitt en overgangsordning der søkerne fram til 1. januar 2006 kunne søke etter gammel ordning. Senere har retningslinjene blitt noe endret (september 2008) og nye veileder utarbeidet (november 2008). Vi anser imidlertid disse som justeringer og forbedringer av praksis og ikke betydelige endringer av formål.

<sup>6</sup> For definisjon av universell utforming vises til kapittel 6 og vedlegg 3

<sup>7</sup> Disse omtales ikke nærmere her og inngår ikke som en del av formålet med evalueringen.

### ***Et samfunnsøkonomisk utgangspunkt***

Ordningen har ikke vært evaluert etter at den ble innført. Hovedformålet med evalueringen er å vurdere om og eventuelt i hvilken grad målene for ordningen nås. Evalueringen tar utgangspunkt i en overordnet samfunnsøkonomisk betraktningsmåte. Et sentralt spørsmål i så måte er om det er en offentlig oppgave å stimulere til bygging av boliger som av befolkningen verdsettes lavere enn verdien av de ressursene som går med til å produsere boligene. Et premiss i vår utredning er at det nettopp er en offentlig oppgave å stimulere til bygging av slike boliger når det er gode samfunnsmessige grunner til det. Dette er tilfellet både når det gjelder universell utforming og energisparing.

Vår evaluering kan ikke betraktes som en full effektevaluering. Med utgangspunkt i programteorien *The Econometrics of Programme Evaluation* (Imbens og Wooldridge, 2009) betrakter vi tildeling av grunnlån som et tiltak (treatment) og en sammenligning av en situasjon *med* tiltaket i forhold til en hypotetisk situasjon *uten* tiltaket. Effekten er differansen mellom verdien av en eller flere målvariable. Dette er en hypotetisk sammenligning fordi bare én av situasjonene kan observeres.

Vi drøfter i hvilken grad de ønskede mål blir påvirket av ordningen, dvs å gi anslag på

- hvor stor del av den grunnlansfinansierte byggingen som har de ønskede egenskapene
- hvor stor andel som ikke ville ha blitt bygd om prosjektet ikke hadde blitt innvilget grunnlån fra Husbanken
- hvor stor andel som ville ha blitt bygd uten de ønskede egenskapene.

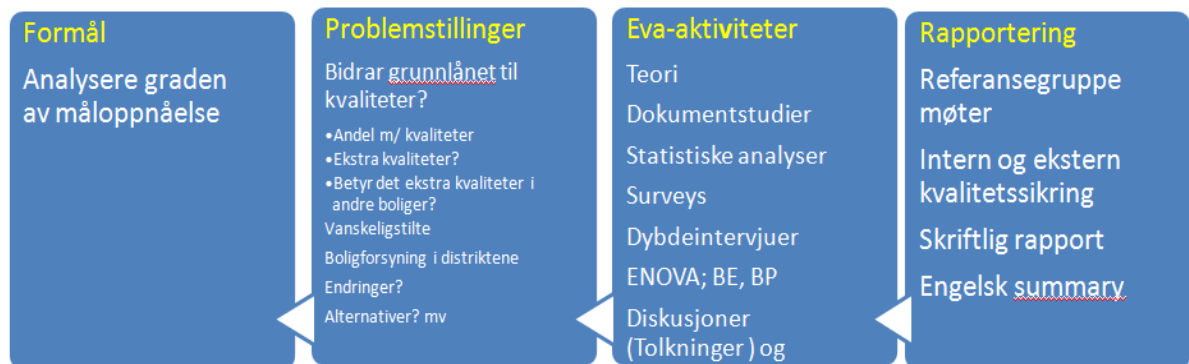
Siden de hypotetiske størrelsene i de to siste punktene ikke kan observeres, vil det naturligvis være usikkerheten i anslagene. Likevel vil punktene systematisere vår vurdering av grunnlånets evne til å påvirke nybyggingens utforming og volum. En diskusjon omkring alternativ måter å bedre måloppnåelsen på inngår for øvrig som et av temaene i rapporten. Evalueringen omhandler ikke økonomiske krav og betingelser som stilles til lånesøkeren.

Som det framgår av figur 2.1 er det flere *evalueringsaktiviter*. Analysene består mer av systematiske og grundige drøftinger av hvordan og i hvor sterk grad elementer av grunnlånet bidrar til oppfyllelse av målsetningene, enn direkte effektevalueringer av spørsmålene. Analysene av grunnlånets betydning i forhold til boligetableringsmuligheter er forankret i en økonomisk markedsforståelse.

Grunnlånet er ikke et virkemiddel i bolig- eller bygningspolitikken som fungerer isolert. Når boligbyggere planlegger utformingen av sine prosjekter og velger tilhørende boligkvaliteter, må de forholde seg til Plan- og bygningsloven med tekniske forskrifter (TEK), kommunale planer og bestemmelser. Historisk sett har det vært slik at Husbanken med sine virkemidler har hatt høyere ambisjoner enn det som har kommet til uttrykk i de tekniske forskriftene. Samtidig har Husbanken nok vært mindre absolutt i sine krav for å gi lån. Kanskje kan vi betrakte forholdet mellom Husbanken med høye ambisjoner og TEK med de mer absolutte kravene som en hensiktsmessig og helhetlig utforming av politikkfeltet over tid. Noen aktører, særlig boligbyggere, kan imidlertid oppfatte en slik tohodet myndighetsutøvelse som både uoversiktlig og utydelig. I tillegg har man én, om ikke flere, tunge statlige myndighetsaktører som også har oppgaver og sterke interesser på området. Disse aspektene ved det praktiske



politikkfeltet gjør det spennende og utfordrende å analysere effektene av et enkelt virkemiddel som grunnlånet til oppføring.



Figur 2.1. Evalueringsdesign

Evalueringen omhandler en relativt kort tidsperiode (2006-2009), men dette er en periode hvor det skjedde store endringer i rammebetingelsene. Endringene i 2007<sup>8</sup> i de regulatoriske kravene som er alternative eller komplementære til grunnlånet, er et viktig eksempel på dette. Deretter ble det høsten 2008 sammenbrudd og usikkerhet i det internasjonale og nasjonale kredittmarkedet (finanskrisen), hvilket økte etterspørselen etter grunnlånet og også påvirket kravene som ble stilt til søkerne. En følge av den internasjonale finanskrisen var at de private bankene strammet inn utlånspraksisen både overfor næringslivet og husholdningene. I en periode ga ikke bankene mellomfinansiering ved kjøp av ny bolig, og de strammet samtidig inn kredittbetingelsene ved bygging av nye boliger. Da ble Husbankens grunnlån svært ettertraktet. Både konsekvensen av endringer i TEK og finanskrisen vil bli drøftet i evalueringen.

En svært viktig datakilde i analysen av måloppnåelsen for både kvalitet, boligforsyning og målgruppe er Husbankens egne primærdata fra lånesøknadene (HILS) og data fra SSB (byggerarealstatistikken). Som et viktig supplement til de rent statistiske analysene er det gjennomført egne spørreundersøkelser og intervjuer, både med saksbehandlere i Husbanken, utbyggere, ikke-kommersielle aktører, bransje- og interesseorganisasjoner og sluttbrukere. En detaljert liste over alle informantene er inkludert i vedlegg 1.

<sup>8</sup> I 2010, altså etter evalueringsperioden, ble TEK igjen revidert, og blant annet ble kravene til universell utforming skjerpet.

## 2.3 Hva kreves for å få grunnlån?

### 2.3.1 Krav om miljøkvaliteter

Husbankens krav om miljøkvaliteter for å gi tilsagn om grunnlån kan oppfylles på flere måter. I praksis har det vesentligste miljøtiltaket vært høyere krav til energieffektivitet i boligen: Husbanken krever at en bolig som har grunnlansfinansiering, *skal ha et lavere varmetap enn det som til enhver tid kreves i TEK*<sup>9</sup>. I Husbankens veiledere gis det ulike eksempler eller tiltakspakker som viser reduksjon i oppvarmingsbehov. I vedlegg 3 gis en mer detaljert beskrivelse av kravene.

For saksbehandlerne – og enkelte kunder - har en del av problemene vært knyttet til at det på energiområdet i forhold til boliger er et stort spenn i begreper, målepunkter og dokumentasjon mellom byggt teknisk forskrift (TEK), energikravene i Husbanken og til passivhussatsingen til Enova<sup>10</sup>.

### 2.3.2 Krav om universell utforming

Universell utforming kan i første omgang forstås som at boligen skal "være tilgjengelig for alle" (se kapittel 6 og vedlegg 3). En NS-standard for uu kom først i 2010. I de første retningslinjene og veilederen som fulgte grunnlånet, ble detaljerte beskrivelser, plantegninger og øvrige krav dempet eller fjernet. I prinsippet førte introduksjonen av begrepet til at en reduserte betydningen av de tidligere definerte minstekravene som var utformet som funksjonskrav og som satte eksplisitte krav til boligen, avhengig av ulike boligstørrelser. For at boligen skulle aksepteres som en universelt utformet bolig, krever Husbanken at boligen må tilfredsstill minimumskrav knyttet til tilgjengelighet. En har skilt mellom tilgjengelighetskravene til inne- og uteområder.

Livsløpsstandard (tilrettelegging av) har vært svært viktig i denne sammenhengen og har vært saksbehandlerens viktigste plattform for å innvilge søknadene.

Dimensjoneringsgrunnlaget har i praksis vært et sett med minimumsmål knyttet til rullestolbrukerens behov. I korttekst innebar det en fullverdig bolig med trinnfri atkomst og tilgjengelighet til alle boligens funksjoner.

Et annet, mindre strengt tilgjengelighetskrav har vært at boligen skal være tilgjengelig for rullestolbruker, selv om en ikke oppnår full livsløpsstandard.

Minimumskravene til universell utformede *uteområder* er forskjellige, avhengig av hustypene.

I TEK ble universell utforming som begrep først innført gjennom brukbarhetskravet i TEK-10, men fortsatt er det mindre spesifisert enn hos Husbanken.

<sup>9</sup> I veilederen (2008) heter det at for boliger som gis grunnlån skal "...energibehovet reduseres vesentlig sammenlignet med kravene som gjaldt i TEK -97, eller oppfylle energikravene etter endring av forskriften i 2007".

<sup>10</sup> I etterkant har også energimerkeordningen kommet, noe som kompliserer bildet ytterligere.

## 3 HVORDAN VIRKER GRUNNLÅNET?

### 3.1 Innledning

Statlig engasjement i finansieringen av nye boliger har en lang tradisjon i både Norge og mange andre land. Oppføringslånordningen har i mer enn femti år vært et av de aller mest sentrale virkemidlene i den norske boligpolitikken, se f.eks. Reiersen og Thue (1996) og Kjøsterud (2005). Som boligpolitisk virkemiddel kan oppføringslånet betraktes som en pakke bestående av kvalitetskrav til finansierte boliger, tilgang på lån og et subsidie-element. Størrelsen på rentesubsidiene har variert over tid.

I den pakken som oppføringslånet utgjør, har en forsøkt å fremme en høyere boligbygging enn det en ellers ville ha hatt, og en har parallelt forsøkt å påvirke utformingen av boligene. Utformingsønsket har dels hatt sammenheng med ønsket fordeling av (bygge)ressurser og dels med at myndighetene har hatt ønsker om boligutforming som kunne avvike fra det utbyggere og sluttbrukere har. En god oppsummering av argumentene for at myndighetene av og til bør overstyre utbyggere og husholdninger når det gjelder boligutforming finnes i Quigley (1999). Over tid har den relative vektleggingen av de ulike målsetningene variert noe. Universell utforming og redusert energibruk har vært de ønskede målsetningene siden innføringen av grunnlånet.

Først gir vi en kort oversikt over viktige referanser (3.2) og en systematisk tilnærming til spørsmålet om hvordan Husbanken kan påvirke utformingen av boliger (3.3). Grunnlånet er i prinsippet en ikke-subsidiert låneordning. Renten fastsettes som statens innlånsrente i obligasjonsmarkedet for statsobligasjoner og statskasseveksler tillagt en margin på 0,5 prosentpoeng. Dette gir likevel opphav til en faktisk rentesubsidie i forhold til et boliglån i en ordinær bank. Vi drøfter i de følgende avsnittene hvor stor rentefordelene er for låntakerne.

### 3.2 Kort om sentrale referanser og tidligere undersøkelser

Husbanken har i betydelig grad har påvirket boligmassen, boforhold og i noen grad også boligkvaliteter. Men, sett i lys av det store omfanget denne typen statlig stimulering av byggingen, er det oppsiktsvekkende at det finnes så pass få evalueringer og analyser av hvordan statlige lån (med eller uten subsidier) til nybygging påvirker nybyggingens og boligmassens volum og sammensetning. Det er imidlertid en begrenset litteratur som omhandler hvordan boligpolitiske virkemidler av den typen som er studieobjektet i denne evalueringen, påvirker både volum og utforming av boligbyggingen over tid. De fleste boligmarkedsmodeller tar utgangspunkt i at markedene er "i likevekt" eller "klareres" og de har nok mindre relevans i markeder som er "utenfor likevekt", som for eksempel problemstillingene knyttet til permanente fraflyttingsområder.

Det sentrale arbeidet i forståelsen av sammenhengen mellom priser, boligmasse og nybygging er nok Poterba (1984)<sup>11</sup> og den linken han gir mellom bolig som et kapitalgode og

<sup>11</sup> Med et norsk utgangspunkt er det jo selvfølgelig fristende å peke på at Poterbas beskrivelser av boligmarkedet og investeringer i boliger har slående likheter med Trygve Haavelmos investeringsteori fra begynnelsen av 60-tallet.

den strømmen av boligjenester som den gir. Poterbas modell viser oss hvordan boligbygging på et punkt i tiden presser den framtidige prisen nedover. Lavere priser i framtiden reduserer lønnsomheten i framtidig boligbygging. Boligbygging i dag kan altså fortrenge boligbygging i morgen.

Knapphet på kapital kan begrense utbygges mulighet til å igangsette nye boligbyggeprosjekter. Dermed blir offentlige tiltak for å lette tilgangen til boliglån en måte å stimulere til nybygging. Dette ble studert av Nordvik (1996) som fant at Husbanken i 1993 finansierte svært mange boliger som kunne ha hatt betydelige problemer med å få privat finansiering. Vansker med alternativ finansiering betydde at sikkerheten var svært dårlig og/eller at husholdningene som fikk lånene, hadde høye lån i forhold til inntekten. Murray (1983) fant for øvrig i en tidsserieanalyse at nybygging for lavinntektsgrupper økte størrelsen på den totale boligmassen, men klart mindre enn volumet på nybyggingen. Murray antydte at dette nok hadde sammenheng med at finansieringen av lavinntektsboliger fortrenger annen boligfinansiering.

Den norske boligmarkedsmodellen BUMOD er en disaggregert modell av det norske boligmarkedet som er bygd opp rundt mange av de samme prinsippene som analysene til Poterba (1983). Modellen er dynamisk, og nybyggingen er en funksjon av boligpriser, nybyggingskostnader og kapasiteten i nybyggingsbransjen, men den er ikke tilstrekkelig oppdatert. For nærmere beskrivelser av BUMOD, se for eksempel Barlindhaug (1992) og Nordvik (1995).

### 3.3 Ulike kanaler for påvirkning

Hensikten med grunnlansordningen er, naturlig nok, at den skal bidra til oppfyllelse av de overordnede målene i boligpolitikken. Hvordan kan en tenke seg at lånet virker for å stimulere til flere boliger med universell utforming, med ønskede miljøkvaliteter, til nye boliger som bedrer etableringsmulighetene for vanskeligstilte og til boligbygging i distriktene?

Vi tenker oss prinsipielt at de kan komme på fire måter eller gjennom fire "ulike kanaler":

- i) Rentebetingelsene på grunnlånet kan være noe gunstigere enn betingelsene på lån tatt opp i det private lånemarkedet. Dermed kan beslutningstakere tilpasse sine prosjekter slik at de får tilgang på disse noe gunstigere betingelsene.
- ii) Noen prosjekter kan ha vansker med å få (et tilstrekkelig stort) lån i det private markedet. For dem som er involvert i et grunnlansprosjekt, er det et spørsmål om enten å tilpasse seg slik at man får grunnlån, eller å skrinlegge/utsette byggeprosjektet.
- iii) Husbanken kan påvirke utformingen av enkeltprosjekter gjennom rådgiving og informasjon knyttet til saksbehandlingen av søknadene.
- iv) Husbankens informasjons- og markedsføringsarbeid av boligkvaliteter knyttet til grunnlånet kan heve kunnskapsnivået hos utbyggerne. Dette gjelder både kunnskaper om tekniske løsninger og eventuelle fordeler ved spesielle kvaliteter. Det kan også påvirke preferansene til de enkelte boligsøkerne.

Og hvilke av de fire mekanismene bidrar faktisk mest i forhold til måloppnåelse for grunnlånet<sup>12</sup>? Dette spørsmålet er også viktig i forhold til om utformingen av grunnlånet skal videreføres i sin nåværende form, eller om det er hensiktsmessig å gjøre noen større eller mindre justeringer.

Før vi drøfter mekanismene nærmere, er det svært gode grunner til å tro at lån til oppføring av nye boliger spiller en atskillig mindre rolle i dag enn for noen (ti)år tilbake i tid. Med unntak av en kort periode under finanskrisen er de private bankene i dag i mye større grad villige til å finansiere sunne nybyggingsprosjekter – ja, de ”private” bankene konkurrerer nærmest om å gi lånene.

### 3.4 Hvor stor er rentefordelen?

Rentebetingelsene på Husbankens utlån, herunder for grunnlånsordningen, er ikke subsidiert i statsøkonomisk eller juridisk forstand. Likevel er rentesatsen som grunnlånskundene betaler noe lavere enn det flertallet ville oppnådd i private banker. Etter tradisjonell økonomisk tenkemåte er det derfor rimelig å betrakte renten på grunnlånet som svakt subsidiert. Rentefordelen skyldes to forhold, for det første den noe lavere innlånsrenten som staten benytter seg i av i markedet og for det andre at rentemarginen som pålegges innlånsrenten ved utlån, er noe lavere enn det private banker praktiserer. Husbanken gir også samme rentesats på hele lånet, noe som ikke er opplagt i private kredittinstitusjoner.

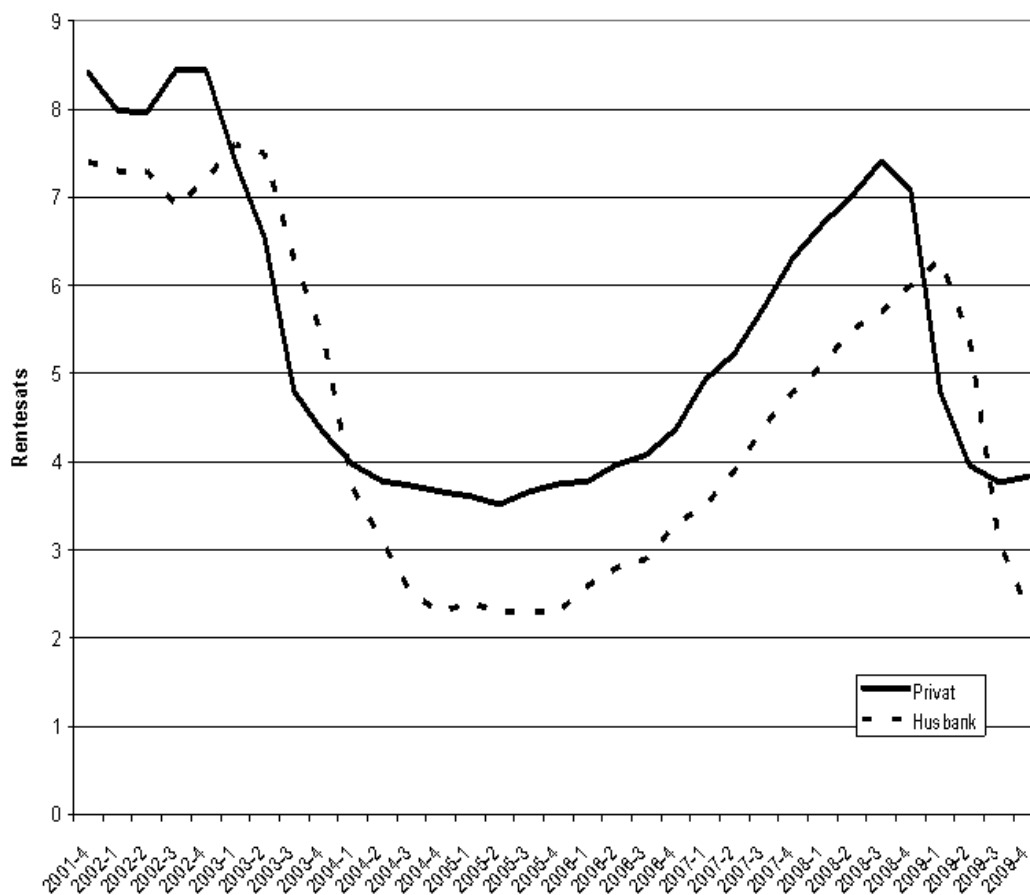
Utgangspunktet for beregning av renter på lån i Husbanken er statens antatte lånekostnader for tilsvarende rentebindingstid med et påslag på 0,5 prosentpoeng. For fastsettelse av den flytende renten bestemmes dette av observerte markedsrenter over to måneder (tidligere tre måneder) på statspapirer med gjenstående løpetid fra null til tre måneder. Ny rente trer i kraft to måneder etter endt observasjonsperiode. En følge av dette er altså at Husbankrenten endrer seg etter markedsrenten. Dette utgjør en midlertidig ”fordel” når markedsrenten er på vei opp, og motsatt når markedsrenten er på vei ned.

Utgangspunktet for fastsettelsen av de faste rentene er gjennomsnittet av observerte markedsrenter i løpet av en måned for obligasjoner med tilsvarende løpetid. For å beregne faste renter for 3, 5, 10 og 20 år, benyttes et vektet gjennomsnitt av renten på statspapirer med lengre og kortere løpetid.

I figur 3.1 sammenlignes de løpende rentene på grunnlån fra Husbanken med flytende rente og renter på husholdningers nedbetalingslån til boligformål i private banker for perioden 2002-2010.

---

<sup>12</sup> Verden er heller ikke så enkelt skrudd sammen at det bare er én av mekanismene betyr noe, mens de andre ikke spiller noe særlig rolle. Mekanismene og effektene står nok i et samspill.



Figur 3.1. Rentebetingelser for grunnlån og private lån til bolig.  
Kilde: Norges Bank og Husbanken.

I perioden 2002-2010 har renten (før skatt) på grunnlånet i gjennomsnitt ligget 0,77 prosentpoeng lavere enn renten som husholdningene har hatt på lån til boligformål i private banker. For å illustrere verdien av rentefordelen, har vi beregnet nåverdien med utgangspunkt i tre ulike rentefordelssatser (etter skatt) for et 30-årig annuitetslån med ulike forutsetninger om avdragsfrihet. Resultatene er oppsummert i tabell 3.1.

Tabell 3.1. Beregnet rentefordel etter skatt i prosent av opprinnelig lånesum. Etter rentedifferanse og tidspunkt for rentefordel<sup>13</sup>.

Rentedifferanse	Annuitet 5 års avdragsfrihet	Serie – ingen avdragsfrihet	Annuitet tidlig rentedifferanse	Annuitet sen rentedifferanse
1 prosentpoeng	10,5 %	8,2 %	16,1 %	4,8 %
0,5 prosentpoeng	5,2 %	4,2 %	8,1 %	2,4 %
0,25 prosentpoeng	2,6 %	2,1 %	4,0 %	1,2 %

Kilde: Egne beregninger Asplan Viak/ NOVA

<sup>13</sup> I beregningene legges til grunn en kalkulasjonsrente etter skatt på 3,5 prosent.

Et grunnlån med en rentefordel på ett prosentpoeng *før skatt* har en rentefordel *etter skatt* på 10,5 prosent av lånets opprinnelige størrelse. Hvordan den prosentvise fordelingen er framkommet kan forklares slik: Verdien av å ha en rentesats som er ett prosentpoeng lavere enn markedsrenten, har en rentefordel det første året på én prosent av lånet. For f.eks det femte året er rentefordelen lik én prosent av det opprinnelige lånet minus de avdragene som er innbetalt til da. For hvert enkelt år i lånets løpetid må en beregne den årlige rentefordelen. Summen av de årlige rentefordelene regnes så om til en *nåverdi* hvor vi tar hensyn til at verdien av en krone som er mottatt i dag, er større enn verdien av et løfte om en krone om ti år. Når vi summerer de årlige rentefordelene over de tretti årene (som et grunnlån normalt løper), finner vi at rentefordelen etter skatt er lik 10,5 prosent av den opprinnelige størrelsen på lånet.

Størrelsen på nåverdien av rentefordelen er proporsjonal med differansen mellom den private renten og Husbankens rente. En gjennomsnittlig rentedifferanse på hhv 0, 5 og 0,25 prosentpoeng vil dermed gi en rentefordel etter skatt på hhv 5,2 og 2,6 prosent av lånets opprinnelige størrelse. Alt i alt er vår vurdering at selv om subsidieelementet i statsøkonomisk forstand er borte, er likevel rentefordelen med grunnlånet såpass betydelig at den potensielt kan påvirke utbyggeres valg. Dette bekreftes også gjennom våre intervjuer med forhandlerne. Rentefordelens kraft i forhold til å påvirke atferden til utbyggerne avhenger naturligvis av at utbyggere observerer forskjellen i de lange (gjennomsnitts-) rentene – og at de har tillit til at renteforskjellene mellom Husbanken og de private bankene vil vedvare.

Vi har i tabell 3.1 også beregnet nåverdien av et serielån (uten noen avdragsfri periode) og to alternative profiler på rentedifferansens utvikling over tid (hhv "tidlig" og "sen" rentedifferanse). I de to siste kolonnene i tabell 3.1 holder vi gjennomsnittlig årlig rentedifferanse over lånenes 30-årige løpetid konstant. I kolonnen 'Annuitet tidlig rentedifferanse' fordeles imidlertid rentedifferansen likt over de første 15 årene av lånets løpetid, mens den for de siste 15 årene settes lik null<sup>14</sup>. Kolonnen 'Annuitet sen rentedifferanse' beregner rentefordelen etter skatt når rentedifferansen er lik null de første femten årene og dobbelt så høy som i referansealternativet de siste 15 årene. Forskjellen mellom tidlig og sen rentefordel blir da illustrert. Nåverdien av en tidlig rentedifferanse er mer enn tre ganger større enn med en sen rentedifferanse<sup>15</sup>. Sammenligningen av de to profilene med henholdsvis tidlig og sen tidspunkt for rentedifferanse har implikasjoner i forhold til analyse av grunnlånets effekt på utforming og volum i nybyggingen, for det er *ikke* uvesentlig for lånetakerne når rentedifferanse inntreffer. Husbankens potensial for å påvirke volum og utforming må forventes å være sterkere jo større den faktiske rentedifferansen er i et bestemt år. Dessuten er nok tilliten til at rentedifferansen vedvarer, større på kort enn på lang sikt.

Foruten å gi en samlet oversikt av rentefordelen etter skatt, så illustrerer tabell 3.1 det for så vidt trivielle poenget at fordelingen med en lav rente er større dess lenger en låner pengene. Hvis en for eksempel sammenligner et annuitetslån med et serielån så vil annuitetslånet betales ned i en noe senere takt. Hvis to låntakere låner like mye på tidspunkt  $t=0$ , vil restlånet til låntakeren som har et annuitetslån helt til utgangen av siste periode, være høyere enn restlånet for låntakeren som har et serielån. Det følger naturlig at verdien av en

<sup>14</sup> Hvis rentedifferansen i gjennomsnitt er én prosent, så settes den da til to prosent de første 15 årene, og til null i de siste 15 årene.

<sup>15</sup> I beregningene våre har vi valgt en relativt lav kalkulasjonsrente. Bruker vi en høyere kalkulasjonsrente, blir forskjellen enda større.

lavere rente er størst for låntakeren som (nesten) hele tiden har det høyeste lånet. I eksemplene i tabellen over blir denne effekten forsterket av de fem avdragsfrie årene som er lagt inn for annuitetslånet.

Det kan argumenteres for at en i enkelte boligprosjekter undervurderer rentedifferansen ved bare å sammenligne rentesatsene for grunnlånskundene med gjennomsnittrentene i markedet. Det kan jo godt være slik at mange av dem som har grunnlån, velger dette nettopp fordi de ikke oppnår de "ordinære" betingelsene i private banker. For eksempel peker Aarland og Nordvik (2008) på at de såkalte sub-prime låntakerne i USA betalte til dels betydelig høyere rente enn den ordinære markedsrenten. Aarland og Nordvik fant at ni av ti norske boliglån i 2004 hadde en rentesats i intervallet 3-5 prosent, og mye av denne variasjonen skyldtes nok at lånene ble tatt opp på ulike tidspunkter<sup>16</sup>. Det kan altså synes som om den norske privatfinansieringen skiller seg ganske kraftig fra for eksempel markedet for boliglån i USA. Alt i alt tror vi ikke at anslagene i tabell 3.1 innebærer noe særlig grad av undervurdering av rentefordelen.

### 3.5 Påvirker rentefordelen boligutformingen?

Kan en rentefordel i den størrelsesorden som gis i tabell 3.1., faktisk påvirke utbyggernes valg når det gjelder den konkrete utformingen av boligene? Svaret er ikke åpenbart. For å systematisere drøftingen, konstruerer vi et eksempel. Utgangspunktet er at det finnes en egenskap  $k$  som boligkjøperne verdsetter positivt. Selv om denne egenskapen har positiv verdi for boligkjøpere, er verdien lavere enn kostnaden ved å produsere den. En (profittmaksimerende) utbygger vil derfor velge å legge egenskapen  $k$  inn i boligen hvis dette gir tilgang på en rentefordel som er større enn differansen mellom verdien av  $k$  og kostnaden ved å produsere  $k$ . I dette resonnementet kan en tolke  $k$  som enten universell utforming eller som et sett av de miljøegenskapene som Husbanken ønsker å stimulere til gjennom sine regler og rutiner for tildeling av grunnlån.

Videre definerer vi gapet mellom kostnaden ved å legge en egenskap  $k$  inn i en bolig i  $(c_i(k))$  og det markedet faktisk er villig til å betale for denne egenskapen  $(p_i(k))$ . I vurderingen av i hvilken grad rentefordelen faktisk påvirker utforming og utbyggernes valg av egenskaper i nye boliger, må to dimensjoner tas i betraktning:

Hvordan fordeler gapene  $c_i(k)-p_i(k)$  seg? Dvs, hvor stor er boligmassen som potensielt skifter fra positiv til negativ verdi på gapet når rentefordelen reduserer kostnaden ved å produsere egenskapen  $k$ ? Denne boligmassen betrakter vi som grunnlånets potensial for å påvirke utformingen av nybyggingen gjennom strategisk bruk av rentefordelen.

Grunnlånet har en effekt på utforming og valg av boligeenskaper i den grad noen av dem som får grunnlån, velger de ønskede egenskapene og ikke ville ha bygd med disse egenskapene uten at de hadde fått grunnlån<sup>17</sup>. Graden av realisering av potensialet for

<sup>16</sup> NOVAs beregninger på grunnlag av levekårsundersøkelsen 2004. Den siste levekårsundersøkelsen som har en boforholdsbolek, er fra 2007, men denne inneholder ikke spørsmål om rentesatser.

<sup>17</sup> Vi ser altså bort fra den hypotetiske muligheten for at noen velger bort ønskede egenskaper fordi de fikk et grunnlån. Denne forenklingen er vi imidlertid bekvemme med.



påvirkning av forekomsten av egenskapen  $k$  avhenger av hvor absolutte krav som stilles om at de finansierte skal ha de ønskede egenskapene.

Noen prosjekter kan ha vansker med å få (et tilstrekkelig stort) lån i det private markedet. For dem som er involvert i et grunnlånsprosjekt, er det da et spørsmål om enten å tilpasse seg slik at man får grunnlån, eller å skrinlegge/utsette byggeprosjektet. Et enkelt policy-råd er å ikke innvilge grunnlån til noen prosjekter som ikke tilfredsstillende absolutt alle de krav og ønsker Husbanken måtte ha til nybyggingens utforming. Saken er imidlertid ikke så enkel. Det er flere dimensjoner i målsetningene for grunnlånet: oppnå økt forekomst av universell utforming, bedre miljøegenskaper og stimulere til økt byggevolum i enkelte markedssegmenter. Stilles det for strenge krav, kan det hende en ikke greier å påvirke noen av prosjektene. Absolutt krav om universell utforming kan føre til at en ikke bare mister universell utforming, men også at en mister miljøegenskaper – eller at boliger ikke bygges i det hele tatt. Det er i en virkelighet hvor målene må balanseres mot hverandre at Husbanken må utmeisle sin politikk og praksis. Derfor venter vi å finne at det ikke er alle de boligene som har fått innvilget grunnlån som både har universell utforming og alle de ønskede miljøkvalitetene. Videre kan det også være slik at de ulike regionkontorene i Husbanken står overfor ulike utfordringer og ikke avveier de ulike dimensjonene mot hverandre på samme måte.

Det trengs empirisk kunnskap om kostnader og ”de gapene” vi har beskrevet ovenfor. Når det gjelder kostnadene knyttet til nye energieffektivitets- og tilgjengelighetskrav, finnes det en betydelig, engasjert og relativt sprikende og forvirrende debatt<sup>18</sup>. Det henger naturligvis sammen med at det kan dreie seg om store verdier for enkeltaktører og at det er vanskelig å gi gode anslag. Prosjekterte kostnader i Husbankens lånesakregister er teoretisk sett en mulig innfallsvinkel til å analysere dette, men i praksis er det dessverre umulig fordi prosjektene varierer langs så mange andre dimensjoner i tillegg til forskjeller i miljø- og uukvaliteter.

### 3.6 Påvirker rentefordelen byggevolumet?

Med hensyn til sammenhengen mellom volum på nybyggingsaktiviteten og grunnlånets rentefordel kan dette analyseres analogt med analysen i avsnitt 3.5. og produksjon av egenskapen  $k$ . Vi antar at det finnes en betalingsvillighet  $P_i$  for en spesifikk nybygd bolig  $i$ . Kostnaden ved å bygge denne boligen (inkludert tomtekostnader) er  $C_i$ . For alle potensielle prosjekter hvor differansen ( $P_i - C_i$ ) er positiv, tenker vi oss at bygging starter uavhengig av rentefordelen<sup>19</sup>. For prosjekter som har en negativ differanse som (i absoluttverdi) er mindre enn nåverdien av rentefordelen, vil tildeling av grunnlån være avgjørende for at byggeprosjektet igangsettes. Denne måten å beskrive nybyggingsbeslutningen på er vanlig i boligøkonomiske analyser, se for eksempel Poterba (1984). Disse sammenhengene er viktige for å forstå hvordan ordningen med grunnlån evner å påvirke etableringsmuligheter for unge og vanskeligstilte og nybyggingen i utkanter med svake boligmarkeder. Merk at det finnes empiriske indikasjoner på at betalingsvilligheten for prosjektet  $i$  ( $P_i$ ) kan være betydelig

<sup>18</sup> Se fotnote 60 for noen eksempler på tall som har blitt nevnt.

<sup>19</sup> I stedet for gapformuleringen som er brukt her, formulerer en ofte forholdet mellom markedspris og byggekostnader – eller den såkalte Tobin's  $q$ . De to tilnærmingene er ekvivalente.

høyere enn prisen på lignende boliger i bruktmarkedet. Spesielt kan dette være tilfellet i tynne boligmarkeder, se Maclennan og Tu (1996).

Trekker vi inn tidsforløpet i analysene, blir resultatene fra den statiske analysen ovenfor mindre klare. Boliger står og er i bruk over en lang periode. Jo mer som bygges i dag, jo større blir boligmassen i morgen, det er da også poenget med å bygge boliger! Et større boligtilbud (dvs. en større boligmasse) vil bidra til lavere boligpriser. Dette igjen vil isolert sett presse nybyggingen nedover. Spørsmålet om hvordan stimulering av nybygging gjennom grunnlåneordningen eller lignende virkemidler påvirker boligmasse og boligbygging kan ha svært ulike svar på kort og på lang sikt. Faktisk kan det vises innenfor rammene av en stilisert boligmarkedsmodell at for å holde boligbygging på en varig høyere bane enn i en situasjon uten stimulanser, trengs ikke bare subsidier, men også et *voksende* subsidienivå.

### 3.7 Hvor mye betyr kreditttilgangen?

Er det slik at enkelte boligprosjekter har vansker med å oppnå finansiering i det private markedet? Hvis det er slik, kan de involverte da være villige til å tilpasse seg til de boligpolitiske kravene og ambisjonene for å få grunnlån og dermed bli i stand til å gjennomføre sine prosjekter? Det kan også være at marginale prosjekter ikke blir direkte nektet lån, men at de tilbys betingelser som er klart dårligere enn det som andre prosjekter oppnår i markedet. I dette tilfellet vil prosjektet faktisk har en rentefordel, selv om de betaler en boligrente som ligger på samme nivå som de gjennomsnittlige rentene i markedet på slike lån, jfr. diskusjonene foran.

Nordvik (1996) rapporterer en analyse av hvilke boligprosjekter som ble finansiert av oppføringslån i 1993. Han tok da utgangspunkt i de kriteriene private banker uttalte at de la til grunn når de vurderte lånesøknader: Ingen hushold skulle få mer enn 3 ganger inntekten i lån, og boligbyggeprosjekter som trengte lånefinansiering av mer enn 80 prosent av verdien ved ferdigstilling, skulle ikke få lån. Merk at låneutmålingen ble gjort på bakgrunn av verdien av boligene i det øyeblikket nøkkelen ble satt i ytterdøra for første gang og ikke av de samlede nybyggingskostnadene - i enkelte tilfeller kan dette utgjøre en betydelig forskjell. På dette grunnlaget fant Nordvik at 70 prosent av de boligene som ble finansiert av Husbanken, ikke ville ha oppnådd lån i private banker. Det var spesielt forholdet mellom inntekter og lån som drev disse resultatene.

Resultatene fra Nordviks analyse er jo ganske sterke og tydelige, men en må huske at disse analysene ble gjort på et veldig spesielt tidspunkt<sup>20</sup>. Boligprisene hadde falt gjennom en lang periode, og mange private banker lå nede med brukket nakke. En må altså være veldig forsiktig med å generalisere disse funnene. Det er heller ikke sikkert at de kriteriene, eller tommelfingerreglene, som bankene uttalte ble brukt, faktisk representerte absolutte skranker. Kanskje er det slik at lån til oppføring av nye boliger fra Husbanken kan representere en viktig mulighet for å få tilgang på lån i perioder hvor det er spesielle problemer i boligmarkedet eller i bankvesenet. Erfaringene fra høsten 2008 peker nok også i samme retning.

<sup>20</sup> En kan merke seg at det var nettopp på denne tiden at Husbanken ifølge den offisielle statistikken ga tilsagn til mer enn 100 prosent av boligbyggingen.

Husbankens forhandlingsposisjon overfor tiltakshaverne er naturligvis sterkere jo færre alternative muligheter tiltakshaverne har til å oppnå finansiering fra alternative kilder. Vi vil derfor vente høyere andel nybygde boliger som tilfredsstillende kravene til universell utforming og miljø i prosjekter som har vansker med å oppnå alternativ finansiering. Dette kan typisk dreie seg om kommuner med svake markeder og lave priser. Hvis vi formulerer en regresjonsmodell som forklarer på kommunenivå andelen av nyproduksjonen som har de ønskede miljøegenskapene, skulle en derfor vente at koeffisienten for prisnivå vil være negativ. Det vil si at jo høyere prisnivået er, jo mindre er Husbanken i stand til å påvirke utformingen av boligene ved å tilby adgang til lånefinansiering. Tilsvarende modeller kan formuleres for universell utforming. Sammenhengen kan svekkes om det er slik at Husbanken er villig til å strekke seg langt for å oppnå en viss nyproduksjon av boliger i svake boligmarkeder – eller *for å opprettholde boligforsyningen i mindre sentrale strøk*.

Høsten 2008 var en veldig spesiell periode i historien til den norske boligfinansieringen. De private bankene satt på gjerdet og lånte nesten ikke ut til nye boligprosjekter. Dette handlet ikke først og fremst om skepsis til og usikkerhet om hva som ville skje i boligmarkedet, men mer om at interbankmarkedet midlertidig brøt sammen, og bankene hadde vansker med å skaffe egne innlån. I ettertidens klare lys kan en si at dette bare var en relativt kortvarig episode. En kan jo da tenke seg at i en så kort periode kunne utbyggere som ikke ville tilpasse seg til Husbankens krav bare vente til finansieringstørken var over. Poenget er imidlertid at da det private bankvesenet stoppet opp, så visste man ikke hvor lang tid det ville ta før krisen var over, og det kunne da være attraktivt å tilpasse seg kravene for å få finansiert planlagte prosjekter. I denne relativt korte perioden ble derfor en uvanlig høy andel av igangsettingen av nye boliger finansiert ved hjelp av grunnlån.

Vi vil derfor undersøke hvordan forekomsten av universell utforming og de ønskede miljøegenskapene var i denne perioden sammenlignet med forekomsten i perioden før og etter dette.

### **3.8 Betydningen av kontakt mellom utbyggere og Husbanken**

I Chen m.fl. (2000) legges det fram hypoteser om at Husbankens arbeid med lån til oppføring av nye boliger (det tidligere oppføringslånet og det nåværende grunnlånet til oppføring) kan påvirke utformingen av nybyggingen også på andre måter enn gjennom de økonomiske kanalene. Virkningen henger dels sammen med selve volumet på Husbankens engasjement i finansieringen av boligbyggingen, dels med kompetansen i Husbanken. Det er hensiktsmessig å dele denne drøftingen i to: en mikrodel om hvordan Husbanken kanskje kan påvirke de enkelte konkrete prosjektene, og en makrodel som handler om hvordan Husbanken potensielt kan påvirke klimaet i nybyggingssektoren (utbyggere, kjøpere og reguleringsmyndigheter) sett under ett.

#### **3.8.1 Mikro**

Med mikro mener vi her den direkte påvirkningen i de enkelte boligprosjekter som Husbanken blir presentert gjennom sin saksbehandling. Utbyggere som selv står som byggherrer for sin egen bolig, kan få råd og veiledning om hvordan de kan legge inn tilgjengelighetsløsninger og kvaliteter som påvirker boligens miljøytelser og framtidige energikostnadene. Det samme gjelder profesjonelle utbyggere. I forhold til profesjonelle

utbyggere kan kanskje Husbanken også bidra med kunnskaper om behov og ønsker hos potensielle boligkjøpere. De sammenhengene vi omtaler her, er viktige for å forstå om og eventuelt i hvilken grad Husbanken faktisk fungerer som en kompetansebank overfor profesjonelle utbyggere, kommuner, stiftelser og dem som bygger sin egen bolig.

Når vi her peker på en del viktige kanaler som Husbanken kan påvirke de enkelte boligprosjektene gjennom, er det ikke en påstand om at disse er virksomme eller om at de er kvantitativt viktige. Vi peker her bare på at de er potensielle muligheter. For å kunne si noe eksistens og viktighet, trenger man empiriske studier. Dette spørsmålet ble derfor tatt opp blant annet i møtene med Husbankens saksbehandlere.

### 3.8.2 Makro

En av de viktigste makroeffektene kommer som følge av kombinasjonen av volum og informasjonsvirksomhet. Når en stor del av nybyggingen stilles overfor tilgjengelighets- og energieffektivitetsnormer, kan bransjen som helhet lære byggetekniske løsninger som tilfredsstillende disse. Når kompetanse (og kanskje også vaner og tradisjoner) er utviklet, blir det lettere å fortsette å bygge med disse kvalitetene. Kostnadene ved å legge inn slike kvaliteter kan da også reduseres i takt med oppbygging av kompetanse. Det er nok riktig å si at en slik mekanisme virker mer i det lange løp. Det kan derfor være vanskelig å identifisere den i empiriske analyser. Et eksempel på slike makrovirkninger på boligmarkedet er at ferdighusprodusenter i sitt produktvalg legger inn løsninger som tilfredsstillende Husbankens energi- og tilgjengelighetsnormer. Disse boligene utgjør så en del av den menyen som også byggherrer som ikke finansierer med grunnlån, stilles overfor, se Chen m.fl. (2000).

En slik volumeffekt kan over tid også gjøre seg gjeldene på boligmarkedets etterspørselside. Gjennom at etterspørerne observerer fordelene med universell utforming, og at det observeres at dette blir mer vanlig, kan det hende at etterspørerne vrir oppmerksomheten bort fra boliger som ikke tilfredsstillende tilgjengelighetsnormene. Når det gjelder energieffektive løsninger, kan det hende at man får synliggjort reduksjonene i energikostnader ved at de blir mer vanlige. Dermed gjøres disse løsningene mer attraktive også for andre.

Det er også mulig at de kvalitetene Husbanken definerer som attraktive, kan fungere som en form for standard, eller som en pakke av forhåndsgodkjente løsninger, jfr. livsløpsstandard. Ved hjelp av disse pakkene kan reguleringsmyndighetene stille krav om at bestemte andeler av boligene i et prosjekt eller i et område skal tilfredsstillende "Husbankens standard". Dette kan gjøres også når det ikke finansieres ved grunnlån. Vi har ikke noen empirisk kunnskap om hvorvidt denne muligheten utnyttes.

Merk at de makrokanalene som omtales her på samme måte som mikrokanalene som ble omtalt overfor, er litt spekulative hypoteser. De representerer muligheter som vi på det nåværende tidspunkt ikke har solid empirisk grunnlag for vurdere relevansen av.

## 4 GRUNNLÅNETS BETYDNING FOR BOLIGFORSYNINGEN I DISTRIKTENE

I Norge var det i 2010 430 kommuner. Størrelsen og byggeaktiviteten varierer. I dette kapitlet gir vi noen innledende karakteristikk av boligmarkeder og byggeaktiviteten for senere å kunne analysere grunnlånets påvirkning og måloppnåelse.

Vi bruker kommuner som vår geografiske avgrensning av lokale boligmarkeder. Når vi tar i betraktning folks faktiske reisemønstre for daglige jobbreiser<sup>21</sup> vil kommuner i mange tilfeller være en kunstig avgrensning av bolig- og arbeidsmarkeder. Dette gjelder spesielt randsonene rundt de større byene, men det vil også gjelde små nabokommuner der innbyggerne kan bo i én kommune og daglig arbeide eller gå på skole i en annen. Imidlertid er kommune og fylke som oftest den geografiske enheten som inngår i all offentlig statistikk slik at det er praktisk å forholde seg til denne. I tillegg er det jo også slik at en del byggeaktivitet foregår nettopp på kommunenivå, f.eks. bygging av omsorgsboliger eller kommunale utleieboliger for kommunens innbyggere. Vi tar svakheter ved kommune- og fylkesstatistikk til etterretning og presenterer noen fakta om interkommunale forskjeller når det gjelder boligmasse og byggeaktiviteten i kommunene og grunnlånets relative betydning.

### 4.1 Boligmassen

Det totale antallet boliger i kommunen varierer. Det er flest boliger i Oslo kommune (nesten 300 000) og færrest i Utsira kommune (under 100). Det er 14 kommuner som har over 20 000 boliger (per 2009). Disse er listet opp i tabell 4.1. Alle er bykommuner utenom Bærum (nr 5) og Asker (nr 14), og som forventet er det de største byene som har flest boliger. I den andre enden av fordelingen finner vi at 93 kommuner har færre enn 1000 boliger (i 2009), og vel halvparten av alle Norges kommuner har under 2000 boliger.

---

<sup>21</sup> I fagterminologien brukes ofte "den økonomiske byen" versus "den politiske byen" der førstnevnte kan referere til en gruppe kommuner som har et naturlig felles arbeidsmarked og boligmarked, mens sistnevnte refererer til én kommune i egenskap av å være en politisk enhet.

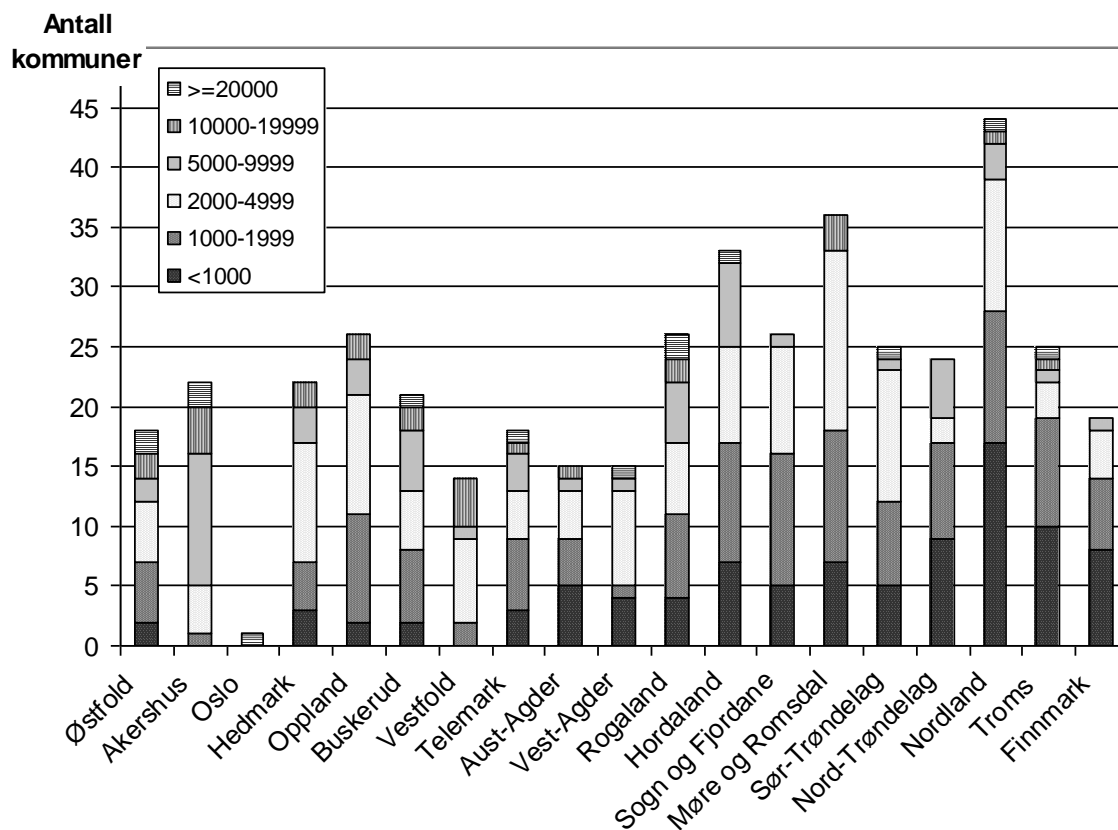
Tabell 4.1. Kommuner med over 20 000 boliger 2006-2009.

Kommune	<u>Antall boliger</u>			
	2006	2007	2008	2009
Oslo	284.413	288.416	291.857	296.479
Bergen	116.688	118.482	120.057	121.929
Trondheim	77.506	79.050	81.143	82.046
Stavanger	52.540	53.106	54.288	55.161
Bærum	42.923	43.704	44.239	44.766
Kristiansand	32.163	33.228	33.896	34.718
Fredrikstad	30.637	30.844	31.247	31.708
Tromsø	30.395	30.492	31.233	31.666
Drammen	26.150	27.075	27.978	28.517
Sandnes	23.868	24.424	25.060	25.383
Skien	22.144	22.327	22.637	22.799
Sarpsborg	22.162	22.333	22.516	22.755
Bodø	20.664	21.183	21.641	21.977
Asker	20.120	20.487	20.836	21.226

Kilde: SSB

Det er også stor variasjon i antall kommuner per fylke. Nordland utmerker seg med 44 kommuner mens både Møre og Romsdal og Hordaland har over 30 kommuner. Færrest kommuner er det i Vestfold med 14, - foruten Oslo, selvfølgelig.

I figur 4.1. viser vi totalt antall kommuner per fylke, samt internfordelingen av kommuner etter antall boliger. Det er spesielt mange små kommuner i de fire nordligste fylkene målt etter total boligmasse. Halvparten av Norges minste kommuner ligger i her, og omkring 40 % av kommunene i de fire nordligste fylkene har færre enn 1000 boliger. Imidlertid er de minste kommunene representert i alle landets fylker foruten Oslo, Akershus og Vestfold. I den andre enden av fordelingen utmerker både Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Finnmark seg ved at det er ingen kommuner i disse fylkene med over 10 000 boliger.



Figur 4.1. Fylkesvis fordeling av kommuner etter antall boliger 2009.

Kilde: Bearbejdede tall fra SSB

## 4.2 Nybyggingen

Nybygging i kommunene kan måles på to måter: etter antallet igangsatte boliger og antallet fullførte boliger. Siden de fleste påbegynte boligene også blir ferdigstilte i Norge, vil disse to tallene summeres til det samme over tid, mens det innenfor det enkelte år kan være uoverensstemmelser mellom igangsetting og ferdigstilling som følger av at det tar tid å bygge en bolig.

Totalt ble det bygget rundt 30 000 boliger per år i Norge i 2006 og 2007, jfr tabell 4.2. Fra 2007 til 2008 sank antallet igangsatte boliger med drøyt 7 prosent, mens antallet ferdigstilte boliger sank med over 22 prosent. Fra 2008 til 2009 sank byggeaktiviteten ytterligere med 26 prosent nedgang for igangsatte boliger og 27 prosent for ferdigstilte boliger.

Tabell 4.2. Total byggeaktivitet i Norge 2006-09

	Totalt antall nye boliger	
	Igangsatte	Fullførte
2006	27.436	32.215
2007	29.642	31.201
2008	27.449	24.578
2009	20.299	17.995

Kilde: SSB

På kommunenivå ble det i gjennomsnitt bygget boliger tilsvarende omkring én prosent av eksisterende boligmasse i perioden 2006-2009, jfr tabell 4.3. Medianverdien ligger noe lavere, på rundt 0,7 %, i hele perioden, hvilket betyr at det er noen få kommuner med veldig stor byggeaktivitet som trekker gjennomsnittet opp. Nybyggingstakten var generelt lavere i 2008 og 2009 enn i 2006 og 2007. De høyeste nybyggingsratene er over 10 % i 2006 og 2007 og i rundt 5 prosent i 2008 og 2009.

Tabell 4.3. Byggeaktivitet på kommunenivå 2006-2009.

	Gjennomsnittlig nybyggingsrate	Median nybyggingsrate	Antall kommuner uten nybygging	Høyeste nybyggingsrate
<u>Igangsatte boliger</u>				
2006	1,1 %	0,6 %	45	10,8 %
2007	1,2 %	0,7 %	54	12,5 %
2008	1,0 %	0,7 %	55	5,7 %
2009	0,9 %	0,6 %	49	5,7 %
<u>Fullførte boliger</u>				
2006	0,9 %	0,8 %	49	10,4 %
2007	1,0 %	0,7 %	58	11,6 %
2008	1,0 %	0,7 %	70	5,0 %
2009	0,8 %	0,7 %	65	4,2 %

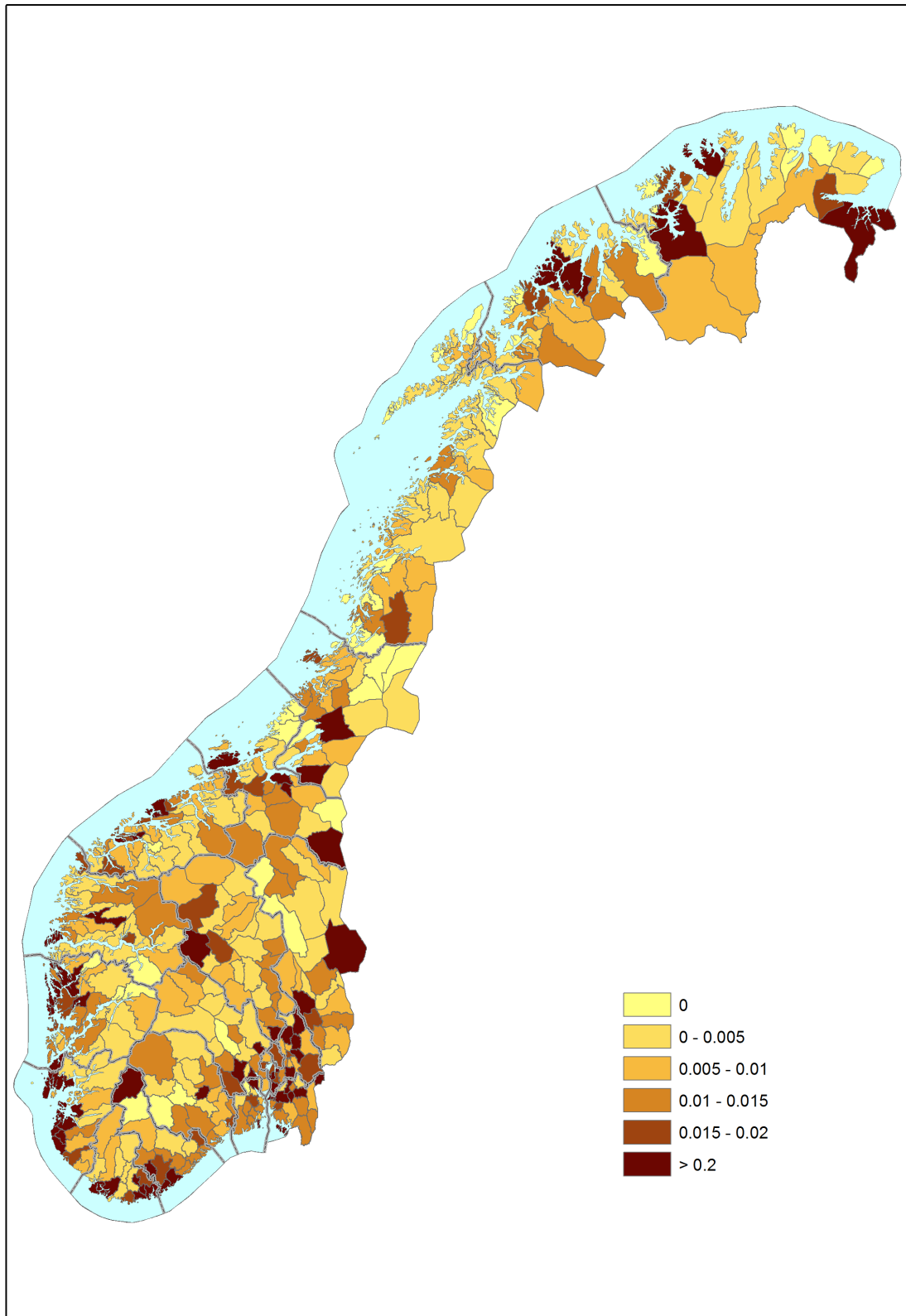
Kilde: Bearbejdede tall fra SSB



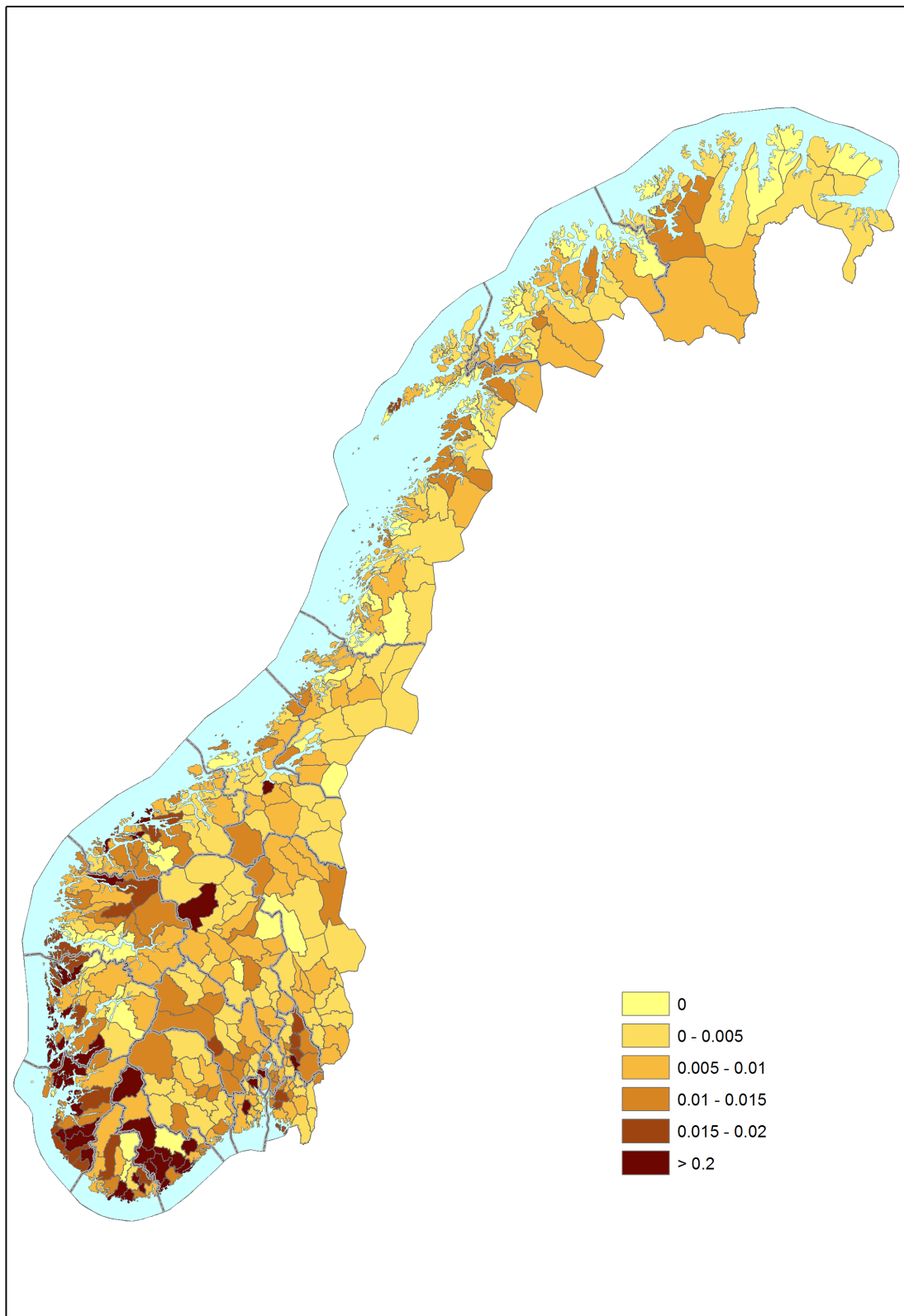
Hvert år er det et ikke ubetydelig antall kommuner der det ikke bygges noen nye boliger i det hele tatt. Stort sett ligger tallet rundt 50 kommuner, men det både i 2008 og 2009 var det nærmere 70 kommuner uten noen nye fullførte boliger. I overkant av halvparten av nullbyggingskommunene ligger i de tre nordligste fylkene. Elleve kommuner har ingen nybygging i hele perioden 2006-09. Ni av disse ligger i de tre nordligste fylkene.

I figurene 4.2. og 4.3. viser vi tilveksten i boligmassen for alle landets kommuner etter igangsatte boliger for henholdsvis 2006 og 2009. Kommunene er delt inn i seks kategorier etter prosentvis vekst i boligmassen: null prosent (ingen nybygging), 0-0,5 prosent, 0,5-1 prosent, 1-1,5 prosent, 1,5-2 prosent og over 2 prosent der mørkere farge på kartet indikerer høyere tilvekst i boligmassen.

Nybyggingen er prosentvis størst i Akershus, Østfold, Agderfylkene, Rogaland og Hordaland, men i 2006 var det kommuner med relativt høy nybygging (over to prosent tilvekst i boligmassen) i alle landets fylker utenom Nordland og Oslo. I 2009 ser vi at det er merkbart færre kommuner med høy nybyggingsaktivitet, og disse er mer konsentrert på Sør- og Vestlandet. I Akershus og Østfold var det en generelt lavere nybyggingstakt i 2009 sammenlignet med de foregående årene, mens nedgangen var svakere på Sør- og Vestlandet. I Oslo sank andelen igangsatte boliger fra 1,6 prosent i 2006 til 0,4 prosent i 2009.



Figur 4.2. Prosentvis tilvekst i boligmassen etter kommune 2006. Igangsatte boliger.  
Kilde: Asplan Viak/NOVA på bakgrunn av data fra SSB



Figur 4.3. Prosentvis tilvekst i boligmassen etter kommune 2009. Igangsatte boliger.  
Kilde: Asplan Viak/NOVA på bakgrunn av data fra SSB

### 4.3 Andel av nybygging som finansieres med grunnlån

Antallet boliger som fikk tilsagn om grunnlån har varierte kraftig mellom 2006 og 2009. Lavest var tallet i 2007 da det ble gitt tilsagn til 3.743 boliger, mens det i 2009 ble gitt tilsagn til 6.382 boliger<sup>22</sup>. Det er verdt å merke seg at dette bare var 147 flere boliger enn i 2006, det første året med grunnlånsordningen. Sett i forhold til antallet påbegynte boliger (tabell 4.2) har andelen av nybyggingen som var finansiert med grunnlån i denne perioden varierte mellom 13 prosent (2007) og 31 prosent i 2009.

Den geografiske fordelingen av lånetilsagnene er noe ujevn. Flest lånetilsagn har i alle årene bortsett fra 2007 blitt gitt til prosjekter i Rogaland. I 2007 ble flest lånetilsagn gitt til Hordaland. Til sammen har om lag 27 prosent av lånene gitt til disse to fylkene bortsett fra i 2007 da hele 37 prosent av lånetilsagnene gjaldt boliger der. Akershus har også stått for en høy, men mer varierende, andel av grunnlånstilsagnene. Oslo hadde 14 prosent og 10 prosent av tilsagnene i henholdsvis 2006 og 2009, men bare 2-3 prosent av totalt antall boliger med tilsagn om grunnlån i årene imellom. En oversikt over den geografiske fordelingen av tilsagn om grunnlån er vist i tabell 4.4.

Kartene i figurene 4.4 - 4.6. nedenfor viser andelen av nybyggingen som grunnlånet finansierte i norske kommuner i 2007-2009 basert på Husbankens utbetalingsdata<sup>23</sup>. Vi ser at det er stor geografisk spredning blant kommunene der grunnlånet blir brukt, men likevel noe konsentrasjon av kommuner der grunnlånet finansierer over halvparten av nybyggingen, i Troms og Finnmark. Fra 2007 til 2008 ser vi at grunnlånet blir viktigere i en del av kommunene i Midt-Norge og på Østlandet, både langs kysten og i innlandskommunene. Grunnlånet er viktig i mange Østlandskommuner også i 2009. I tillegg øker bruken av grunnlånet i Agderfylkene i 2009. Disse tendensene gjenspeiles i de regionale kartene i figurene 4.7. til 4.9.

---

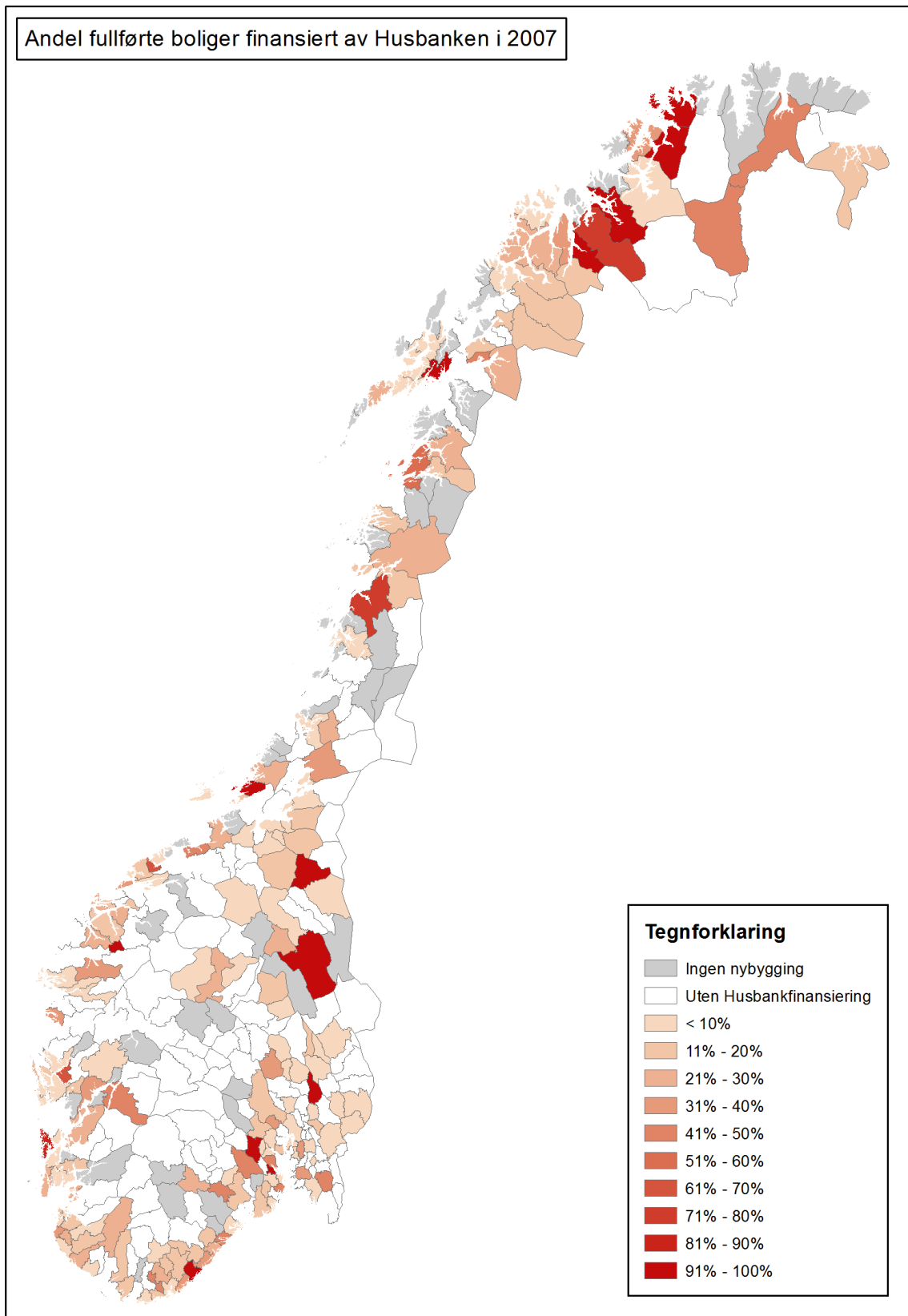
<sup>22</sup> Utelatt er tilbygg og garasjer. Utelatt er også studentboliger fordi disse mottar tilskudd og står overfor noe slakkere krav mht uu- og miljøkvaliteter, som er hovedfokus i denne evalueringen. Se HB 8.B.15 "Retningslinjer for tilskudd til studentboliger fra Husbanken" og HB 8.C.6 "Veileder 2010 Husbankens rolle og anbefalinger ved bygging av studentboliger med statlig tilskudd", begge tilgjengelige på [www.husbanken.no](http://www.husbanken.no). Nevnte veiledere gjelder imidlertid fra om med budsjettåret 2010, dvs etter vår evalueringssperiode. Det er grunn til å tro at kravene til uu og miljøkvaliteter i studentboliger har vært mindre strenge i perioden 2006-2009, som er den perioden denne evalueringen fokuserer på.

<sup>23</sup> 2006 er ikke tatt med fordi utbetalingene av naturlige årsaker var lave såpass kort tid etter at grunnlånet hadde blitt introdusert.

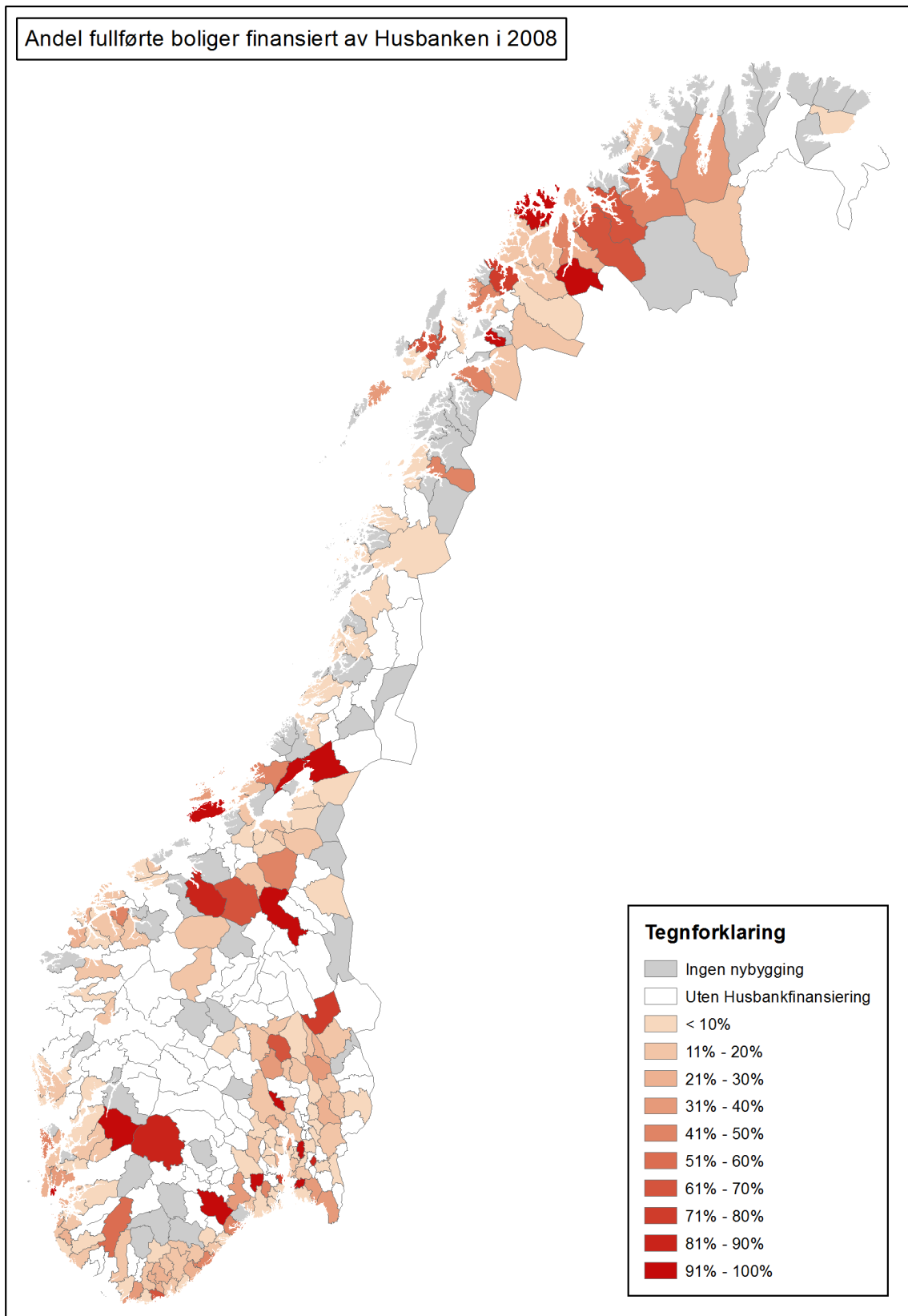
Tabell 4.4. Geografisk fordeling av tilsagn om grunnlån 2006-09.

Fylke	2006	2007	2008	2009
Østfold	4 %	5 %	7 %	2 %
Akershus	7 %	7 %	14 %	11 %
Oslo	14 %	3 %	2 %	10 %
Hedmark	3 %	2 %	5 %	2 %
Oppland	2 %	4 %	3 %	1 %
Buskerud	5 %	3 %	3 %	5 %
Vestfold	3 %	7 %	2 %	4 %
Telemark	3 %	2 %	2 %	2 %
Aust-Agder	4 %	5 %	9 %	6 %
Vest-Agder	3 %	5 %	4 %	7 %
Rogaland	15 %	18 %	15 %	18 %
Hordaland	11 %	19 %	12 %	9 %
Sogn og Fjordane	1 %	1 %	3 %	1 %
Møre og Romsdal	5 %	5 %	4 %	5 %
Sør-Trøndelag	4 %	2 %	5 %	6 %
Nord-Trøndelag	2 %	2 %	3 %	1 %
Nordland	6 %	5 %	3 %	5 %
Troms	4 %	4 %	4 %	3 %
Finmark	2 %	1 %	1 %	1 %
Totalt antall boliger	6.235	3.743	4.750	6.382

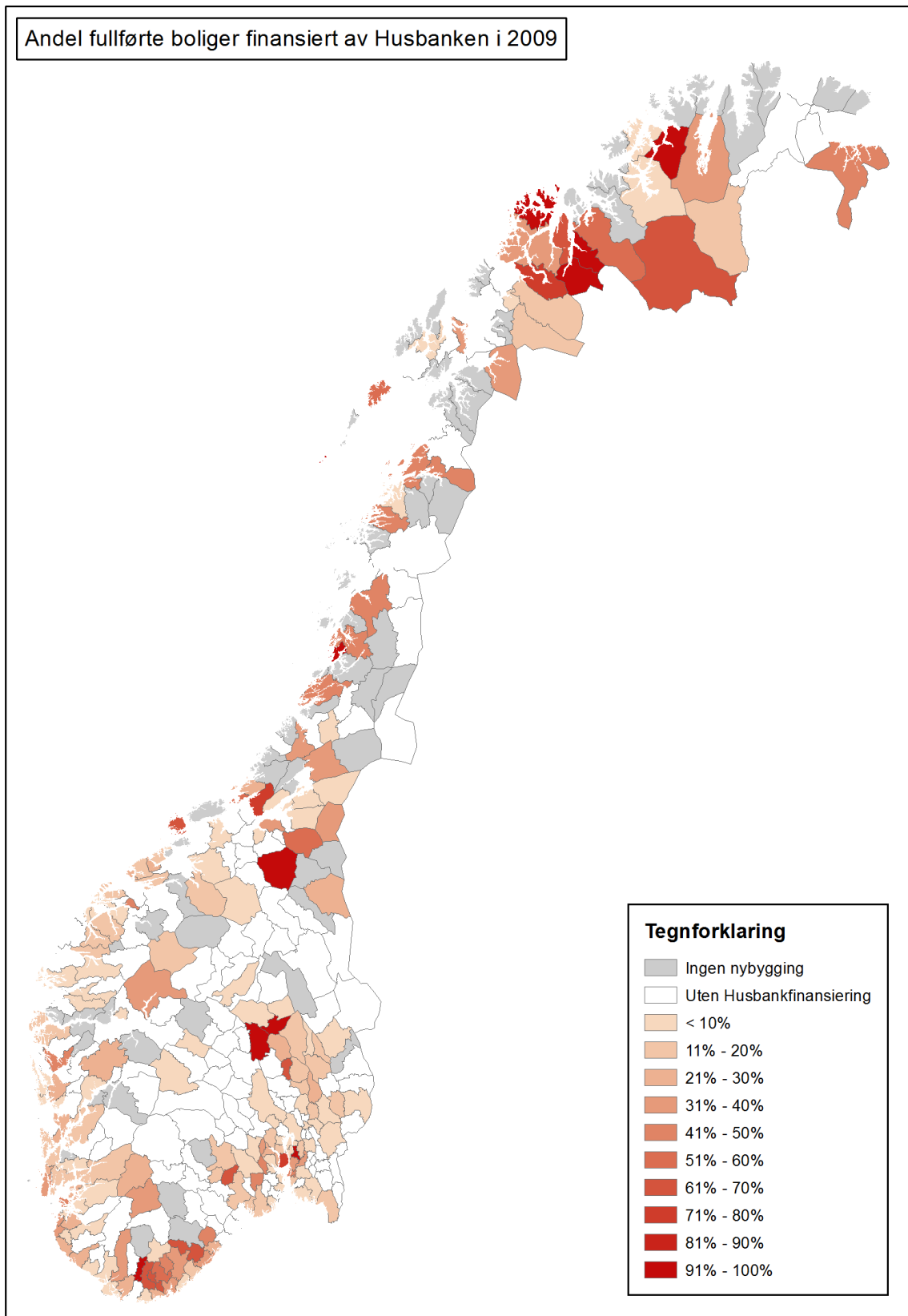
Kilde: Husbankens statistikk/HILS



Figur 4.4. Andel av fullførte boliger finansiert ved grunnlånet 2007.  
 Kilde: Berarbeidede tall fra Husbankens statistikk/HILS (utbetalingsdata) og SSB.

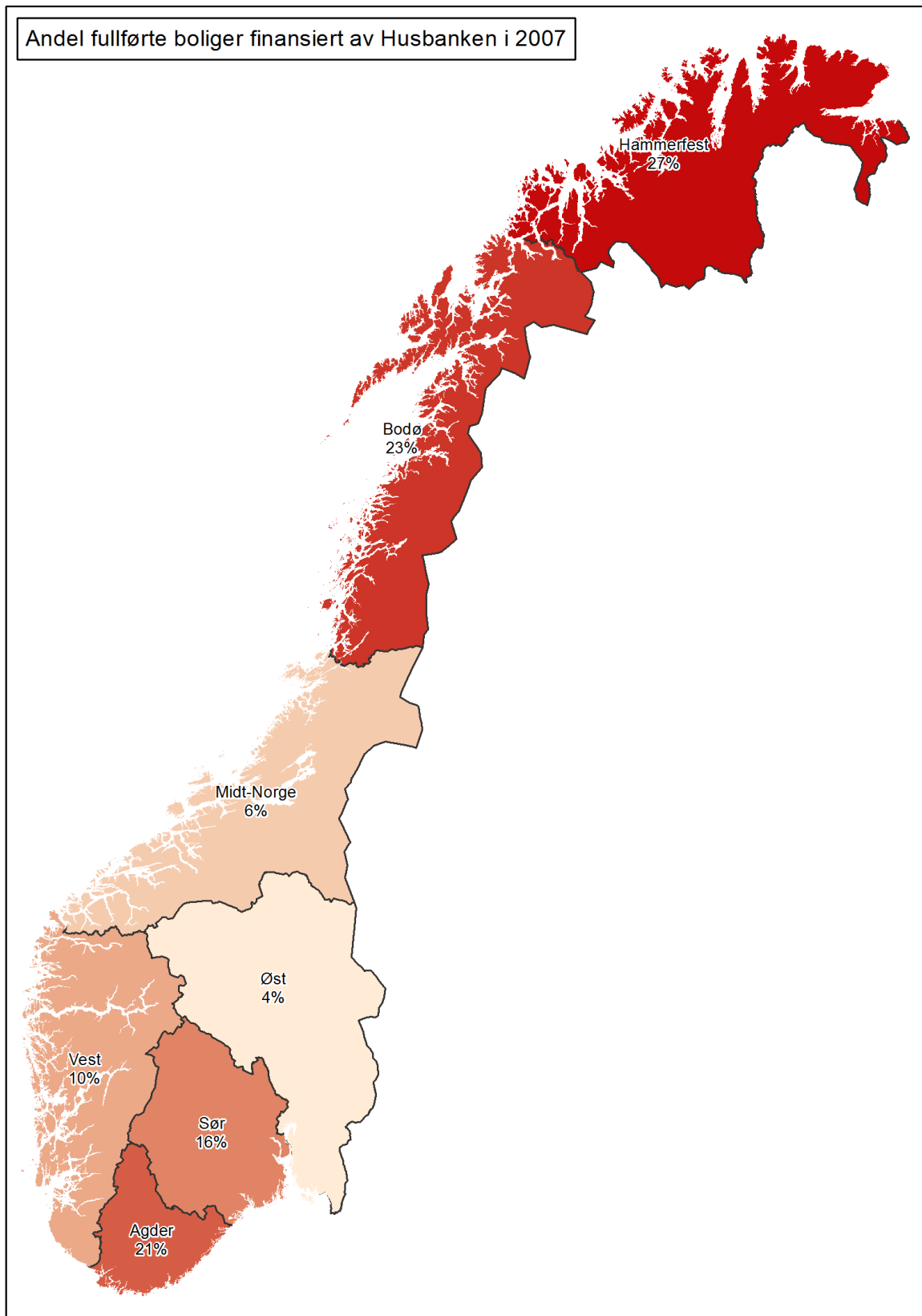


Figur 4.5. Andel av fullførte boliger finansiert ved grunnlånet 2008.  
 Kilde: Berarbeidede tall fra Husbankens statistikk/HILS (utbetalingsdata) og SSB.

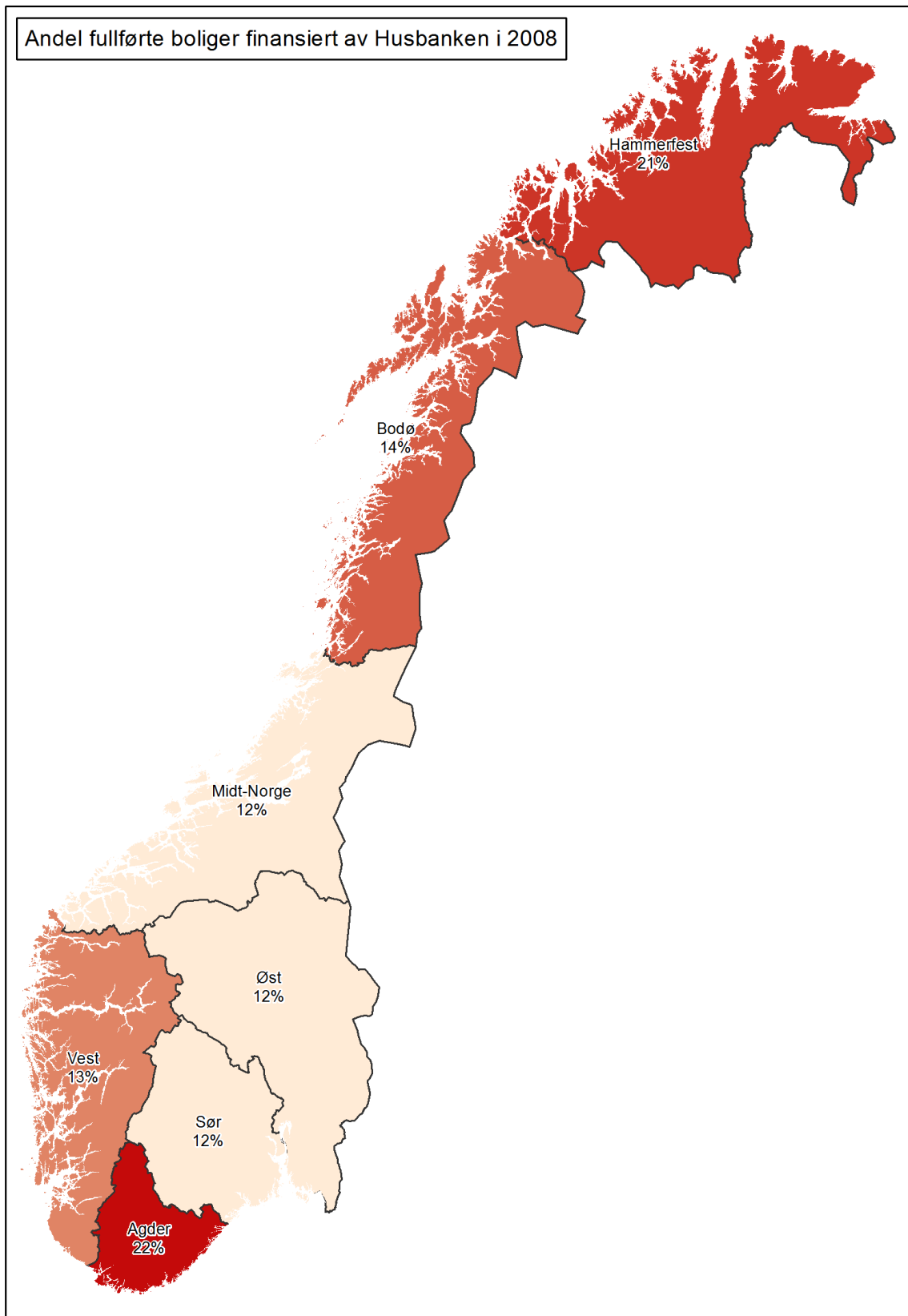


Figur 4.6. Andel av fullførte boliger finansiert ved grunnlånet 2009.  
 Kilde: Berarbeidede tall fra Husbankens statistikk/HILS (utbetalingsdata) og SSB.

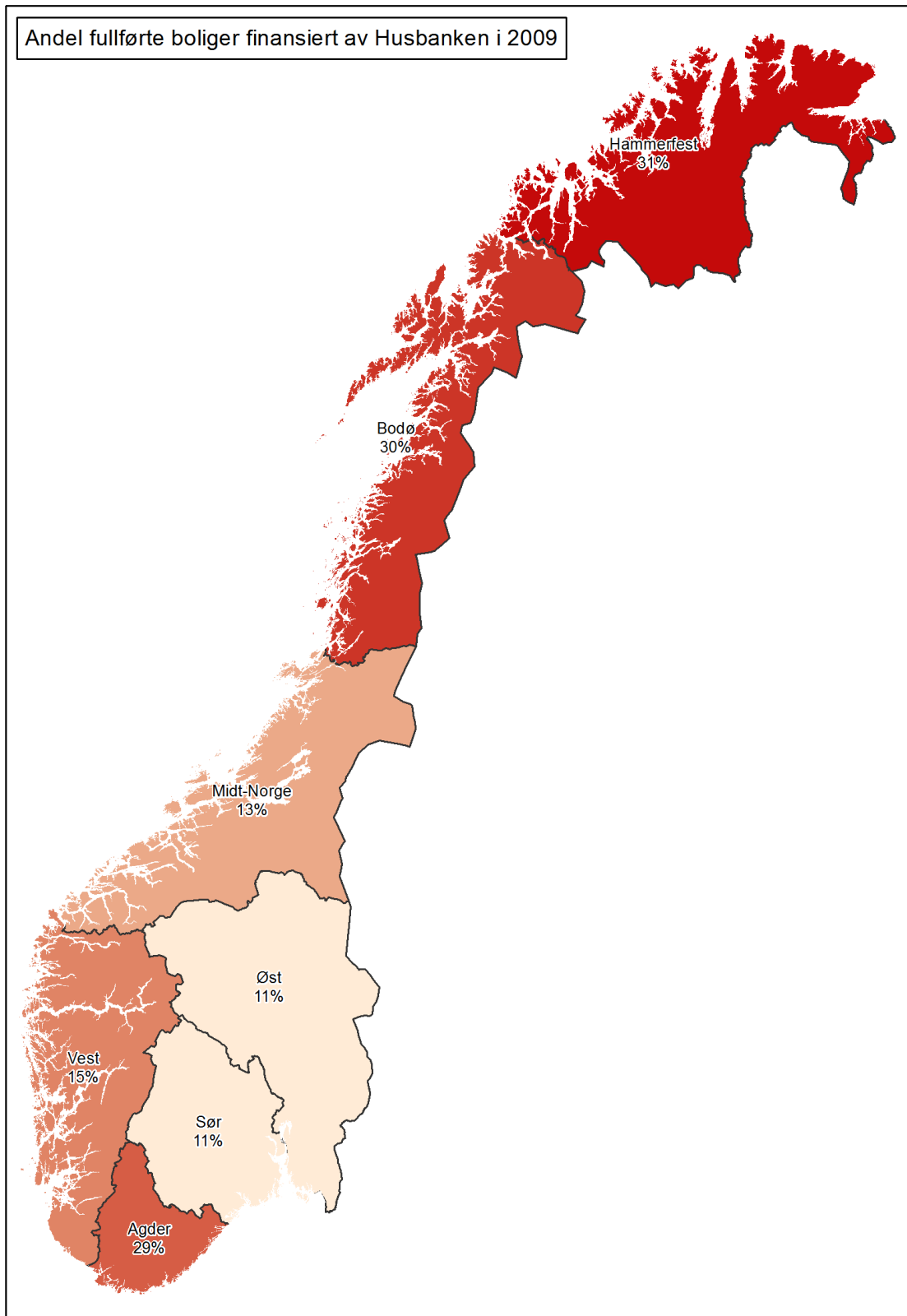




Figur 4.7. Andel av fullførte boliger finansiert ved grunnlånet 2007. Husbankens regioner. Kilde: Berarbeidede tall fra Husbankens statistikk/HILS (utbetalingsdata) og SSB.



Figur 4.8. Andel av fullførte boliger finansiert ved grunnlånet 2008. Husbankens regioner. Kilde: Berarbeidede tall fra Husbankens statistikk/HILS (utbetalingsdata) og SSB.



Figur 4.9. Andel av fullførte boliger finansiert ved grunnlånet 2009. Husbankens regioner. Kilde: Berarbeidede tall fra Husbankens statistikk/HILS (utbetalingsdata) og SSB.

## 4.4 Grunnlånets rolle for boligforsyningen i distriktene

Før vi vurderer om grunnlånet bidrar til å sikre boligforsyningen i distriktene, må begrepene presiseres. Betingelsene for boligetablering - bygging - kan være ulike i distriktene enn i tettbygde strøk. Vi tar utgangspunkt i tre faktorer som gjør at distriktene skiller seg noe ut.

- i) Mange små utkantkommuner har et prisnivå som ligger til dels betydelig under kostnadene ved å bygge en bolig, for eksempel kan boligens verdi falle med 30-50 prosent i det man setter nøkkelen i døra for første gang.
- ii) I noen boligmarkeder er etterspørselen svak (jfr punktet i over). Samtidig er det vanskelig å finne boliger. Hvis både etterspørsel og tilbud er svake og man skal skaffe seg en bolig, kan en være henvist til å bygge en ny bolig. Dette er nesten paradoksalt, men er et empirisk forekommende fenomen. Med begrepene fra Maclennan og Tu (1996) kan man si at det er et problem at noen boligmarkeder er tynne.
- iii) Forskjellene mellom sentrale strøk og distriktene ligger i at totemangel oftere er et større problem i sentrale strøk enn i distriktene.

Punktet iii) kan sies å representere muligheter, mens punktene i) og ii) er skranker og begrensinger.

Det paradoksale med boligmarkeder i distriktene er jo at vi vet at boligavgangen har vært høy, og det handler om at boligene blir stående tomme (Nordvik og Gulbrandsen, 2009). De er tomme dels fordi eierne ikke tar en beslutning om hva de skal gjøre med dem, og fordi boligprisene er lave, er også kostnaden ved en slik vente – og – se – strategi lav. Dels står de tomme fordi de blir eid av folk som har hatt boligen som barndomshjem og beholder dem som ferieboliger. Samtidig som mange boliger står tomme, er tilbudet av boliger tynt. I mange distrikter kan situasjonen oppsummeres som at vi har kommuner med tomme boliger og boligmangel på samme tid.

Det bildet som tegnes her av utkanter med både tomme boliger, lave priser og boligmangel harmonerer med det bildet som en ordfører i en ikke-sentral Trøndelagskommune tegnet opp i et foredrag nylig. I denne kommunen har man ledige arbeidsplasser, men bedrifter har vansker med å skaffe folk til å fylle de ledige stillingene fordi de ikke finner boliger.

Det kan være et behov for å sikre boligforsyningen gjennom boligbygging<sup>24</sup> også i svake markeder. Utgangspunktet vårt er at vi betrakter boligbygging som et middel for å skaffe folk boliger. Boligbygging ses ikke som noe som er positivt i seg selv.

Ofte vil det i distriktene være slik at det lånet som er nødvendig for å bygge en bolig er større enn markedsverdien på boligen. Private banker uttaler ofte at de krever både dokumentert tilbakebetalingsevne og tilfredsstillende sikkerhet for å låne ut til bolig. Når verdien av boligen er mindre enn størrelsen på lånet når boligen er ferdigstilt, er sikkerheten ikke tilfredsstillende<sup>25</sup>. Derfor kan det være lett å tenke seg at grunnlån fra Husbanken er en

<sup>24</sup> Dette er et prosjekt om grunnlånet, og vi fokuserer derfor på nybygging. Hadde dette vært et prosjekt om boligforsyningen i distriktene, ville vi nok ha drøftet andre måter å sikre boligforsyning på, for eksempel tiltak for å gi en bedre utnyttning av boligmassen.

<sup>25</sup> Med mindre det ikke stilles en eller annen form for tilleggsikkerhet.

nødvendig betingelse for å få bygd nye boliger i kommuner med svake boligmarkeder, ja en kunne forvente at bort i mot 100 prosent av de boligene som bygges i enkelte kommuner er finansiert med lån fra Husbanken.

## 4.5 Grunnlånets betydning i små og store kommuner

Ett av formålene med grunnlånet er nettopp å sikre nødvendig boligforsyning i distriktene. I områder der den tekniske verdien av en nybygd bolig overstiger den faktiske markedsverdien, kan manglende pantesikkerhet gjøre det vanskelig å få finansiering i en ordinær bank. Grunnlånet er ment å være et finansieringstilbud for boligbygging i distriktet så lenge det er forretningsmessig forsvarlig, dvs. at søkeren har økonomisk evne til å betjene lånet og at det ikke er overveidende fare for å realisere et tap. Saksbehandlerne i våre intervjuer mener imidlertid at lokale banker ofte er svært hjelpeløse med å sikre finansiering til tross for manglende pantesikkerhet, og de opplever ingen stor etterspørsel etter grunnlånet fra distriktene.

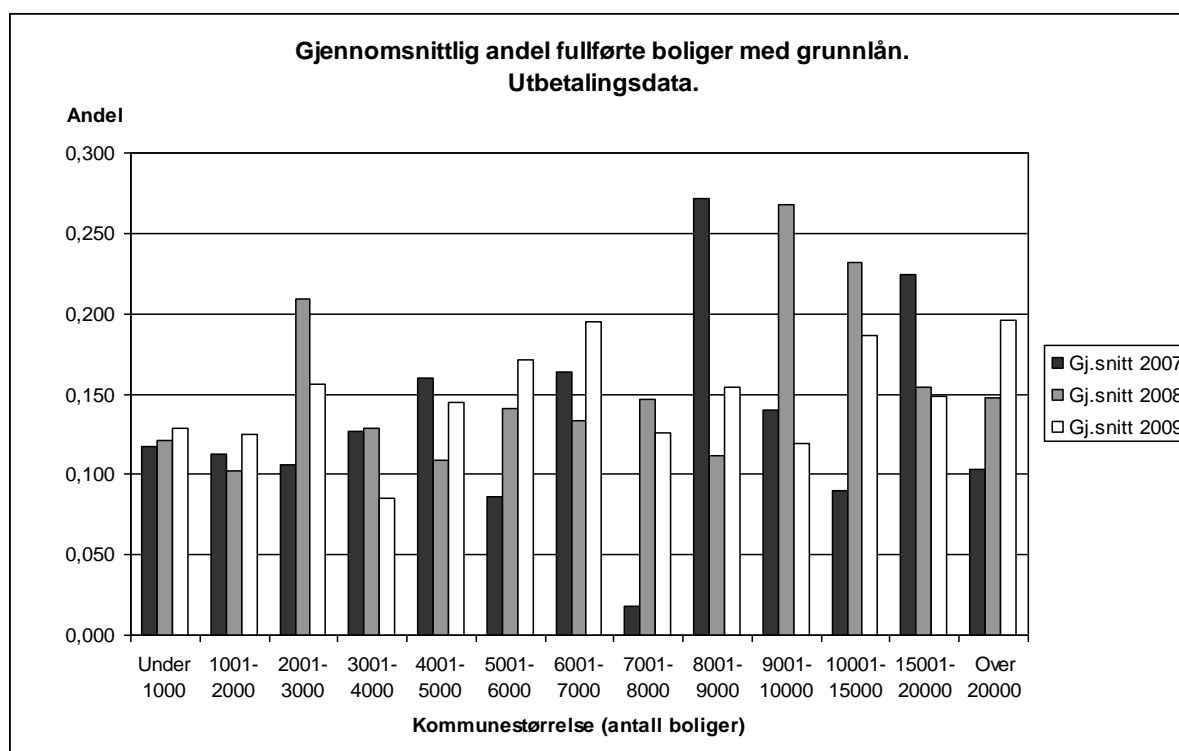
For å vurdere grunnlånets betydning i forhold til å sikre boligforsyningen i spredtbygde strøk, ser vi Husbankens grunnlånstilsagn i forhold til den totale byggeaktiviteten i kommunen. Vi evaluerer i realiteten to hypoteser:

- (1) Grunnlånet spiller en relativt viktig rolle i små kommuner
- (2) Grunnlånet finansierer en høy andel av nybyggingsmarkedet der hvor den totale byggeaktiviteten er lav

Hvis hypotese (1) er sann, skulle vi forvente å observere at en høy andel av boligbyggingen er finansiert med grunnlånet i små kommuner. I overensstemmelse med vår hypotese finner vi at kommunene der all nybyggingen er finansiert ved hjelp av grunnlånet, nesten utelukkende er små kommuner med inntil 4000 boliger. Imidlertid er det snakk om svært få kommuner der dette er tilfellet: totalt mellom 12 og 14 kommuner per år. Samtidig var det imidlertid en høy andel av de minste kommunene der ingen fullførte boliger ble bygget med grunnlånet: rundt 75 prosent av de aller minste kommunene (inntil 1000 boliger), og noe over 60 prosent i de nest minste kommunene (mellom 1000 og 2000 boliger)<sup>26</sup>. Av figur 4.10. ser vi at det i gjennomsnitt ikke er en svært høy andel av nybyggingen som er finansiert med grunnlån i små kommuner – i overkant av ti prosent i årene 2007-2009 for kommuner med inntil 2000 boliger. Dette er ikke høyere enn de tilsvarende andelene i større kommuner – heller motsatt.

---

<sup>26</sup> Omtrent halvparten av alle Norges kommuner faller i disse to størrelseskategoriene. Bare kommuner med positiv nybygging er tatt med. Kommuner der grunnlansfinansiert andel var høyere enn 1 (100 prosent), er satt lik 1.



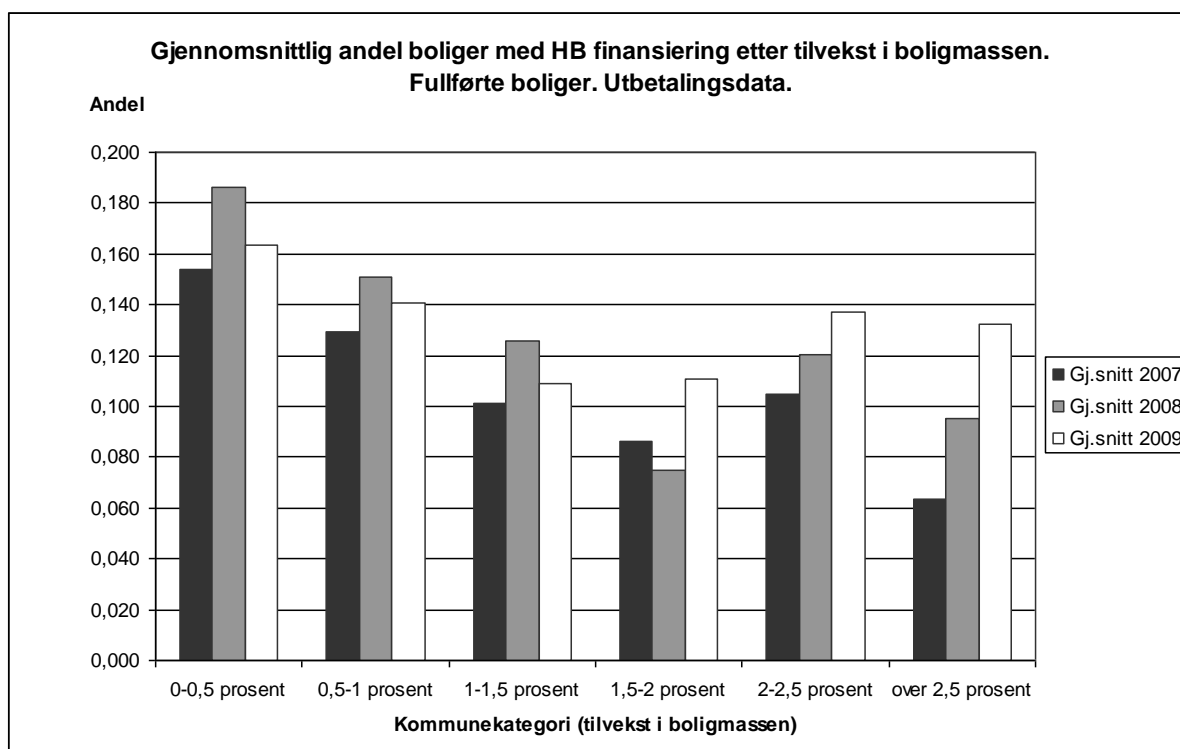
Figur 4.10. Andel fullførte boliger med grunnlån 2007-2009 etter kommunestørrelse. Uvektet gjennomsnitt. Utbetalingsdata.

Kilde: Bearbejdede tall fra Husbankens statistikk/HILS og SSB.

Dette betyr at vi ikke finner empirisk støtte for hypotese 1 i datamaterialet. Det betyr imidlertid ikke at vi underslår at grunnlånet *kan* være viktig for boligforsyningen i enkelte små kommuner. Det er fullt mulig at Husbankens grunnlån representerer den eneste finansieringskilde i noen småkommuner og som dermed bidrar til å sikre boligforsyningen der. Imidlertid finnes det samtidig mange andre småkommuner der nybyggingen finansieres på andre måter enn ved grunnlånet. Boligbyggingen i distriktene sett under ett kan dermed ikke betegnes som avhengig av grunnlånet.

For å teste hypotese 2, deler vi inn kommunene i seks grupper etter tilvekst i boligmassen: 0-0,5 prosent tilvekst, 0,5-1 prosent tilvekst, 1-1,5 prosent tilvekst, 1,5-2 prosent tilvekst, 2-2,5 prosent tilvekst og over 2,5 prosent tilvekst i boligmassen. Deretter sammenligner vi andelen av nybyggingen som er finansiert med grunnlånet på tvers av disse seks gruppene. I datamaterialet vårt finner vi heller ikke noen støtte for hypotese 2 om at grunnlånet finansierer en høy andel av nybyggingsmarkedet der hvor den totale byggeaktiviteten er lav. Riktignok finner vi at alle kommunene der all nybygging er finansiert med grunnlån, er å finne blant kommunene med lavest byggeaktivitet. Samtidig finner vi imidlertid at andelen kommuner der ingen boliger har grunnlånsfinansiering, også er høyest for kommuner med lavest byggeaktivitet: Ca to tredeler av kommunene med lavest byggeaktivitet har ingen nye boliger med grunnlånsfinansiering. Med andre ord er det i kommunene med lav total byggeaktivitet at det er størst variasjon i omfanget av grunnlånets betydning som finansieringskilde for boligbyggingen.

Hvis vi sammenligner gjennomsnittlig andel av boliger med grunnlansfinansiering<sup>27</sup> for ulike kategorier av kommuner basert på årlig tilvekst i boligmassen, er det ingen stor variasjon mellom kommunene som vist i figur 4.11. Det er imidlertid en tendens til at den gjennomsnittlige grunnlansandelen av nybyggingen er høyest der byggeaktiviteten er prosentvis lavest<sup>28</sup>. Andelen er imidlertid jevnt over lave og gir ikke grunnlag for å hevde at grunnlånet spiller en stor rolle der den totale byggeaktiviteten er lav. På samme måte som kommentert ovenfor betyr dette imidlertid ikke at vi underslår betydningen grunnlånet kan ha i enkelte kommuner med liten byggevirksomhet, men jevnt over dominerer ikke grunnlånet som finansieringskilde i kommuner der det bygges forholdsvis få nye boliger.



Figur 4.11. Gjennomsnittlig andel boliger med grunnlansfinansiering etter tilvekst i boligmassen i kommunen 2007-2009. Utbetalingstall.

Kilde: Bearbejdede tall fra Husbankens statistikk/HILS og SSB.

<sup>27</sup> Bare kommuner med positiv nybygging er tatt med. Kommuner der grunnlansfinansiert andel var høyere enn 1 (100 prosent) er satt lik 1.

<sup>28</sup> Andel nybygging som er grunnlansfinansiert, er signifikant høyere i gruppen av kommuner med lavest nybygging enn i kommuner med henholdsvis 1,5-2 og over 2,5 prosent tilvekst i boligmassen for 2007 og 2008. For 2009 er det ingen signifikante forskjeller.

## 5 GRUNNLÅNETS PÅVIRKNING PÅ MILJØKVALITETER

I de to neste kapitlene drøftes om - og i hvor stor grad - grunnlånet bidrar til at det bygges flere boliger med henholdsvis miljøkvaliteter og universell utforming.

De to omtales – i alle fall i Husbanksammenheng - ofte i samme åndedrag fordi begge kvalitetsområdene er *overordnede* mål for grunnlånet. Videre har retningslinjene lagt vekt på at de er *kompensatoriske*; dvs. at liten eller ingen måloppfyllelse på ett kvalitetsområde kan godtas hvis det er høy måloppnåelse på det andre.

Utgangspunktet for Husbankens økte fokus på området er knyttet til de målsettinger og strategier som er gitt gjennom regjeringens Miljøhandlingsplaner for bolig- og byggsektoren. I evalueringsperioden har miljøhandlingsplanen (2005-2008) vært sentral for grunnlånets satsingsområder og miljøkrav.

Strukturen i dette kapitlet og neste som omhandler påvirkning av universell utforming, er i store trekk lik. I begge ser vi innledningsvis på omfanget og utviklingen av kvaliteter i de boligene som er finansiert med grunnlån. Deretter drøfter vi grunnlånets bidrag på kvaliteter i markedet. Vi drøfter også kort betydningen som kvalitetskravene har hatt på kostnadene. Vi viser til rapportvedlegg for en mer detaljert beskrivelse av metode som er benyttet i undersøkelsen.

### 5.1 Grunnlånets betydning i markedet

#### 5.1.1 Antall boliger med miljøkvaliteter

Tabell 5.1 viser utviklingen i bruk av miljøkvaliteter i boliger som ble gitt tilsagn om grunnlån av Husbanken i perioden 2006-2009<sup>29</sup>. Andelen boliger med energieffektiviserings tiltak økte fra 46 prosent i 2006 til 66 prosent i 2009, og økningen var nokså jevnt fordelt på de ulike nivåene av energisparing. Bruken av andre miljøkvaliteter sank imidlertid fra ti prosent i 2006 til bare tre prosent i 2009. Utviklingen må totalt sett sies å være positiv, selv om det altså etter fire år med grunnlånet er en tredel av boligene gitt tilsagn om grunnlån som ikke tilfredsstiller noen miljøkvaliteter utover det som er nedfelt i byggeforskriftene<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> I det følgende bruker vi konsekvent antall tilsagn om grunnlån som er noe annet enn antall utbetalte lån. Forskjellen mellom antall lån som er gitt tilsagn og antall lån som faktisk blir utbetalt eller benyttet, er år om annet svært stor. Studentboliger, garasjer og tilbygg er utelatt, se fotnote 22. Antall boliger er beregnet på grunnlag av variabelen antbolbg i HILS.

<sup>30</sup> Ifølge veilederen for grunnlånet har uu- og miljøkvaliteter vært likestilte som mål i vår evalueringsperiode. Vi kommer tilbake til i hvilken grad boliger uten miljøkvaliteter har kompenserende uu-kvaliteter senere i dette avsnittet.



Tabell 5.1. Andelen boliger med grunnlånstilsagn etter type miljøkvalitet<sup>1</sup> 2006-09.

	2006	2007	2008	2009
Energisparing inntil 20 %	9 %	10 %	6 %	14 %
Energisparing 20-39 %	14 %	17 %	10 %	19 %
Energisparing over 40 %	23 %	23 %	41 %	33 %
Andre miljøkvaliteter <sup>2</sup>	10 %	6 %	4 %	3 %
Ingen miljøkvaliteter	52 %	48 %	43 %	34 %
Totalt antall boliger	6235	3743	4750	6382

<sup>1</sup>En bolig kan ha mer enn én miljøkvalitet

<sup>2</sup>Andre miljøkvaliteter inkluderer byggeskikk, gjenbruk materialer, miljøvennlige materialer, plan forvaltning, drift og vedlikehold (pfdv) og redusert avfall.

Kilde: Bearbejdede tall fra HILS/Husbankens statistikk.

### 5.1.2 Energisparing er helt dominerende miljøtiltak

Selv om veilederen legger opp til flere typer miljøtiltak, så er det energisparende tiltak i boligen (i forhold til de lovpålagte kravene) som i praksis helt dominerer som miljøtiltak. Andelen av boligene med ulike planlagte energieffektiviseringstiltak har økt fra 46 til 66 prosent i perioden fra 2006 og 2009 (jf. tabell 5.2).

Energisparing på over 40 prosent (basert på TEK-97) er det mest vanlige energieffektiviseringstiltaket. Det har imidlertid vært en ujevn utvikling med hensyn til energieffektiviseringstiltakene. Fra 2007 til 2008 var det en sterk oppgang i andelen boliger med energisparing på over 40 prosent, mens fra 2008 til 2009 ser vi igjen at de mindre strenge energieffektivitetskravene øker på bekostning av det strengeste kravet.

Som det framgår av tabell 5.1. er bruken av andre miljøkvaliteter i boligene svært beskjeden og også synkende i perioden, relativt sett. I følge våre kilder i Husbanken eksisterer det en oppfatning om det kan være noe underrapportering på dette feltet:

"Energisparingstiltakene kommer i fokus og er mest vanlige. De andre miljøtiltakene kommer litt i skyggen. Saksbehandlerne mente at underrapportering skjedde blant annet fordi utbygger ikke opplyste om andre miljøkvaliteter som miljøvennlige materialer eller redusert avfall i byggeprosessen. Spesielt kunne dette være tilfellet med utbyggere som hadde intensjonsavtaler med Husbanken." (Husbankens hovedkontor i Drammen)".

Husbankens statistikk viser entydig at energisparing er det som faktisk dekker kvalitetsområdet miljø og er det eneste direkte bidraget på miljøområdet som følger av grunnlånet.

I tabell 5.2. viser vi regionale forskjeller når det gjelder omfang og antall miljøkvaliteter mellom regionkontorene<sup>31</sup>. Andelen prosjekterte boliger uten miljøkvaliteter er lavest i Region Øst og Region Bodø når vi ser på gjennomsnittet for hele perioden (ca 30 prosent) og høyest i Region Midt-Norge (66 prosent). Alle regionene har klart en lavere andel av tilsagn uten miljøkvaliteter i 2009 enn de hadde i 2006.

<sup>31</sup> Siden Husbanken har et eget kontor i Arendal, har vi skilt ut Agder (de to Agderfylkene) som en egen kategori.

Tabell 5.2. Regional fordeling etter type miljøkvalitet 2006-2009.

		2006	2007	2008	2009
Hammerfest	Energisparing inntil 20 %				3 %
	Energisparing 20-39 %	0 %	31 %	37 %	69 %
	Energisparing over 40 %	32 %	4 %	16 %	
	Andre miljøkvaliteter	50 %	32 %	33 %	23 %
	Ingen miljøkvaliteter	36 %	65 %	47 %	28 %
	Totalt antall boliger	402	185	219	137
Bodø	Energisparing inntil 20 %	1 %	2 %		0 %
	Energisparing 20-39 %	1 %	7 %	4 %	23 %
	Energisparing over 40 %	38 %	57 %	71 %	61 %
	Andre miljøkvaliteter	2 %	23 %	26 %	1 %
	Ingen miljøkvaliteter	59 %	29 %	16 %	16 %
	Totalt antall boliger	370	219	184	483
Midt-Norge	Energisparing inntil 20 %	0 %	2 %	1 %	
	Energisparing 20-39 %	4 %	4 %		2 %
	Energisparing over 40 %	15 %	38 %	39 %	36 %
	Andre miljøkvaliteter	0 %	11 %		1 %
	Ingen miljøkvaliteter	81 %	51 %	61 %	62 %
	Totalt antall boliger	701	317	552	745
Vest	Energisparing inntil 20 %	13 %	19 %	12 %	18 %
	Energisparing 20-39 %	10 %	10 %	11 %	19 %
	Energisparing over 40 %	5 %	23 %	33 %	19 %
	Andre miljøkvaliteter			3 %	7 %
	Ingen miljøkvaliteter	72 %	49 %	44 %	44 %
	Totalt antall boliger	1697	1408	1438	1761
Agder	Energisparing inntil 20 %	1 %	10 %		
	Energisparing 20-39 %	7 %	2 %	2 %	0 %
	Energisparing over 40 %	38 %	19 %	57 %	58 %
	Andre miljøkvaliteter			0 %	1 %
	Ingen miljøkvaliteter	54 %	69 %	40 %	41 %
	Totalt antall boliger	435	384	615	830
Sør	Energisparing inntil 20 %	21 %	2 %	21 %	14 %
	Energisparing 20-39 %	13 %	27 %	35 %	39 %
	Energisparing over 40 %	15 %	5 %	24 %	30 %
	Andre miljøkvaliteter	3 %	11 %	4 %	2 %
	Ingen miljøkvaliteter	48 %	54 %	20 %	17 %
	Totalt antall boliger	723	422	316	704
Øst	Energisparing inntil 20 %	11 %	6 %	4 %	26 %
	Energisparing 20-39 %	27 %	37 %	7 %	22 %
	Energisparing over 40 %	35 %	22 %	45 %	31 %
	Andre miljøkvaliteter	19 %	2 %	1 %	1 %
	Ingen miljøkvaliteter	25 %	34 %	44 %	21 %
	Totalt antall boliger	1907	808	1426	1722

Kilde: Bearbejdede tall fra HILS/Husbankens statistikk. Åpen celle betyr ingen observasjoner.

Det er også store regionale forskjeller mht type miljøkvalitet som er inkludert i prosjektet. Som i de aggregerte tallene ser vi at det er stor overvekt av energieffektiviseringsiltak i de fleste regionene, men at det samtidig varierer en del hvilket tiltaksnivå som brukes. Både

Agder og Bodø har over 40 prosent energisparing i rundt 60 prosent av de prosjekterte boligene i 2009. Summert over alle tre nivåene for energisparing, kommer henholdsvis regionene Bodø, Sør og Øst best ut med energisparingstiltak i rundt 80 prosent av boligene i 2009. Hammerfest skiller seg ut ved at det er utstrakt bruk av andre miljøkvaliteter i hele perioden. Også i Bodø og Region Øst er det høy bruk av andre miljøkvaliteter i enkelte av årene.

### 5.1.3 Forskjeller i miljøkvalitetene mellom boligtyper og søkergrupper

Det er store variasjoner i omfanget av miljøkvaliteter mellom boligtypene, jfr tabell 5.3. Prosjekttypen andre småhus kommer best ut. I 2009 var én av tre prosjekterte småhusboliger uten miljøkvaliteter, og det var energiøkonomiseringstiltak på over 40 prosent i nærmere halvparten av småhusboligene. Eneboligene lå litt etter med miljøtiltak for 2006-09 sett under ett, men hadde samtidig den beste forbedringen i perioden: andelen eneboliger uten miljøkvaliteter sank fra 76 prosent i 2006 til 41 prosent i 2009 og andelen med strengeste energitiltak steg fra 16 prosent i 2006 til 43 prosent i 2009.

Tabell 5.3. Fordeling av antall og type miljøkvaliteter etter boligtype 2006-2009.

		2006	2007	2008	2009
<u>Enebolig</u>	Energisparing inntil 20 %	4 %	3 %	4 %	3 %
	Energisparing 20-39 %	3 %	17 %	11 %	14 %
	Energisparing over 40 %	16 %	18 %	43 %	43 %
	Andre miljøtiltak	1 %	2 %	7 %	4 %
	Ingen miljøtiltak	76 %	61 %	42 %	41 %
Antall eneboliger		499	406	675	788
<u>Andre småhus<sup>1</sup></u>					
<u>småhus<sup>1</sup></u>	Energisparing inntil 20 %	11 %	6 %	6 %	8 %
	Energisparing 20-39 %	9 %	24 %	13 %	11 %
	Energisparing over 40 %	29 %	28 %	47 %	46 %
	Andre miljøtiltak	1 %	6 %	3 %	4 %
	Ingen miljøtiltak	50 %	38 %	33 %	34 %
Antall boliger i andre småhus		2175	1272	1804	1974
<u>Blokk</u>	Energisparing inntil 20 %	10 %	16 %	9 %	24 %
	Energisparing 20-39 %	18 %	15 %	6 %	23 %
	Energisparing over 40 %	21 %	24 %	32 %	21 %
	Andre miljøtiltak	19 %	7 %	6 %	3 %
	Ingen miljøtiltak	45 %	45 %	52 %	33 %
Antall boliger i blokk		2769	1562	1791	2919

<sup>1</sup> Andre småhus omfatter rekkehus, terrassehus, vertikalt- og horisontaldelt tomannsbolig, kjedet enebolig, enebolig i rekke og andre småhus i inntil to etasjer.

Kilde: Bearbejdede tall fra HILS/Husbankens statistikk. Åpen celle betyr ingen observasjoner.

Blokkboliger hadde en litt annerledes utvikling i perioden 2006-09. For blokkboliger har bruken av de mindre strenge energiltakene økt, mens bruken av energisparing over 40 prosent var på samme relative nivå i 2009 som i 2006. Sammenlagt har andelen boliger i blokk med én eller annen type energieffektiviseringstiltak økt fra omtrent halvparten til to tredeler.

Det er også noen klare skiller mellom søker typene<sup>32</sup> når det gjelder omfang av miljøkvaliteter i boliger som gis tilsagn om grunnlån, jfr. tabell 5.4. Antall miljøkvaliteter er mest utbredt i boliger som blir bygget av profesjonelle utbyggere. I 2006 var det én eller flere miljøkvaliteter i 54 prosent av boligene deres, en andel som hadde økt til 71 prosent i 2009. Andelen boliger med strengeste energisparingsnivå har også steget mye fram til 2008. Utviklingen for søkere for boliger i borettslag er tilnærmet lik som for de profesjonelle utbyggere, men med mer differensiert bruk av energieffektiviseringstiltak.

Det er blant selvbyggere det er den mest markerte utviklingen i bruk av miljøkvaliteter. I begynnelsen av perioden ble tre av fire selvbyggboliger prosjektert uten miljøkvaliteter, mens denne andelen hadde sunket til 41 prosent i 2009. Også for eneboliger er det i all hovedsak energigjennomisering som står i fokus, og strengeste nivå (over 40 prosent sparing) velges noe oftere enn nest strengeste nivå (20-39 prosent sparing).

Når det gjelder både kommuner og stiftelser, så er dette mer beskjedne aktører som bygger langt færre boliger enn de andre søkergruppene. Vi vil likevel kommentere tallene fordi de viser noen interessante trekk. For det første er bruken av miljøkvaliteter i boliger hvor kommunen søker om grunnlån svært lav – faktisk null i både 2006 og 2007 og 15 prosent i 2009. Dette kan tyde på at kommunen ligger etter når det gjelder å følge opp miljøkravene som er nedfelt i grunnlånet. Det er naturlig å anta at de fleste av disse boligene er tiltenkt vanskeligstilte, som i praksis har vært et eget mål for Husbankens satsing (utover grunnlånet) og minst sidestilt med kravene om at boligene skulle ha uu- og miljøkvaliteter. Imidlertid viser en nærmere gjennomgang av datamaterialet at boligbygging for vanskeligstilte<sup>33</sup> eller ungdom i etableringsfasen i meget begrenset grad forklarer fraværet av miljøkvaliteter i kommunenes boligprosjekter. Ingen av kommunenes boliger uten miljøkvaliteter var tiltenkt ungdom, og andelen som var tiltenkt vanskeligstilte på boligmarkedet, har falt fra 31 prosent i 2006 til 13 prosent i 2009<sup>34</sup>.

For boliger hvor søker er stiftelser m.fl. varierer bildet markant fra år til år. Mens det i 2006 ikke var noen boliger med miljøkvaliteter, var det i 2007 miljøkvaliteter i 46 prosent av boligene hvorav ikke-energitiltak utgjorde en stor andel. I 2008 var tallet igjen svært lavt med miljøkvaliteter i bare åtte prosent av boligene, mens i 2009 var hele 63 prosent av boligene prosjektert med minst én miljøkvalitet, men denne gangen stort sett med energieffektiviseringstiltak. Stiftelser er imidlertid en liten gruppe som søker grunnlånsfinansiering.

<sup>32</sup> Basert på variabelen tpsoker i HILS. Borettslag inkluderer borettslag NBBL, frittstående borettslag og boligaksjeselskap. Kommune inkluderer også interkommunale selskaper.

<sup>33</sup> Vanskeligstilte er definert utfra to variabler i HILS som angir type sluttbruker. Vi definerer boliger til vanskeligstilte som boliger der brukergruppe eller delmålgruppe er angitt til å være bostedsløs, sosialt vanskeligstilt, flyktning eller personer med rus- og/eller psykiatriske problemer.

<sup>34</sup> Kilder i Husbanken mener at det er underrapportering av målgrupper for grunnlånet i HILS. Man bør derfor tolke disse tallene med forsiktighet.

Oppsummert er hovedbildet for den direkte miljøpåvirkningen fra grunnlånet at utviklingen har vært positiv, om enn i varierende grad, for de tre typene utbyggere som kvantitativt er de viktigste søkere av grunnlån (profesjonelle utbyggere, selvbyggere og borettslag). Vårt datagrunnlag tyder imidlertid at kommunene har vært mer tilbakeholden ift idéen om å inkludere miljøkvaliteter i sine byggeprosjekter.

Tabell 5.4. Fordeling av antall og type miljøkvaliteter etter type søker 2006-2009.

		2006	2007	2008	2009
<u>Utbygger</u>	Energisparing inntil 20 %	13 %	15 %	9 %	16 %
	Energisparing 20-39 %	21 %	16 %	10 %	14 %
	Energisparing over 40 %	18 %	21 %	51 %	41 %
	Andre miljøtiltak	11 %	1 %	3 %	3 %
	Ingen miljøtiltak	46 %	47 %	30 %	29 %
	Totalt antall boliger	3136	1671	2790	4106
<u>Selvbygger</u>	Energisparing inntil 20 %	3 %	7 %	3 %	4 %
	Energisparing 20-39 %	5 %	10 %	13 %	22 %
	Energisparing over 40 %	15 %	15 %	18 %	29 %
	Andre miljøtiltak	2 %	3 %	1 %	1 %
	Ingen miljøtiltak	75 %	68 %	65 %	45 %
	Totalt antall boliger	536	412	455	534
<u>Borettslag</u>	Energisparing inntil 20 %	6 %	6 %	0 %	18 %
	Energisparing 20-39 %	7 %	23 %	12 %	26 %
	Energisparing over 40 %	33 %	30 %	43 %	20 %
	Andre miljøtiltak	11 %	9 %	12 %	5 %
	Ingen miljøtiltak	48 %	40 %	43 %	37 %
	Totalt antall boliger	2281	1410	1003	1074
<u>Kommune</u>	Energisparing inntil 20 %				5 %
	Energisparing 20-39 %			3 %	
	Energisparing over 40 %				9 %
	Andre miljøtiltak			1 %	
	Ingen miljøtiltak	100 %	100 %	96 %	85 %
	Totalt antall boliger	164	93	186	169
<u>Stiftelser o.a.</u>	Energisparing inntil 20 %			8 %	
	Energisparing 20-39 %		3 %		50 %
	Energisparing over 40 %		10 %		14 %
	Andre miljøtiltak		36 %		3 %
	Ingen miljøtiltak	100 %	54 %	92 %	37 %
	Totalt antall boliger	118	157	316	499

Kilde: Bearbejdede tall fra HILS/Husbankens statistikk. Åpen celle betyr ingen observasjoner.

I tabell 5.5. undersøker vi i hvilken grad boliger uten miljøkvaliteter oppfyller kravene til uu-kvaliteter, jfr den kompensatoriske målsetningen nedfelt i grunnlånet. Som ventet, er det stor grad av kompensatorisk måloppnåelse: i 2009 var det uu-kvaliteter i 89 prosent av boligene som ikke hadde miljøkvaliteter, og det store flertallet av dem var boliger med livsløpsstandard. Av det totale antallet boliger med tilsagn om grunnlån var det i 2009 bare fire prosent som verken hadde miljø- eller uu-kvaliteter.

Tabell 5.5. Kompensatoriske målsetninger: uu-kvaliteter i boliger uten miljøkvaliteter.

	2006	2007	2008	2009
Antall boliger uten miljøkvaliteter	3221	1805	2038	2171
Andel med uu-kvaliteter	72 %	79 %	65 %	89 %
Andel med besøksstandard	1 %	0 %	0 %	6 %
Andel med livsløpsstandard	69 %	78 %	64 %	78 %
Andel med andre uu-kvaliter <sup>1</sup>	3 %	1 %	1 %	10 %
Total andel boliger uten miljø og uu-kvaliteter	14 %	10 %	15 %	4 %

<sup>1</sup>Tilrettelegging av fellesarealer ute og/eller inne. Disse kan komme i tillegg til besøksstandard eller livsløpsstandard. Se kapittel 6 for en nærmere beskrivelse.

#### 5.1.4 Oppsummering

Sammenhengen mellom antallet miljøkvaliteter og ulike egenskaper ved boligprosjektet som vi har presentert i tabellene 5.1. til 5.6. for årene 2006-2009, kan sammenfattes i en regresjonsanalyse der vi undersøker hvilke faktorer som er forbundet med høyere antall miljøkvaliteter når flere faktorer kan variere samtidig<sup>35</sup>. Resultatene er vist i tabell 5.6. Avhengig variabel er antall miljøkvaliteter som varierer mellom null og fem<sup>36</sup>.

Observasjonsenhet er i prinsippet saksnummer i HILS, men der det bygges boliger med ulikt omfang av miljøkvaliteter, er det inkludert én observasjon for hver type bolig. I kolonne (1) vises *incidence rate ratio (IRR)* som betegner den prosentvise endringen i gjennomsnittlig antall miljøkvaliteter når en forklaringsvariabel øker med én enhet. IRR over én tilsier en prosentvis økning i antall miljøkvaliteter, mens IRR under én tilsier en prosentvis nedgang i antall miljøkvaliteter. Kolonne (2) viser signifikansnivået for effekten. Tall under 0,05 tilsier en statistisk signifikant sammenheng mellom nevnte variabel og antall miljøkvaliteter. Variablene er kategoriske der effekten måles i forhold til utelatt kategori (basiskategori).

Det er en klar og tydelig positiv tidstrend når det gjelder antallet miljøkvaliteter i prosjekter med tilsagn om grunnlån ettersom estimert IRR for alle årene etter 2006 er høyere enn én og statistisk signifikante. Antall miljøkvaliteter stiger for hvert år etter 2006, og i 2009 har byggeprosjekter i gjennomsnitt 73 prosent flere miljøkvaliteter sammenlignet med tilsvarende prosjekter i 2006.

<sup>35</sup> Dette er å betrakte som en systematisk analyse av hvilke faktorer som er sammenfallende med flere eller færre miljøkvaliteter og ikke som en kausalitetsanalyse der faktorer forårsaker flere eller færre miljøkvaliteter.

<sup>36</sup> De ulike nivåene av energieffektivitet er gjensidig ekskluderende. I tillegg inkluderer miljøkvaliteter byggeskikk, gjenbruk materialer, miljøvennlige materialer, plan for forvaltning, drift og vedlikehold (pdfv) og redusert avfall.

Større byggeprosjekter har flere miljøkvaliteter: et prosjekt med over 20 boliger har gjennomsnittlig 29 prosent flere miljøkvaliteter enn et prosjekt med under 20 boliger.

Når det gjelder type søker, så er alle estimerte IRR under én slik at alle andre typer utbyggere i gjennomsnitt har lavere antall miljøkvaliteter enn profesjonelle utbyggere, som er basiskategori. For borettslag er det imidlertid ingen signifikant forskjell. Selvbyggere har i gjennomsnitt 80 prosent færre miljøkvaliteter enn profesjonelle utbyggere, mens kommuner og stiftelser har henholdsvis hele 66 og 82 prosent færre miljøkvaliteter i sine byggeprosjekter enn det profesjonelle utbyggere har i tilsvarende tilfeller.

Miljøkvaliteter inkluderes i noe mindre grad i eneboliger enn i andre typer boliger. Eneboliger har i gjennomsnitt 14 prosent færre miljøkvaliteter enn andre småhus, som er utelatt kategori. De andre typene bolig skiller seg ikke signifikant fra andre småhus når det gjelder antall miljøkvaliteter i boligprosjektene.

Det er ingen signifikant forskjell mellom boliger bygget for spesielle målgrupper og boliger bygget uten spesifikk adresse. Unntaket er boliger for vanskeligstilte, som i svært liten grad har miljøkvaliteter (derav IRR omtrent lik null)<sup>37</sup>.

Byggeprosjekter i små kommuner (under 3000 boliger) har i gjennomsnitt 24 prosent færre miljøkvaliteter enn tilsvarende prosjekter i større kommuner. Dette kan tyde på at det lempes noe på kravene til boligkvaliteter i distriktene i forhold til i mer tettbygde strøk. Dette er imidlertid noe som blir tilbakevist av saksbehandlerne.

Når det gjelder region og fylke, er de estimerte effektene noe overraskende og vanskelige å tolke. For det første ser vi at gjennomsnittlig antall miljøkvaliteter varierer systematisk med Husbankens regionskontor. Hammerfest skiller seg ikke signifikant fra Region Vest, som er basiskategori, men regionskontorene Bodø, Sør og Øst har alle mellom 70 og 80 prosent flere miljøkvaliteter i sine prosjekter enn tilsvarende prosjekter i Region Vest. Region Midt-Norge har imidlertid langt færre miljøkvaliteter enn Region Vest – i gjennomsnitt 48 prosent færre.

Samtidig finner vi imidlertid at det i noen regioner også er store forskjeller innenfor samme regionskontor. For eksempel ser vi at i Region Øst har både Hedmark og spesielt Oppland har signifikant lavere gjennomsnittlig antall miljøkvaliteter enn Akershus, som er utelatt kategori. Tilsvarende ser vi at Vest-Agder har 20 prosent færre miljøkvaliteter enn Aust-Agder (utelatt kategori i Region Sør), og prosjekter i Hordaland har i gjennomsnitt 23 prosent færre miljøkvaliteter enn prosjekter i Rogaland (utelatt kategori i Region Vest). Videre ser vi at prosjekter i Nord-Trøndelag i gjennomsnitt har 60 prosent flere miljøkvaliteter enn prosjekter i Møre og Romsdal, som er utelatt kategori i region Midt-Norge. Dette kan tyde på at det ikke nødvendigvis er systematiske ulikheter i saksbehandlingen mellom regionskontorene som driver forskjellene – i hvert fall ikke alene. Det kan være lokal tilpasning/praksis eller at lokale byggevirksomheter har sine særegenheter som gjør at det oppstår store forskjeller også innenfor samme regionskontor.

<sup>37</sup> Kan åtte av 256 boliger for vanskeligstilte har miljøkvaliteter i perioden 2006-2009. Ifølge referansegruppen er det imidlertid grunn til å tro at det er en del underrapportering av målgrupper i HILS og at denne variabelen kun fylles inn når det er snakk om søknader som også omfatter tilskudd. Det er noe usikkert om dette har noen praktisk betydning for omfanget av miljøkvaliteter i boliger rettet mot spesielle målgrupper.

Tabell 5.6. Egenskaper ved boligprosjekter og antall miljøkvaliteter. Poisson regresjon.

		(1)	(2)
Antall miljø-kvaliteter		IRR	P>z
<u>År</u>	2007	1,289	0,001
	2008	1,402	0,000
	2009	1,732	0,000
<u>Antall boliger i prosjektet</u>	over 20	1,286	0,001
<u>Type søker</u>	Selvbygger/privat	0,799	0,000
	Borettslag	0,902	0,135
	Kommune	0,178	0,000
	Stiftelse m.fl.	0,335	0,000
<u>Type bolig</u>	Enebolig	0,856	0,004
	Blokk	0,974	0,720
	Annet	1,128	0,113
<u>Målgruppe</u>	Funksjonshemmet	0,546	0,261
	Eldre	0,668	0,449
	Vanskeligstilte	0,000	0,000
	Ungdom	0,938	0,717
<u>Kommunestørrelse</u>	0-3000 boliger	0,764	0,000
<u>Husbankens regionskontor</u>	Hammerfest	1,095	0,549
	Bodø	1,693	0,000
	Midt-Norge	0,523	0,000
	Agder	1,242	0,004
	Sør	1,807	0,000
	Øst	1,783	0,000
<u>Fylke</u>	Østfold	0,989	0,912
	Oslo	1,284	0,106
	Hedmark	0,690	0,001
	Oppland	0,445	0,000
	Buskerud	0,972	0,754
	Telemark	1,122	0,307
	Vest-Agder	0,795	0,033
	Hordaland	0,771	0,009
	Sogn og Fjordane	0,719	0,122
	Sør-Trøndelag	1,341	0,143
	Nord-Trøndelag	1,600	0,024
	Troms	0,980	0,886
Antall observasjoner		3526	



## 5.2 Merkostnader forbundet med miljøkvaliteter

Det er i utgangspunktet mange forskjellige miljøtiltak som gir rett til grunnlån, men i praksis er det nesten utelukkende fokus på økt energieffektivitet i forhold til lovpålagte minimumskrav. For å redusere energibruken i boliger, nevner veilederen som aktuelle tiltak: økt isolasjon, bedre isolerte vinduer, reduksjon av luftlekkasjer og kuldebroer, balansert ventilasjon med høyeffektiv varmegjenvinning og mer bruk av solenergi- varmepumpe- og bioenergisystemer.

Det er rimelig å anta at denne typen tiltak er kostnadsfordyrende i byggefasen ettersom de innebærer høyere bruk av innsatsfaktorer (for eksempel mer isolasjon) eller dyrere varianter av innsatsfaktorer (3-lags lavenergivinduer; ventilasjonssystemer med varmegjenvinning etc.). Dette gjenspeiles også i kommentarene fra saksbehandlerne:

”Energieffektivitet impliserer ofte noe høyere byggekostnader (100 000 – 150 000 kroner for en ordinær enebolig)” (Region Midt-Norge)

Tilsagnsdataene er ikke spesielt velegnede til å anslå merkostnadene ved ulike miljøtiltak. Det er flere grunner til dette, men en viktig årsak er at i mange prosjekter er alle enheter lagt inn i ett og samme totale prosjektkostnadstall. I den grad prosjekter består av flere typer boliger eller boliger av ulike størrelser eller med ulike typer kvaliteter, er det ingen måte å allokere byggekostnaden til hver enkelt bolig på.

I prosjekter som bare består av én type bolig og der alle enhetene har samme størrelse, kan man dele total prosjektkostnad på antall boenheter og få en kostnad per enhet eller per kvadratmeter. For å gi et anslag av merkostnaden som diverse miljøkvaliteter innbefatter, må man imidlertid ha et sammenligningsgrunnlag i form av et tilsvarende prosjekt *uten* miljøkvaliteter og som samtidig har de samme andre kvalitetene som førstnevnte. I teorien vil man altså sammenligne kostnaden for det samme prosjektet med og uten miljøkvaliteter. I praksis er dette umulig å oppfylle innenfor Husbankens tilsagnsdata fordi det ikke forekommer at to prosjekter bygges og hvor det eneste som skiller dem, er miljøkvalitetene. I realiteten vil man derfor i tillegg ha forskjeller i størrelse og utforming av boligene og materialbruk, samt mulige prisforskjeller på materialer, håndverkstjenester og andre innsatsfaktorer, spesielt hvis man sammenligner prosjekter som ligger i ulike deler av landet. Samlet vil alle disse faktorene bidra til å gjøre kostnadene mindre sammenlignbare, men det er usikkert på hvilken måte. Når det er så få observasjoner å støtte seg på og en må ta så mange forbehold i sammenligningen, er det lite meningsfylt å sammenligne kostnad per boenhet for prosjekter med og uten miljøkvaliteter. Eventuelle kostnadsforskjeller vil kunne skyldes mange andre faktorer i tillegg til miljøkvaliteter.

## 5.3 Grunnlånets betydning i markedet

### 5.3.1 Om kildegrunnlaget

Grunnlaget for vår vurdering av grunnlånets betydning er å spørre kunder og aktører om deres oppfatninger av lånet. Vi viser til vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av datagrunnlag (spørreundersøkelse og intervjuer) som er benyttet i evalueringen.

Kunder eller aktører som er spurt er:

- *Profesjonelle utbyggerne* som er søkere og bygger boligene og tilbyr sluttbrukerne å overta lånet. Disse oppfatter vi som svært sentrale aktører, og vi har gjennomført både en spørreundersøkelse og egne dybdeintervjuer med dem. Deres vurderinger av grunnlånets betydning for miljøkvaliteter presenteres i avsnittet 5.3.2.
- *Kommuner og stiftelser* er normalt søkere som ikke bygger og selger boliger for salg, men for egen eie eller utleie og de benevnes i de videre som *ikke-kommersielle aktører*. Deres vurderinger av grunnlånet blir presentert i avsnitt 5.4.

Resultater fra spørreundersøkelser og intervjuer med *saksbehandlerne* blir presentert i avsnitt 5.5., mens *sluttbrukernes* eller beboernes vurderinger av miljøkvalitetene i egne boliger som er finansierte med grunnlånet, gis i avsnitt 5.6.

Avslutningsvis, i avsnitt 5.7., gjengis synspunkter på grunnlånets betydning i forhold til miljøkvaliteter fra intervjuer med sentrale statlige aktører.

### 5.3.2 Profesjonelle utbyggere: lånet har svak miljøeffekt

Den webbaserede spørreundersøkelsen ble gjennomført høsten 2010, og i undersøkelsen fikk vi 107 svar fra profesjonelle utbyggere<sup>38</sup>. De fleste respondentene er representanter for mellomstore "kataloghusprodusenter" (bygger under 50 boliger i året). Over 90 prosent svarer at de kjenner godt til Husbankens grunnlånsordning.

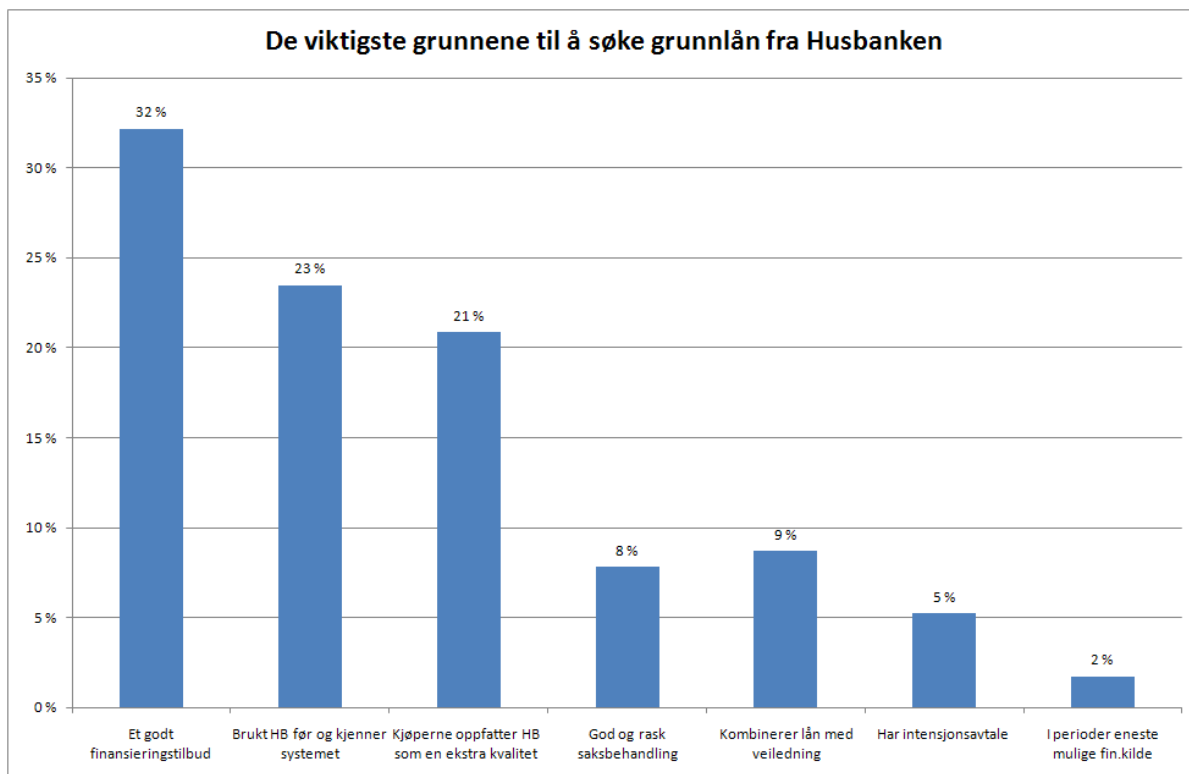
Den viktigste grunnen til at utbyggerne søker om grunnlån fra Husbanken<sup>39</sup>, er at det er et godt – eller fordelaktig – finansieringstilbud.

Som det framgår av figur 5.1 oppgis også andre viktige grunner til å benytte grunnlån, nemlig at lånsøkerne har brukt Husbanken gjennom flere år "og kjenner systemet", og at kjøperne ønsker dette fordi de oppfatter Husbankfinansiering som en ekstra kvalitet ved boligen.

---

<sup>38</sup> Se vedlegg 1 for nærmere beskrivelse av metode, data og gjennomføring. Ikke alle respondentene har svart på alle spørsmål.

<sup>39</sup> I utbyggersjargongen brukes ofte "å bruke Husbanken" i stedet for "å søke om grunnlån", dvs at en da inkluderer grunnlån med f. eks startlån, tilskudd, veiledning mv.

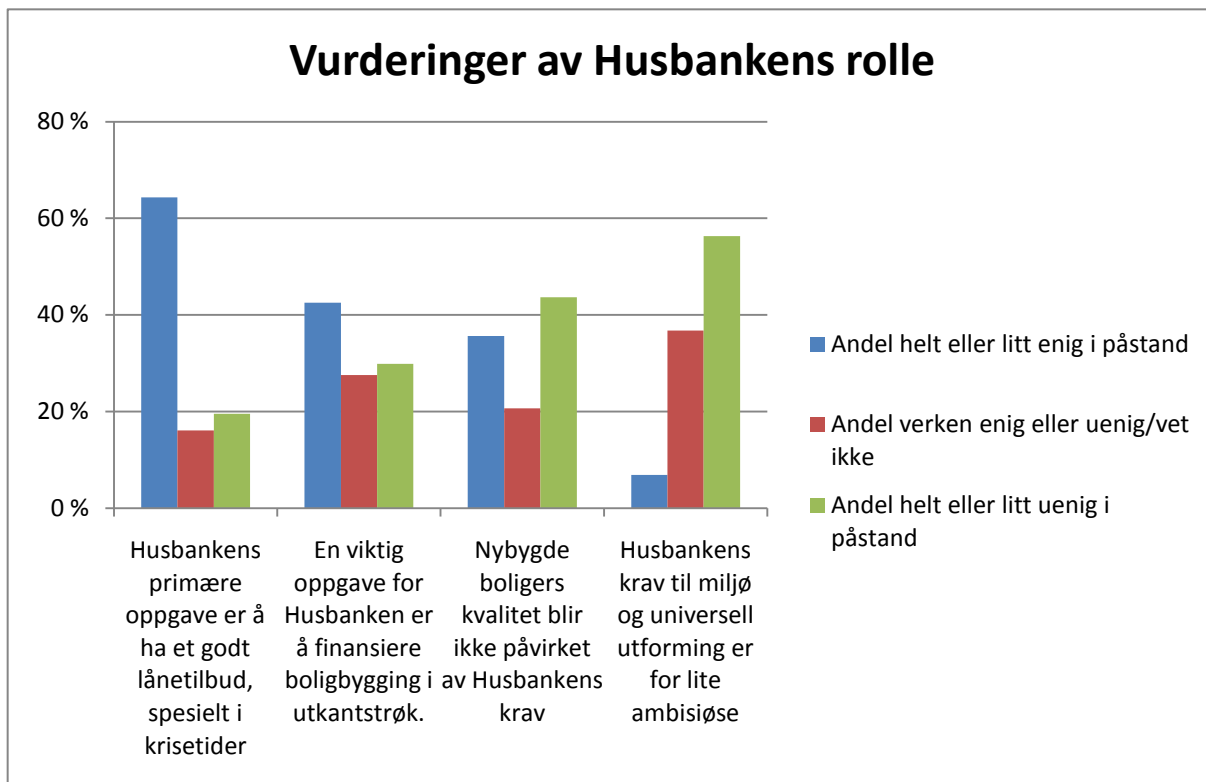


Figur 5.1. Viktigste grunner til å søke grunnlån fra Husbanken. Utbyggerne.  
Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA, 2010

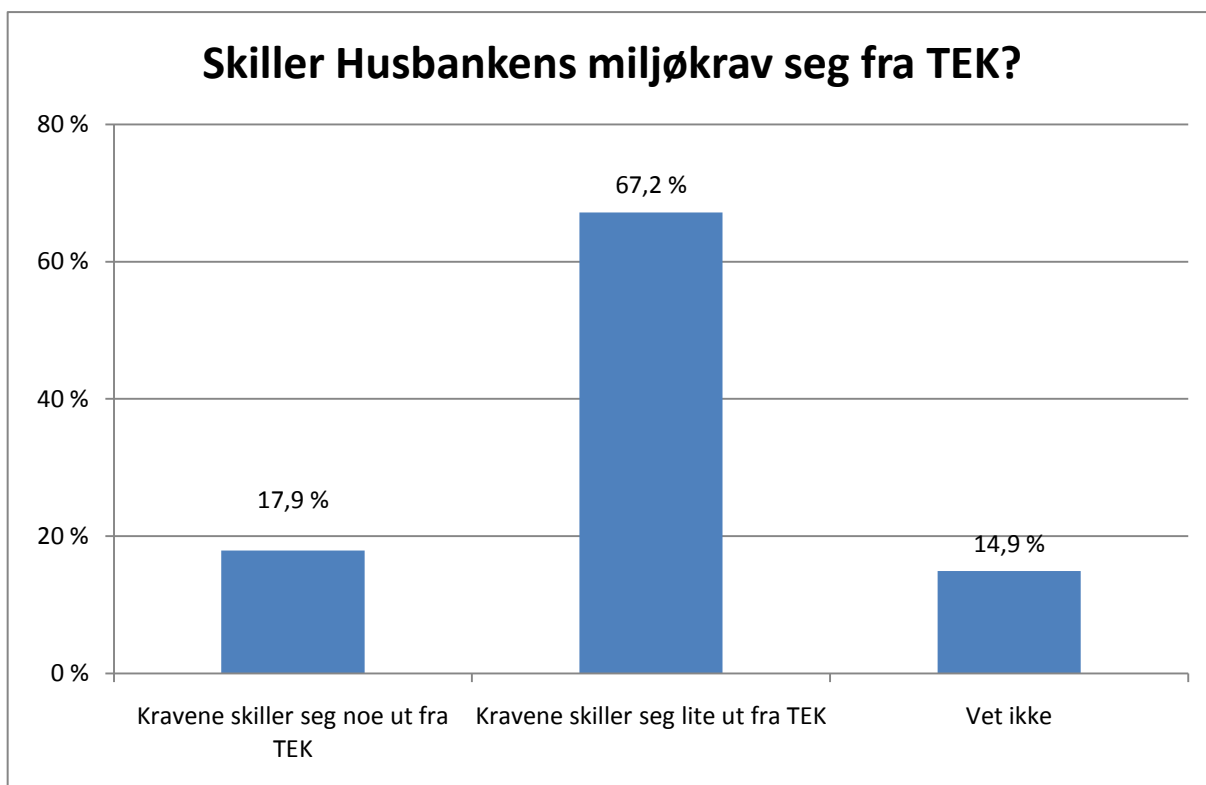
Utbyggerne ble bedt om si seg enig eller ikke i flere påstander om grunnlånet og Husbanken. Hvis (grunnlånets) viktigste rolle er å påvirke kvalitetene i nyboligmassen, så er dette *ikke* spesielt godt festet blant utbyggerne. De oppfatter at det er andre målsetninger ved grunnlånet som er vel så viktige som kvalitetsaspektet, jfr. figur 5.2.

Størst enighet er det med påstanden om at "Husbankens primære oppgave er å ha et godt lånetilbud, spesielt i krisetider"<sup>40</sup>, som godt over 60 prosent slutter seg til. Vi ser også at over halvparten av utbyggerne er helt eller litt uenige med påstanden om at Husbankens krav til miljø og universell utforming er for lite ambisiøse.

<sup>40</sup> Dette rimer også med svarene fra en tidligere spørreundersøkelse som var rettet mot utbyggerne i forbindelse med *innføringen* av grunnlånet i 2006 (Opinion/ Husbanken 2006) hvor utbyggerne vektla flere målsetninger enn bare kvalitet.



Figur 5.2. Utbyggernes vurderinger av Husbankens rolle.  
 Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA, 2010



Figur 5.3. Forholdet mellom TEK og Husbankens miljøkrav.  
 Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA, 2010

På den andre siden blir miljøkravene som Husbanken stiller for å gi grunnlån, ikke oppfattet som særlig ulike TEK, dvs. de lovbestemte kvalitetskravene som regulerer boligbyggingen gjennom teknisk forskrift til plan- og bygningsloven<sup>41</sup>. To av tre utbyggere mente at det var lite som skilte de to, jfr. figur 5.3.

Samlet tolker vi utbyggernes svar slik at miljøkravene vies mindre oppmerksomhet og at de oppfattes som et lavt hinder å passere for å oppnå grunnlån. Vi tror ikke kravene som stilles fra Husbanken i evalueringsperioden har hatt stor avvisningseffekt ute i markedet.

I undersøkelsen ble utbyggerne også bedt om å vurdere hva som skal til for at Husbanken skal ha en sterkere påvirkning på kvaliteter i boligen<sup>42</sup>. Svarene – eller rådene – spenner relativt vidt, men hovedtrekkene er gjengitt nedenfor.

#### *Hva skal til for at Husbanken skal få sterkere påvirkning på kvalitet?*

- Behov for forutsigbare krav
- Behov for fleksibel praktisering og bedre dialog med utbyggerne
- Krav og stimulanser bør samordnes med øvrige myndighetskrav
- Sterkere belønningsmekanismer og gjeninnføring av tilskudd
- For strenge økonomivurderinger av kjøperne

Relativt mange i undersøkelsen påpeker *målkonflikter mellom kvalitetskrav og etablering i nyboligmarkedet*. Poenget er at miljøkvaliteter koster, og at ytterligere kvaliteter kan presse økonomisk svakstilte grupper ut av Husbankmarkedet for nye boliger. Gjennomgående er mange i sine tilbakemeldinger opptatt av at de samlede stimulansetiltakene knyttet til miljø bør øke og "være motiverende". Flere uttrykker at Husbanken bør benytte kvalitetstilskudd.

#### *Volumprodusentene: lite sug i markedet etter miljøkvaliteter*

Hovedvekten av informantene<sup>43</sup> har vært fra "den volumproduserende delen" av næringen, herunder "forhandlerne" eller den utførende delen av bedriften som i forbindelse med salg av boligen er de som har den direkte kontakten både med kjøperne (kunden eller beboerne) og med Husbankens saksbehandlere på regionkontorene. I tillegg til de "volumproduserende" utbyggerne har vi intervjuet utbyggere som enten er markedsført seg som, eller er oppfattet som, "*innovative aktører*" innen miljøvennlig boligbygging.

Generelt har informantene forståelse for myndighetenes mål og Husbankens rolle i boligmarkedet. Utbyggerne er positive til at Husbanken – for eksempel gjennom grunnlånet - oppmuntrer til utvikling av lavenergihus og passivhus. Målene og oppgaven til Husbanken er velmente. Men produsentene bekjenner seg til en annen virkelighet i forhold til mulighetene

<sup>41</sup> For beskrivelser av nivå og endringer i Teknisk Forskrift, se vedlegg 3.

<sup>42</sup> Spørsmålet gjelder både mht universell utforming og miljø.

<sup>43</sup> De supplerende intervjuene med de profesjonelle utbyggerne har blant annet vært gjennomført for å få utdypet svarene fra spørreundersøkelsen.

for å oppnå miljømålene enn det som beskrives i politiske mål og dokumenter. Det er ifølge utbyggerne ikke noe sterkt etterspørseldrevet ønske om "miljøkvaliteter hvis de koster noe". De oppgir at det ikke finnes noe utbredt "sug" i markedet etter lavenergiboliger eller lavenergiløsninger. Dagens politiske mål oppfattes derfor som utopiske med de økonomiske virkemidlene som benyttes. De fleste boligkjøperne etterspør "tradisjonelle boliger" og i markedet konkurreres det på pris og ikke på energitekniske løsninger<sup>44</sup>. Kjøperne har, i følge utbyggerne, en kortere planleggingshorisont enn hva myndigheter tror. Informantene er tvilende til om Husbanken bidrar til å oppnå noe særlig på dette området og er spent på hvilket nivå Husbanken legger seg på sammenlignet med teknisk forskrift. Flere peker på at Husbanken må legge opp til et sterkere samspill med Enova fordi de tviler på om Husbanken har – eller kommer til å bygge opp – den kompetansen som skal til for "å holde følge med Enova".

- "En får av og til følelsen av at Husbanken, Enova og Innovasjon Norge ikke spiller godt på lag".
- "Husbankens støttetiltak bør inngå i en større finansieringspakke som inkluderer Enovas kontantstøtte til enkelttiltak."
- "Grunnlånet bør være en byggestein i den totale finansieringspakken".

Utsagnene uttrykker behov for bedre samarbeid mellom Enova og Husbanken;

#### *Forhandlerne: miljøkravene er et lavt hinder*

Et knippe av utførende utbyggere som tradisjonelt benytter seg av Husbankens grunnlån, ble også intervjuet med hensyn til Husbankens betydning som miljøpåvirker. Alle informantene hadde lang erfaring med Husbankens kvalitetskrav og brukte gjerne i annonseringa "prosjektet er tilrettelagt for husbankfinansiering" som salgsargument. Den største fordelene med grunnlånet i forhold til miljøkravene var at hvis en gjorde små endringer av prosjektene, kunne dette gi relativt store økonomiske gevinster. Generelt ble ikke Husbankens miljøkrav oppfattet som noe stort hinder. Én av forhandlerne brukte i sin argumentasjon en tabell som viste at over de 12 siste årene hadde Husbankens gjennomsnittlige lånerente ligget 21 prosent lavere enn privatbankers gjennomsnittlige lånerente. Mange kunder var ikke er klar over hvor fordelaktige Husbankens rentebetingelser var. Forhandlerne "så ellers mye fornuftig i det Husbanken foretok seg".

Kundene ønsket Husbankfinansiering også "fordi det var trygt og godt". En bekymring som ble uttalt, var at for høye kvalitetskrav ville bidra til å skvise ut "de som trengte Husbanken mest".

---

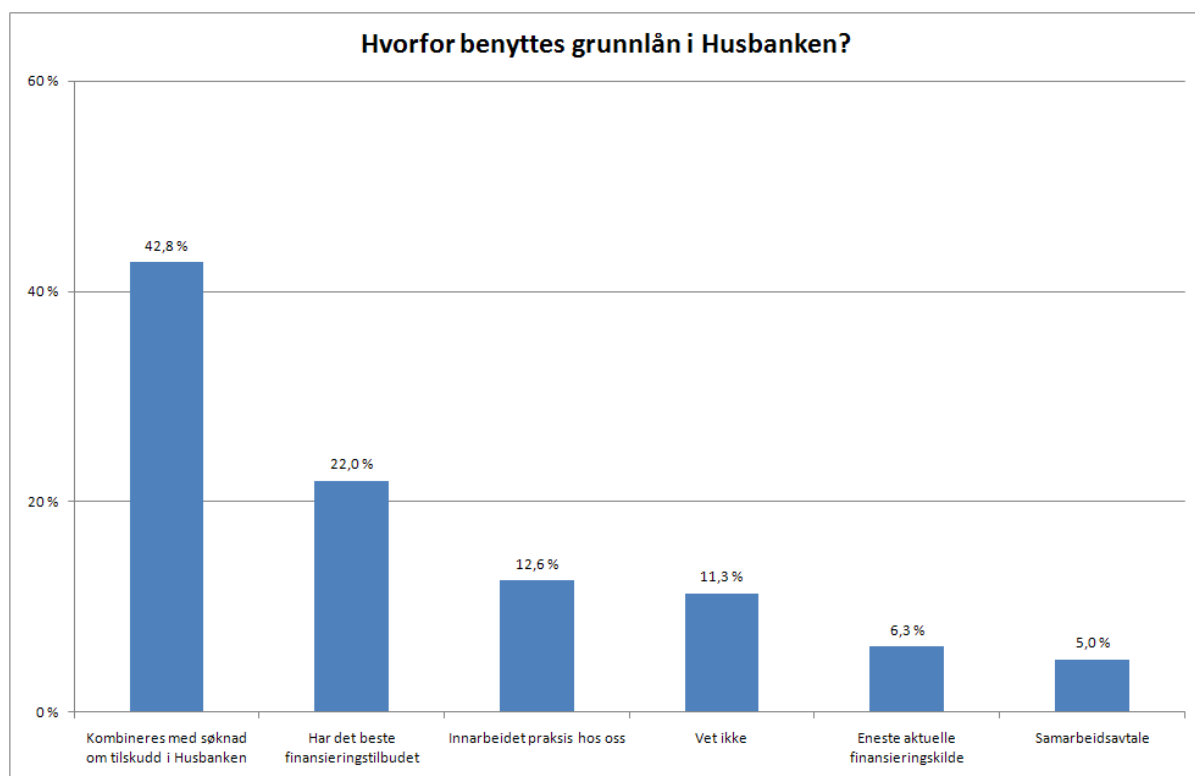
<sup>44</sup> Etterspørselen etter varmpumper er typisk; den direkte gevinsten er beregnelig og overskuelig for de fleste, og varmpumpen har dermed blitt en suksess. Kjøpernes atferd blir påvirket av relativt enkle regnestykker hvor det framkommer hva som er lønnsomt.

En del av forhandlerne trodde selv at bruken av grunnlånet var noe "generasjonsavhengig": De utbyggerne som hadde brukt Husbanken gjennom mange år og kjente systemet, var mer tilbøyelige til å bruke grunnlånet enn yngre utbyggere. Informantene vektla også at HB er dårlig til å markedsføre grunnlånet. Relativt mange er fortsatt - tiår etter omleggingen - preget av den gamle oppfatningen om at Husbankfinansiert bolig ikke kan ha parkett på gulvet.

## 5.4 Kommunene synes det er "praktisk" med grunnlånet

De ikke-kommersielle søkerne består av kommuner, kommunalt eide stiftelser og andre ikke-kommersielle aktører som tar opp lån i forbindelse med bygging av nye omsorgs- og utleieboliger (og barnehager). Kommuner og stiftelser er også i de fleste tilfeller de endelige låntakerne. Byggingen er foranlediget av de statlige tilskuddene.

204 respondenter har svart på spørreundersøkelsen<sup>45</sup>. 93 prosent av de svarende har oppgitt at de kjenner til grunnlånsordningen. Det må antas at respondentene derfor vurderer Husbankens rolle dels som utbyggere og dels som sluttbrukere.



Figur 5.4. Grunner til at kommuner benytter grunnlånet.  
Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA, 2010

<sup>45</sup> En svarprosent på nærmere 50.

Mye tyder på at det er de *praktiske* forholdene knyttet til Husbanken som velferdspolitisk aktør som begrunner søknad om grunnlånet. Det er "praktisk" å kombinere lånesøknaden med søknad om tilskudd og forholde seg til én instans i prosessen.

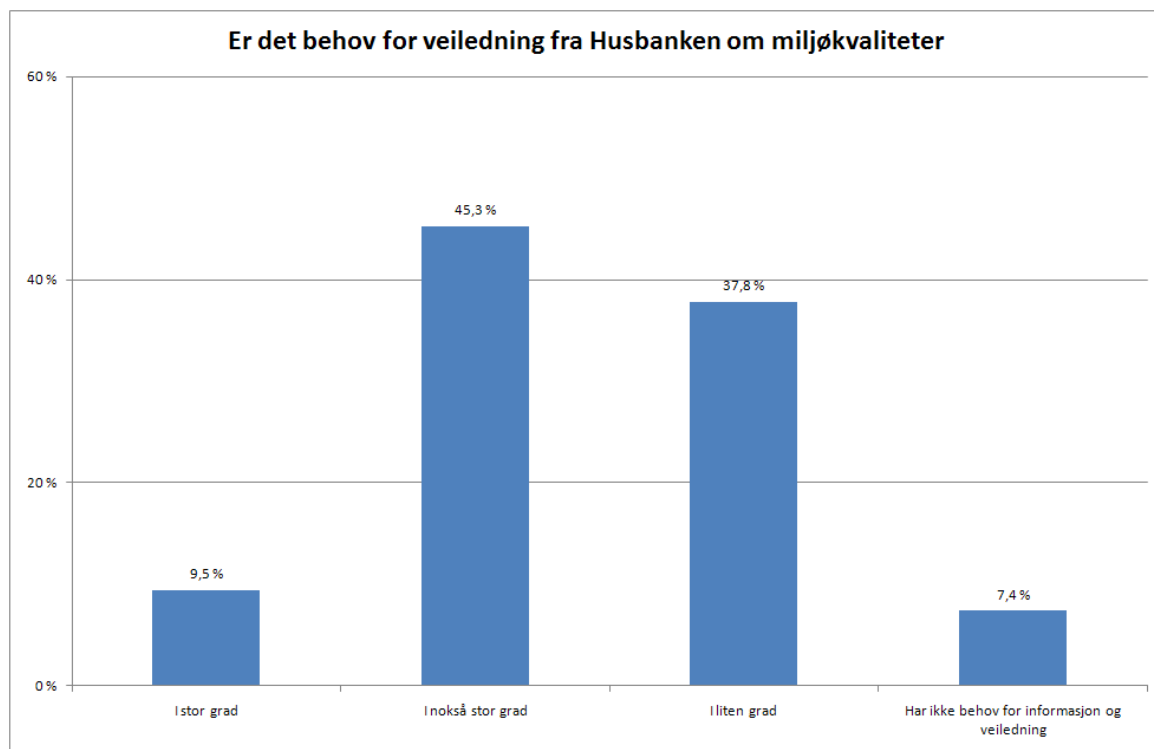
Over halvparten av respondentene synes at det er riktig å stille kvalitetskrav også i boligsosiale prosjekter, jfr. tabell 5.7. Dette står i sterk kontrast til at kommunene i svært liten grad inkluderer miljøkvaliteter i sine boligprosjekter (tabell 5.4.), og at svært få prosjekter rettet mot vanskeligstilte faktisk har miljøkvaliteter. Det kan imidlertid tolkes som et uttrykk for en vilje til å ta slike hensyn, og det kan tyde på at kommunene kan komme mer på gli i forhold til å inkludere flere boligkvaliteter i sine prosjekter.

Tabell 5.7. Kan Husbanken stille miljøkrav også i forbindelse med boligsosiale prosjekter?

[Ingen svar]	23,16 %
Delvis riktig	21,58 %
Ja, helt riktig	32,11 %
Litt riktig	4,74 %
Nei, ikke riktig	3,16 %
Nøytral	15,26 %
Totalt	100,00 %

Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA 2010

Blant de ikke-kommersielle aktørene oppfattes Husbanken i større grad som en viktig veileder enn blant de profesjonelle aktørene. Over halvparten av de som svarte, sa at de "i stor eller i nokså stor grad" har behov for veiledning fra Husbanken om miljøkvaliteter i boligmassen.



Figur 5.5. Behov for veiledning om miljøkvaliteter i boliger blant kommuner.

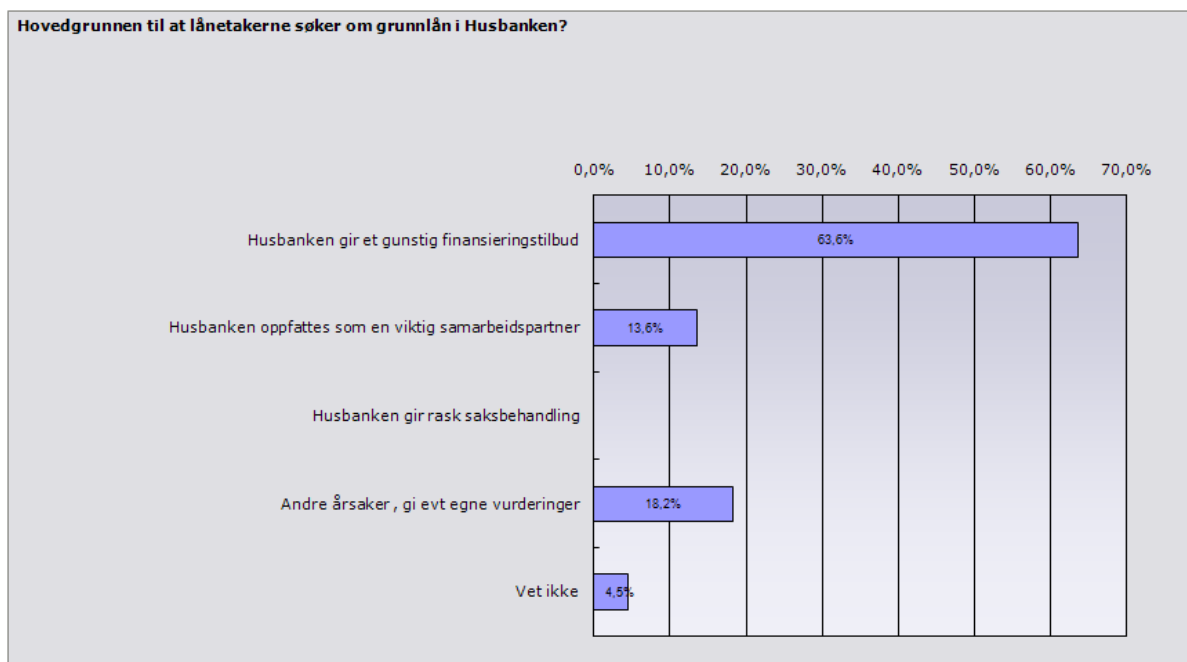
Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA



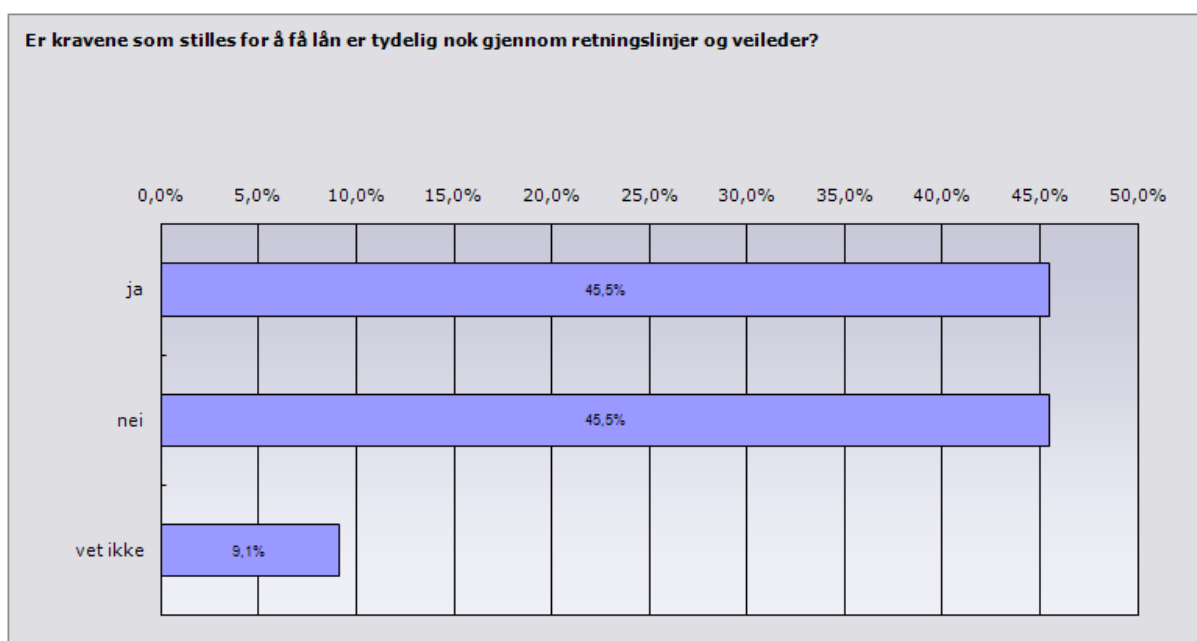
## 5.5 Saksbehandlerne synes ledelsen har gitt uklare signaler

24 av 30 saksbehandlere (svarprosent på 80) har svart på undersøkelsen av grunnlånets betydning.

I likhet med utbyggerne fremhever saksbehandlerne finansieringstilbudet som den viktigste årsaken til at utbyggerne søker om lånet.



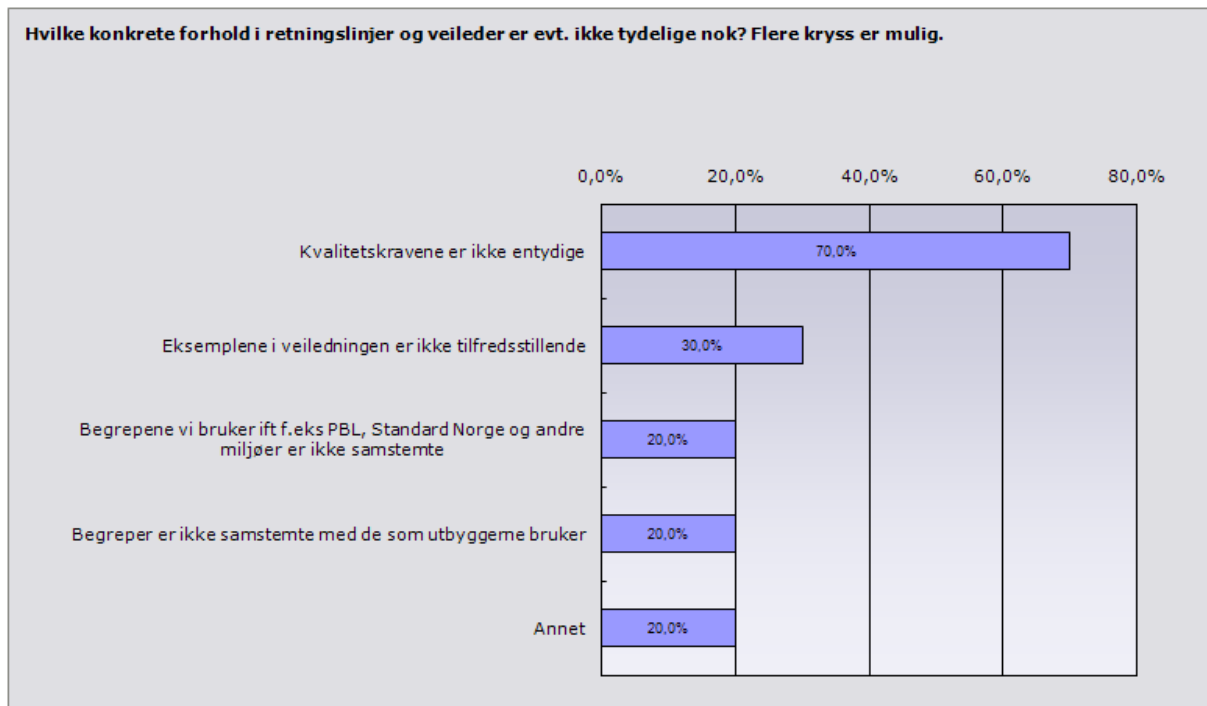
Figur 5.6. Hovedgrunnen til at låntakerne søker om grunnlån i Husbanken. Saksbehandlere. Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA



Figur 5.7. Saksbehandlerne vurdering av kvalitetskravene i grunnlånet. Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA,2010

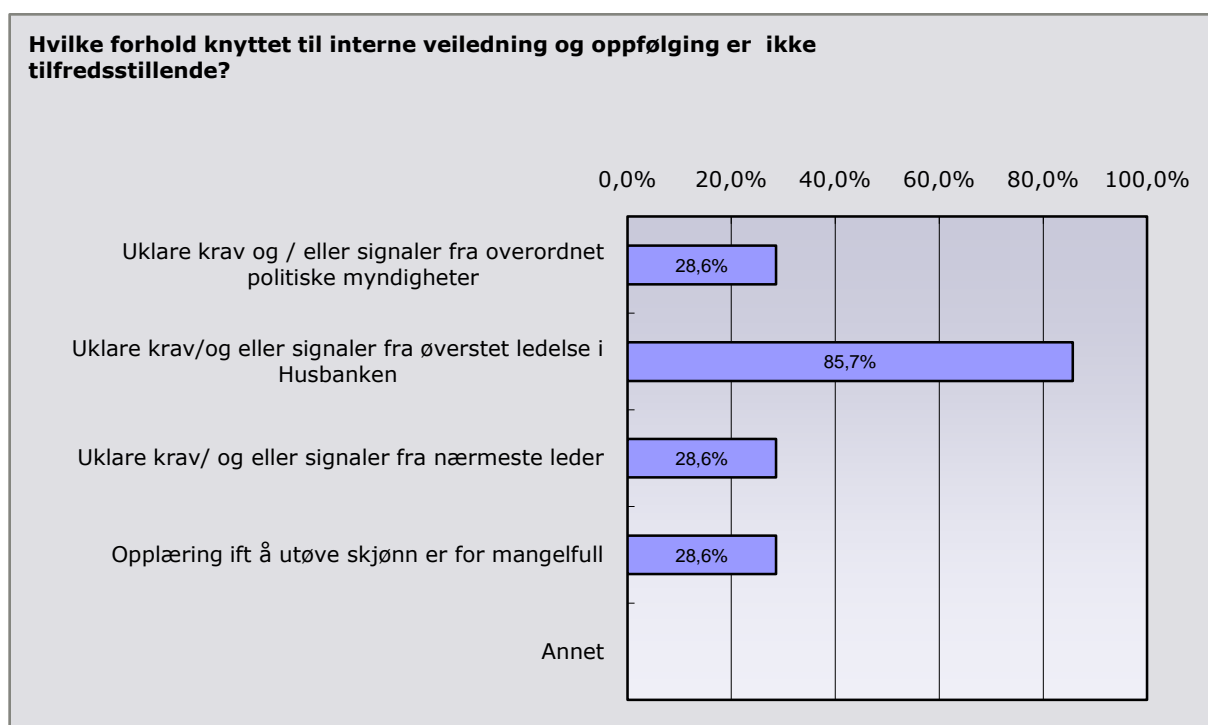
Saksbehandlerne ble bedt om å ta stilling til en rekke påstander, herunder kvalitetsmålene. Av figur 5.7. det at nøyaktig halvparten av saksbehandlerne ikke synes at Husbanken selv stiller tydelige nok krav gjennom egne retningslinjer og veiledninger.

Blant den halvdelen som svarer at retningslinjer og veileder ikke er tydelige nok, påpekes det at kvalitetskravene ikke er entydige, og at eksemplene ikke har vært tilfredsstillende. Bedre samordning av virkemidlene er blitt savnet også av saksbehandlere.



Figur 5.8. Forhold der saksbehandlerne mener kvalitetskravene i grunnlånet er utydelige. Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA

Med hensyn til den interne veiledningen påpeker også saksbehandlerne at det gis uklare krav og signaler fra øverste ledelse i Husbanken.



Figur 5.9. Forhold ved intern veiledning som saksbehandlerne ikke finner tilfredsstillende.  
Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA

For å fremme produktutvikling og gjennomføring av nybyggings- og utbedringsprosjekter med gode boligkvaliteter, kan det inngås *intensjonsavtaler* med utbyggere, boligbyggelag, borettslag og eventuelt andre aktører, noe som kan gi anledning til å øke utlånet utover ordinær utmåling. Den juridiske forståelsen av hva som en slik intensjonsavtale faktisk innebærer, har skapt en viss forvirring i den interne saksbehandlingen. Den eksisterende tolkningen er at intensjonsavtaler ikke gir rett til lån eller favoriserer lånekunden. Betydningen av intensjonsavtaler tillegges imidlertid ikke mye vekt av saksbehandlerne i spørreundersøkelsen. Bare ca 15 prosent av de som har svart, anser at intensjonsavtaler har stor verdi i den løpende saksbehandlingen.

	helt enig	nokså enig	verken enig eller uenig	uenig	vet ikke	Svarende	Ikke svar
Intensjonsavtaler har stor verdi i den løpende saksbehandlingen	4,5%	9,1%	18,2%	59,1%	9,1%	22	0

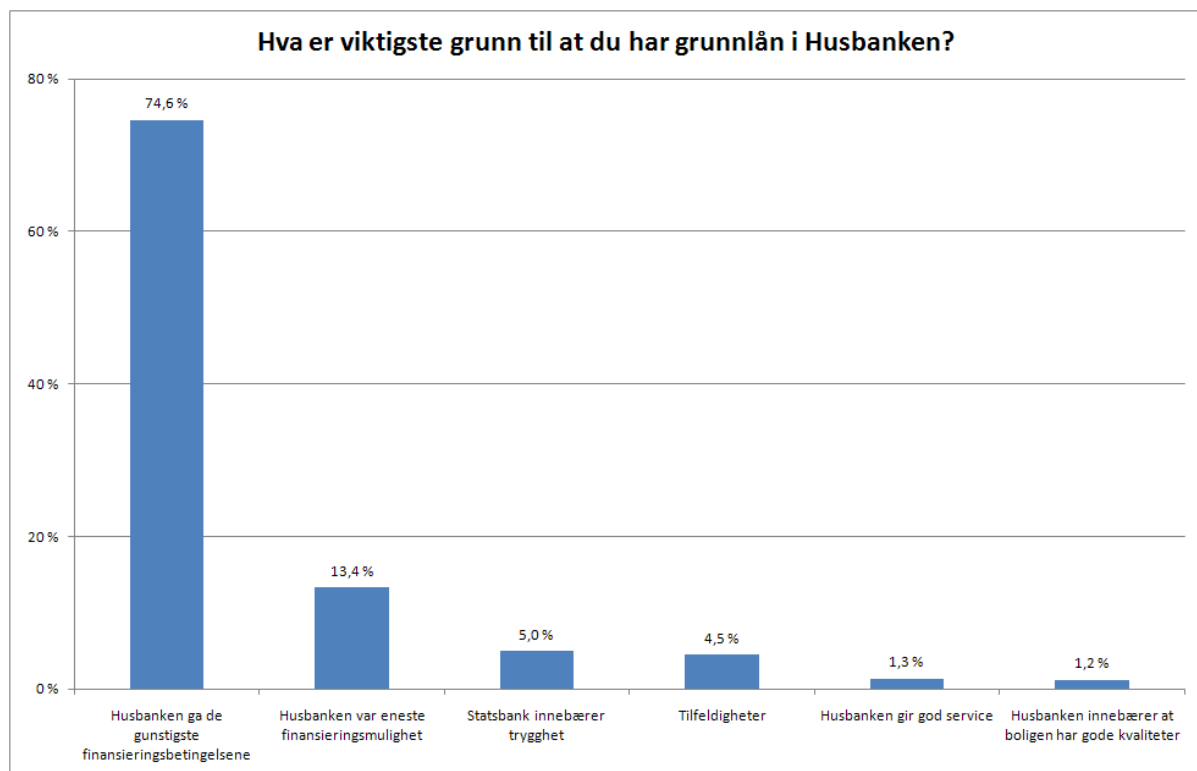
Figur 5.10. Betydning av intensjonsavtaler i saksbehandlingen.  
Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA

## 5.6 Brukerne er fornøyde med boligens miljøkvaliteter

Sluttbrukernes vurderinger av boligens miljøegenskaper og deres oppfatninger om Husbankens rolle som miljøpåvirker er relevante i en evaluering av resultater og effekter. Hele 745 av 1500 sluttbrukere har svart på spørreundersøkelsen (en svarprosent på ca 50 prosent).

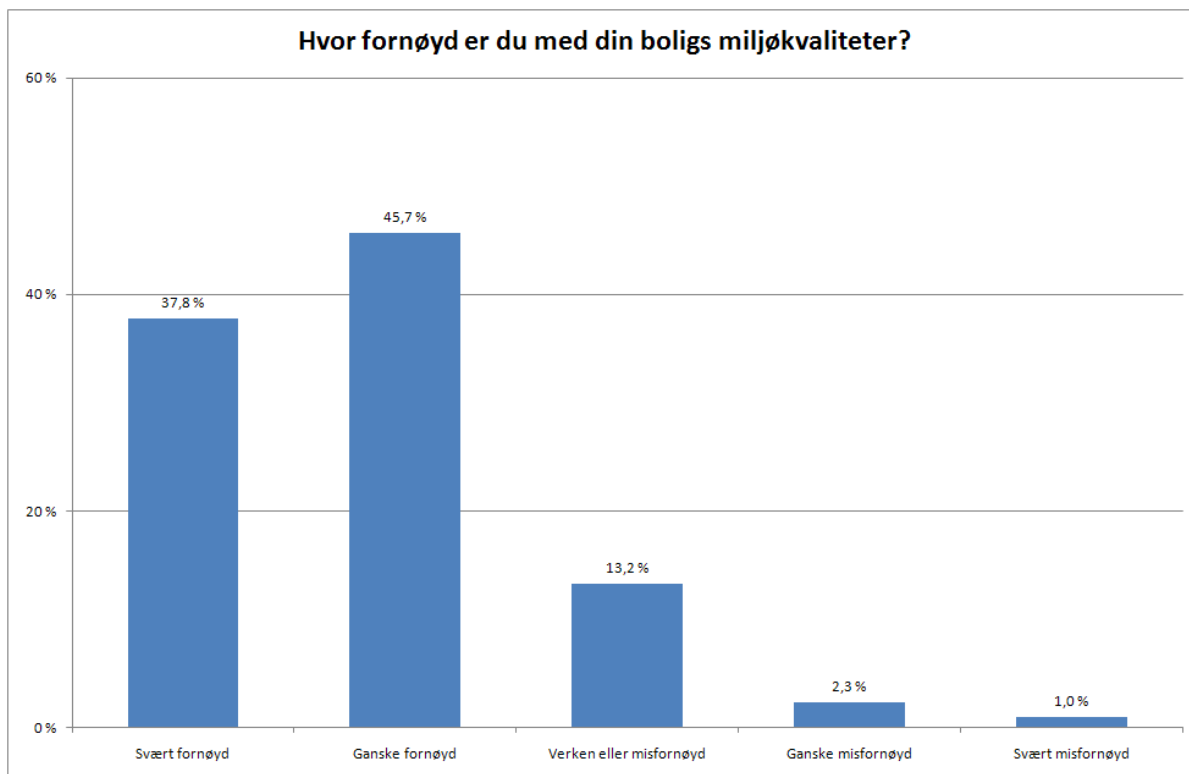
Temaene og spørsmålene i vår undersøkelsen til brukerne har betydelige likheter – og kan sammenlignes med resultater i en stor undersøkelse som ble gjennomført av Barlindhaug (2008). Barlindhaugs arbeid må sies å bygge på et solid datagrunnlag for å måle brukernes tilfredshet med kvaliteter i nybygde boliger i og med at undersøkelsen inkluderte svar fra hele 4000 boligkjøpere som på svartidspunktet hadde en botid på mellom 18 og 24 måneder. I undersøkelsen til Barlindhaug hadde 15 prosent av de spurte et påhvilende Husbanklån (oppføringslån).

I AsplanViak/NOVA's undersøkelse viser det seg at de fleste av kundene har blitt kjent med grunnlånet gjennom utbygger (60 prosent). I likhet med utbyggerne og saksbehandlerne legger også låntakerne vekt på de gunstige finansieringsbetingelsene som grunnlånet innebærer. Det er få brukere som oppfatter Husbankens som "garantist" for gode boligkvaliteter og oppgir dette som det viktigste ved å velge grunnlånsfinansiering i Husbanken.



Figur 5.11. Viktigste grunn til å bruke Husbankens grunnlån. Sluttbrukere.

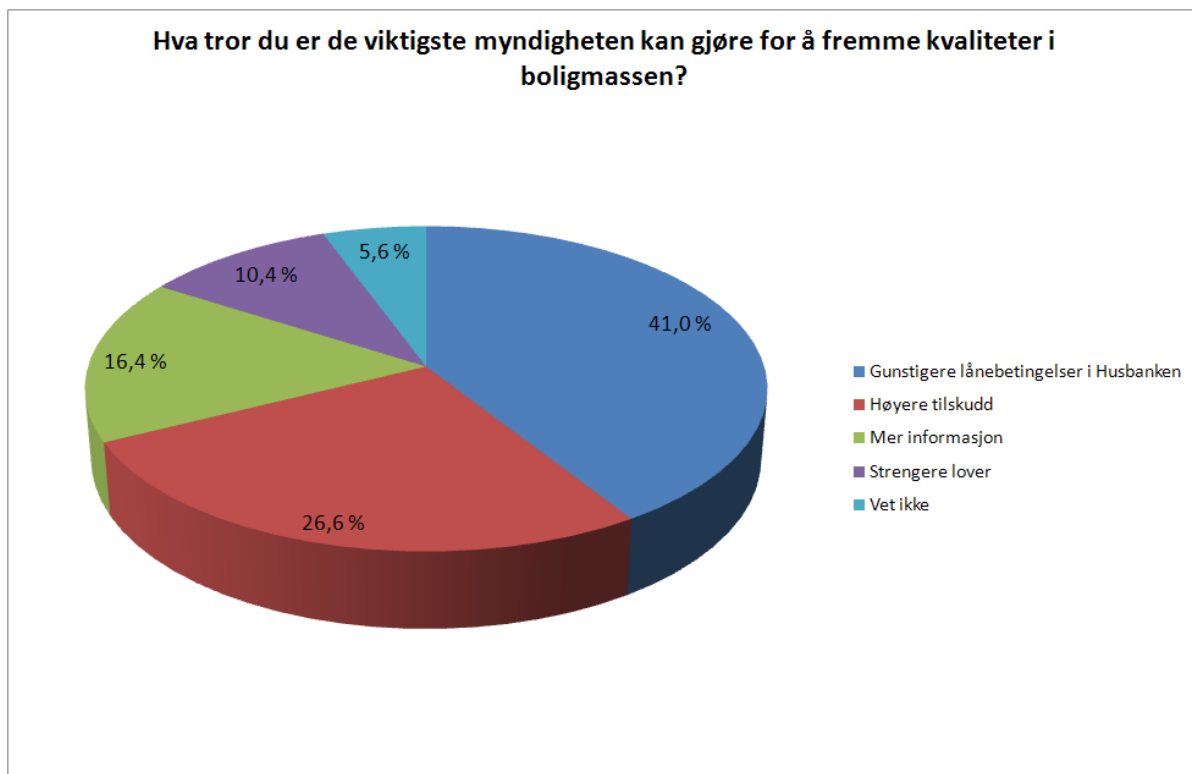
Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA



Figur 5.12. Viktigste grunn til å bruke Husbankens grunnlån. Sluttbrukere.  
Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA

De aller fleste grunnlånstakerne i Husbanken synes svært eller ganske godt fornøyd med de faktiske miljøkvaliteter, og nærmere 85 prosent av de spurte oppgir dette. Svært få er misfornøyd. Mens Barlindhaug (2006) fant at de som bodde i en nybygd bolig med Husbankfinansiering var noe mindre fornøyd med boligens kvaliteter enn boligkjøpere med annen type finansiering, viser derimot tallene i vår undersøkelse at beboerne er fornøyd. De endringene som er gjort i etterkant har stort sett vært mindre tiltak, det mest benyttede tiltaket har vært installering av varmepumpe mv.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> 43 prosent av de som har gjort endringer i etterkant, oppgir energieffektiviseringstiltak som installering av varmepumpe.



Figur 5.13. Viktigste grunn virkemidler for å fremme gode boligkvaliteter. Sluttbrukere.  
Kilde: Spørreundersøkelse AsplanViak/NOVA

Med hensyn til sluttbrukerne meninger om hva myndighetene kan gjøre for å realisere flere boliger med kvaliteter, så avtegner det seg igjen et bilde av at det er de økonomiske incentivene som har stor betydning – svarene ”gunstigere lånebetingelser” og ”høyere tilskudd” oppgis som de viktigste virkemidlene.

## 5.7 Aktørvurderinger

Flere statlige aktører, bransje- og interesseorganisasjoner har interesse for og synspunkter på grunnlånets og Husbankens betydning i forhold til å fremme viktige boligkvaliteter i nybyggingen og i eksisterende bebyggelse. Vi har intervjuet representanter fra de statlige etatene Enova og Bygningsteknisk Etat om disse problemstillingene. I avsnittene 6.7 og 6.8 i neste kapittel gjengis oppfatningen fra henholdsvis Boligprodusentenes Forening og referansegruppen om påvirkningen som grunnlånet har hatt i forhold til universell utforming og miljø.

### 5.7.1 Samarbeidsflater mellom Enova og Husbanken

Siden Enova er lokalisert i Trondheim, har det særlig vært tett dialog med Husbanken representert ved Region Midt-Norge. Enova og Husbanken samarbeider både gjennom en egen samarbeidsavtale og i forhold til bestemte programmer, herunder et nylig oppstartet program som støtter bygging av passivhus/ lavenergiboliger. De har samarbeidet blant annet

om en del kommunikasjonsoppgaver (fellesinformasjon) rettet mot borettslag. Husbanken og Enova har også sammen finansiert en professor II stilling (20 prosent stilling) ved NTNU knyttet til gjennomføring av etter- og videreutdanningskurs for planlegging og bygging av passivhus og lavenergiboliger. Enova har i tillegg gitt støtte til forbildeprosjekter. Kontakten og kjennskapen til Husbanken oppfattes som grei, selv om det samarbeides lite på saksbehandlernivå, og saksbehandlerne har nok relativt liten kompetanse om hverandres ordninger. Enova mener at etatene er relativt flinke til å samarbeide.

### **5.7.2 Bygningsteknisk etat er tvilende til Husbankens rolle som miljøpåvirker**

Bygningsteknisk etat (BE) har god kjennskap til grunnlånene og ble spesielt intervjuet om forholdet mellom økonomiske intensiver (grunnlånene) og de lovpålagte kravene på miljøområdet. TEK på miljøområdet ble skjerpet i TEK-07, og i tillegg skal reglene skjerpes ytterligere og vesentlig. BE uttalte seg bare i forhold til hvordan kravene til grunnlånene virker i forhold til de eksisterende kravene (per høsten 2010). BE kunne ikke se den store betydningen av grunnlånsordningen som kvalitetspåvirker i boligmassen slik kravene nå (høsten 2010) er utformet. Så lenge det er tydelig forskjell i nivå mellom kravene som stilles for grunnlån og kravene som stilles til alle byggverk, har det en nytteeffekt. Men, så lenge det ikke stilles sterkere krav i Husbanken, må det stilles spørsmålstegn ved hensikten. Arbeidsgruppen for energieffektivisering av bygg ga med sin innstilling høsten 2010 ambisiøse målsettinger vedrørende lavenergihus, passivhus og nær nullenergihus. Som utvalget drøfter kan bruk av Husbankens lån inngå som et av flere virkemidler i denne sammenhengen.

På de andre miljøområdene som nevnes i miljøhandlingsplanen, for eksempel gjenbruk av byggeavfall som Husbanken oppfordrer til gjennom grunnlånene, er ikke BE så sikre på at Husbanken er en effektiv instans å bruke. I den tekniske forskriften er det nå krav om at minimum 60 vektprosent av avfallet som oppstår i tiltak i § 9-6 første ledd, skal sorteres i ulike avfallstyper og leveres til godkjent avfallsmottak eller direkte til gjenvinning. Prosentandelen vil med stor sikkerhet bli skjerpet.

Et alternativ til støtte gjennom grunnlån er for eksempel en innføring av overleveringsgebyr ved ikke-sorterte byggematerialer. Eventuelt kan man innføre bruk av graderte kommunale gebyrer for bedre miljøforberedte saker/søknader, jfr forslag som drøftes i Oslo kommune.

## 6 GRUNNLÅNET OG ARBEIDET MED UNIVERSELL UTFORMING

I dette kapitlet er hovedtemaet hvorvidt grunnlånet bidrar til at det bygges flere boliger med *universell utforming*. Problemstillingene er med andre ord de samme som i forrige kapittel, bortsett fra at vi nå altså fokuserer på universell utforming (uu) og ikke miljøkvaliteter.

Krav til universell utforming og visse miljøkvaliteter ble vektlagt også i oppføringslånordningen (før 2005), men særlig miljøkvaliteter fikk en tydeligere profil ved omleggingen til grunnlån. I Husbanken har tilgjengelighet eller målet om at "en bolig skal være tilpasset alle livsfaser" også vært viktig tidligere långivning. Universell utforming av boliger er i praksis sterkt beslektet med Husbankens *livsløpsstandard*. Livsløpsstandard har også vært viktig som bransjestandard for ferdighusprodusenter eller kataloghusprodusenter. Universell utforming har i praksis blant de fleste blitt forstått som "en slags livsløpsstandard", og i praksis er det blitt *registrert* hvorvidt boligen tilfredsstillende Husbankens livsløpsstandard.

Strukturen i dette kapitlet er i store trekk den samme som kapittel 5. Også her går vi først gjennom hvor mye grunnlånet har bidratt til omfanget av universell utforming målt gjennom Husbankens egen statistikk. Deretter kommenteres kort kostnadene ved universell utforming i forhold til en bolig uten disse kvalitetene med noen referanser til diskusjonen som i skrivende stund pågår. Dernest drøfter vi med utgangspunkt i spørreundersøkelser og intervjuer grunnlånets bidrag i markedet<sup>47</sup>. Våre samlede vurderinger gjøres i avsnitt 6.10.

### 6.1 Universell utforming i grunnlånsfinansierte boliger

#### 6.1.1 Forståelse av begrepet

Begrepet og ideen om universell utforming av samfunnet er særlig påvirket av de utfordringer, spesielt planmessige utfordringer, som følger av en aldrende befolkning i USA og i Europa, og økt vektlegging av likestilling og likeverd i bruk av de fysiske omgivelsene. Likeverd – eller økt tilgjengelighet – i bruk av boliger inngår som en del av disse utfordringene. Selv om innholdet i begrepet universell utforming ikke er nytt i norsk bolig- eller bygningspolitikk eller for Husbanken, knytter en seg med å bruke dette begrepet til internasjonale standarder.

Regjeringens satsning på universell utforming har blant annet gitt seg utslag i en egen handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009 – 2013. I handlingsplanen vises det til visjonen om at Norge skal være universelt utformet innen 2025. Universell utforming av boligmassen vies en viss plass i handlingsplanen. Kravet om økt tilgjengelighet i boligmassen ble skjerpet som følge av innføring av ny TEK fra 1. juli 2010 (m.a.o. etter evalueringssperioden vi ser på). I den nye forskriften brukes imidlertid fortsatt begrepet tilgjengelighet og brukbarhet i omtalen av private boliger, og begrepet universell utforming

---

<sup>47</sup> Se vedlegg 3 for omtale av metode og data knyttet til spørreundersøkelsen.



brukes i omtalen av nye arbeidsbygg og nye bygg, anlegg og uteområder som er rettet mot allmennheten.

Med universelt utformet boliger forstår en at boligen skal være tilpasset både bevegelseshemmede, synshemmede og miljøhemmede. Likevel var det først i januar 2010 at universell utforming fikk en egen standard, Norsk standard (NS 11001-2). Husbanken har imidlertid lagt ned en betydelig innsats med å operasjonalisere begrepet helt fra grunnlånet ble innført og har utarbeidet interne og eksterne veiledninger som har forsøkt å presisere hvilke krav Husbanken setter. Hvordan kravene skal forstås, har da også vært gjenstand for mye diskusjon internt og eksternt. Husbanken har i statistisk registrering og videre rapportering benyttet begrepene livsløpsstandard og besøksstandard som uttrykk for graden av universell utforming.

Husbanken har vært en aktiv medspiller for utvikling av uu i boligmassen fra grunnlånet ble innført både ved deltakelse i standardiseringsarbeidet, i samarbeidet om Informasjonsprogrammet for uu sammen med Bygningsteknisk etat og i andre fora<sup>48</sup>. De har dermed bidratt til å sette universell utforming på den boligpolitiske og bygningspolitiske dagsordenen. Husbanken har i tillegg gjennom å gi økonomisk støtte (kompetansetilskudd til enkeltprosjekter og enkeltorganisasjoner) bidratt til å spre kunnskap og øke omfanget av universelt utformede boliger.

Gjennom Norsk Standard (11001-2) og TEK-10 har lovens forskrifter blitt skjerpet og ligger nå nært opp til det kravet som Husbanken idag godtar som en universelt utformet bolig. Husbanken foreslår da også i utkast til ny veileder at boligprosjekter som skal finansieres med grunnlån, skal være universelt utformet i henhold til NS 11001-2. I tillegg skal også boliger med felles opparbeidet uteareal være universelt utformet. Større boliger over flere plan skal tilfredsstillende kravene til livsløpsbolig. Det betyr at inngangsplanet skal ha alle nødvendige boligfunksjoner, og at disse skal være universelt utformet.

Siden det er en forutsetning at grunnlånet skal bidra til bedre løsninger enn minimumskravene i loven, vil det være sentralt å få kartlagt ytterligere krav en evt. skal stille for å gi grunnlån etter at TEK-10 har blitt innført. Dette har blant annet blitt drøftet i et høringsnotat og et møte med næringen i mai 2010, og en ny veileder vil bli annonsert i januar 2011. Vi vil kort drøfte disse problemstillingene i kapittel 9. Først skal vi imidlertid drøfte hva Husbanken faktisk har oppnådd av universell utformede boliger i løpet av perioden 2006-09, dvs. før den nye forskriften (TEK-10) ble innført.

### 6.1.2 Antall og andel boliger med uu

Husbankens veileder gir flere eksempler hva som aksepteres som godkjent universelt utformet bolig og som da mer eller mindre automatisk skal gi rett til grunnlån, forutsatt at låntaker har tilfredsstillende økonomi. Med hensyn til registreringen av hvilke kvaliteter de nybygde grunnlånsfinansierte boligene har, så bruker vi den klassifiseringen eller registreringen av kvaliteter som er gjort i HILS/Husbankstatistikken.

<sup>48</sup> Deltasenteret og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon.

Overordnet så falt andelen boliger med grunnlånstilsagn uten uu-kvaliteter fra 32 prosent i 2006 til 17 prosent i 2009 (tabell 6.1.). Denne positive trenden er imidlertid nesten til fulle forårsaket av en kraftig forbedring fra 2008 til 2009.

Det er spesielt andelen boliger med livsløpsstandard som har økt - fra 54 prosent i 2006 til 66 prosent i 2009. Vi ser imidlertid at hele økningen faktisk skjedde fra 2006 til 2007, og at andelen boliger med livsløpsstandard i de påfølgende årene både falt og økte igjen med om lag ti prosent. Andelen boliger med besøksstandard ble mer enn halvert fra 2006 til 2007, men ble deretter nesten firdoblet fra 2008 til 2009.

Tabell 6.1. Andelen boliger med grunnlånstilsagn etter type uu-tiltak 2006-09.

	2006	2007	2008	2009
Besøksstandard	8 %	3 %	4 %	15 %
Livsløpsstandard	54 %	67 %	60 %	66 %
Ingen uu-tiltak	32 %	29 %	36 %	17 %
Totalt antall boliger	6235	3743	4750	6382

Kilde: Bearbejdede tall fra HILS/Husbankstatistikken

I tillegg til besøksstandard og livsløpsstandard legges det i grunnlånet også vekt på tiltak for å øke tilgjengeligheten i fellesarealer for personer med ulike typer funksjonsnedsettelse. Siden dette ikke er relevant for alle typer boliger, viser vi i tabell 6.2. kun andelen boliger i blokk etter type tilrettelegging av fellesarealer inne eller ute.

Totalt sett falt andelen boliger i blokk med tilrettelagte fellesarealer ute fra 29 prosent i 2006 til 15 prosent i 2009<sup>49</sup>. Omfanget av tilrettelagte fellesarealer inne økte imidlertid fra tre prosent av boligene i blokk i 2006 til 11 prosent i 2009<sup>50</sup>. I 2009 hadde totalt sett hadde ca én av syv boliger i blokk en eller annen form for tilrettelegging av fellesarealene ute, mens én av ni boliger i blokk hadde en eller annen form for tilrettelegging inne.

<sup>49</sup> Andel boliger i blokk med tilrettelagt fellesarealer ute falt fra (6+11+12) prosent til (4+11) prosent.

<sup>50</sup> Andel boliger i blokk med tilrettelagte fellesarealer inne steg fra tre prosent til (4+7) prosent.

Tabell 6.2. Andelen boliger i blokk med grunnlånstilsagn etter uu-tiltak på fellesarealer

	2006	2007	2008	2009
Fellesarealer ute - bevegelse	29 %	12 %	8 %	12 %
Fellesarealer ute - miljø	23 %	5 %	3 %	13 %
Fellesarealer ute - orientering	12 %	4 %	0 %	11 %
<u>Andel boliger i blokk</u>				
uten tilrettelagte fellesarealer ute	71 %	87 %	92 %	85 %
med én type tilrettelegging ute	6 %	7 %	5 %	4 %
med to typer tilrettelegging ute	11 %	5 %	3 %	
med tre typer tilrettelegging ute	12 %	1 %		11 %
Fellesarealer inne - bevegelse	3 %	4 %	0 %	11 %
Fellesarealer inne - miljø		3 %		7 %
Fellesarealer inne - orientering		1 %	0 %	7 %
<u>Andel boliger i blokk</u>				
uten tilrettelagte fellesarealer inne	97 %	95 %	99 %	89 %
med én type tilrettelegging inne	3 %	2 %	1 %	4 %
med to typer tilrettelegging inne		3 %		
med tre typer tilrettelegging inne				7 %
Totalt antall boliger i blokk	2769	1562	1791	2919

Kilde: Bearbejdede tall fra HILS/Husbankstatistikken

### 6.1.3 Finanskrise og lavere krav

I møte med representanter fra Husbanken har "finanskrisen" har blitt trukket frem som en mulig årsak til at utviklingen ikke har vært udelt positiv når det gjelder å inkorporere uu-kvaliteter i boligprosjekter som fikk tilsagn om grunnlån fra 2006 til 2009. Dette vektlegges også av referansegruppen, se avsnitt 6.9. Fra sentralt hold i Husbanken har vi fått opplyst følgende om finanskrisen og dens innvirkning på grunnlånet:

"Administrerende direktør besluttet i november 2008 at saksbehandlingen på grunnlån skulle være rask og fleksibel. Dette ble presisert ved at allerede igangsatte byggeprosjekter skulle kunne få grunnlån, og at kvalitetskravene kunne lempes noe. Under "normale" omstendigheter er det et utgangspunkt at grunnlån ikke kan gis til igangsatte prosjekter. For nye prosjekter som ikke var ferdig planlagt på "tegnebrettet", skulle de ordinære

kvalitetskravene gjelde.

Hvorvidt kvalitetskravene som stilles ifb grunnlån er oppfylt, beror på en konkret vurdering, og under finanskrisen skulle man være litt mindre strenge (fleksible). Hvor grensen eksakt skulle gå, ble ikke definert. Det ble heller ikke besluttet at det skulle rapporteres særskilt på de prosjektene som fikk grunnlån og som under "normale" omstendigheter ville fått avslag. Vi har derfor ingen samlet oversikt over omfanget av dette, men regionkontorene opplyser at omfanget ikke er stort.

Finanskrisen ble aldri "formelt avblåst" på noe tidspunkt i Husbanken, men de ovennevnte føringene gjaldt til ca sommeren 2009." (Personlig kommunikasjon med Husbanken, 11.11.2010.)

Det er mulig at utviklingen vist i tabell 6.1. kan direkte knyttes til finanskrisen som inntraff høsten 2008 og det noe endrede mandatet som Husbanken hadde i denne perioden som kommentert nedenfor. Mange av prosjektene som Husbanken overtok finansieringen av, var allerede iverksatt. Det er ikke utenkelig at mange av dem bare tilfredsstilte de mest grunnleggende kravene til tilgjengelighet og at vi derfor ser en negativ utvikling i andelen boliger med uu-kvaliteter fra 2007 til 2008 og sterk økning i andelen boliger med besøksstandard fra 2008 til 2009.

I tillegg ble det som følge av Riksrevisjonens evaluering av grunnlånet i 2008 tatt noen grep i forhold til å forbedre registreringen av kvaliteter i prosjekter med tilsagn om grunnlån<sup>51</sup>. I kjølvannet av denne evalueringen ble det ved samtlige av Husbankens kontorer foretatt en manuell mappegjennomgang av saker fra 2007 og 2008 for å sammenligne prosjekterte kvaliteter med kvalitetene som faktisk var blitt registrert i HILS. Resultatet var gjennomgående at registreringen i HILS hadde vært mangelfull. Dette arbeidskrevende arbeidet gav opphav til bedre rutiner for kvalitetsregistrering<sup>52</sup>, og dette kan også være en medvirkende årsak til at vi overordnet ser en forbedring i boligenes kvaliteter fra 2008 til 2009.

#### 6.1.4 Regionale forskjeller

Kombinert med målstyring som den overordnede tildelingsmekanismen for grunnlånet, gir dette potensielt rom for store regionale forskjeller. I tabell 6.3. viser vi en oversikt over de regionale forskjellene når det gjelder uu-kvaliteter i prosjektene som fikk tilsagn om grunnlån i perioden 2006-09.

Det avtegner seg et ganske klart regionalt bilde med hensyn til uu-kvaliteter i prosjekter med tilsagn om grunnlån. I de tre nordligste regionskontorene (Hammerfest, Bodø og Midt-Norge) hadde om lag én av fem boliger ikke uu-kvaliteter når vi ser på gjennomsnittet for 2006-09. Besøksstandard var lite brukt, unntatt i Bodø, og hele tre av fire boliger med grunnlånstilsagn hadde livsløpsstandard. I både Hammerfest og Bodø var det klare forbedringer fra 2006 til 2009. Region Midt-Norge hadde ingen tilsvarende forbedring i hele perioden under ett, men

<sup>51</sup> Takk til Britt Nina Borge i referansegruppen for denne saksopplysningen.

<sup>52</sup> I tillegg ble det noe intern diskusjon om klassifisering av boligkvaliteter med elementer av uu når det i praksis bare var to kategorier å klassifisere dem i: livsløpsstandard eller besøksstandard

de startet på et svært høyt nivå i 2006 med livsløpsstandard i 78 prosent av boligene, og økte denne andelen til 89 prosent i 2008 før den falt tilbake til 70 prosent i 2009.

Region Vest befinner seg i mellomstadiet mht omfanget av uu-kvaliteter i prosjektene med tilsagn om grunnlån når vi ser på hele perioden under ett. Region Vest har imidlertid gitt uttrykk for at finanskrisen førte til at de overtok mange prosjekter fra andre finansieringskilder, og dette kan være forklaringen på at det i 2008 var svært mange boliger uten uu-kvaliteter og tilsvarende lave tall for boliger med livsløpsstandard, noe som fordreier gjennomsnittstallene.

I de tre resterende regionene Agder, Sør og Øst er andelen boliger uten uu-kvaliteter gjennomgående noe høyere når vi ser hele perioden under ett, men i både Sør og Øst faller denne andelen kraftig fra 2008 til 2009. I region Øst er dette sammenfallende med en økning i besøksstandard, mens i region Sør fordeles økningen omtrent likt mellom besøksstandard og livsløpsstandard. I Agder er det en positiv utvikling fra 2006 til 2007, men i perioden under ett er det ikke særlig store forandringer foruten at andelen boliger uten uu-kvaliteter synker fra 44 prosent til 36 prosent.

Tabell 6.3. Regionale forskjeller i omfanget av uu-kvaliteter

		2006	2007	2008	2009
<u>Hammerfest</u>	Besøksstandard	7 %			
	Livsløpsstandard	61 %	74 %	83 %	88 %
	Ingen uu-kvaliteter	27 %	26 %	17 %	12 %
	Totalt antall boliger	402	185	219	137
<u>Bodø</u>	Besøksstandard	14 %	0 %	10 %	4 %
	Livsløpsstandard	63 %	85 %	61 %	82 %
	Ingen uu-kvaliteter	23 %	14 %	29 %	14 %
	Totalt antall boliger	370	219	184	483
<u>Midt-Norge</u>	Besøksstandard	0 %		0 %	8 %
	Livsløpsstandard	78 %	75 %	89 %	70 %
	Ingen uu-kvaliteter	21 %	25 %	11 %	22 %
	Totalt antall boliger	701	317	552	745
<u>Vest</u>	Besøksstandard	3 %	4 %	5 %	11 %
	Livsløpsstandard	61 %	70 %	48 %	71 %
	Ingen uu-kvaliteter	33 %	25 %	45 %	11 %
	Totalt antall boliger	1697	1408	1438	1761
<u>Agder</u>	Besøksstandard	0 %	7 %		3 %
	Livsløpsstandard	53 %	65 %	59 %	54 %
	Ingen uu-kvaliteter	44 %	28 %	41 %	36 %
	Totalt antall boliger	435	384	615	830
<u>Sør</u>	Besøksstandard	4 %	1 %	4 %	15 %
	Livsløpsstandard	56 %	63 %	56 %	67 %
	Ingen uu-kvaliteter	38 %	36 %	40 %	16 %
	Totalt antall boliger	723	422	316	704
<u>Øst</u>	Besøksstandard	17 %	0 %	4 %	29 %
	Livsløpsstandard	35 %	55 %	58 %	58 %
	Ingen uu-kvaliteter	31 %	41 %	37 %	13 %
	Totalt antall boliger	1907	808	1426	1722

Kilde: Beregninger basert på tall fra Husbankstatistikken/HILS

### 6.1.5 Saksbehandlerne tolkninger av regionale forskjeller

Statistikken avtegner til dels store regionale forskjeller i tilsagnsdataene når det gjelder omfanget av henholdsvis uu- og miljøkvaliteter i prosjekter som mottar tilsagn om grunnlån,

noe som kan tyder på ulik praksis knyttet til det enkelte regionskontor. Intervjuene bekreftet også dette.

Region Midt-Norge påpekte at kvalitetskravene ble etterlevd nokså strengt så langt det var mulig. Etter september 2008 var utgangspunktet at livsløpsstandard måtte ligge i bunn på alle prosjekter<sup>53</sup>, men praksis varierte litt fra saksbehandler til saksbehandler.

Saksbehandlerne ga da også uttrykk for at de ikke trodde at dette nødvendigvis ble praktisert like strengt i andre regionskontorer. For eksempel kunne det være vanskelig å oppfylle uu-krav hvis tomteforholdene gjorde det vanskelig. I Region Midt-Norge ville da utbygger/søker faktisk få avslag på søknaden om grunnlån selv om det var lagt inn energieffektivitet i byggeprosjektet.

I Region Vest brukte man i større grad en individuell veiing av kvaliteter for å utnytte mulighetene og potensialet i hvert enkelt prosjekt. Samtidig forholdt de seg til hovedregelen i retningslinjene som tilsa at boligene skulle oppfylle én av de to hovedkvalitetene. Region Vest var dessuten svært opptatt av de lange linjene i sitt arbeid: "Mange kundeforhold er langsiktige. I slike forhold er det mulighet for å tenke langsiktig også for HB i sin rolle som påvirker – ett steg nå og ett til i neste prosjekt. Det er sjelden at man kan gå fra 0 til 100 i ett steg, men over flere prosjekter kan stadig større "potensial" tas ut i prosjektene, i.e., HBs krav inkluderes i stadig større grad."

Ved lånekontoret i Drammen var saksbehandlerne opptatt av at livsløpsstandard skulle være en slags minimumsstandard for boliger som er finansierte med grunnlånet. Der dette var vanskelig å få til, f.eks. i flerbolighus uten heis, kunne man kompensere med miljøkvaliteter i boligene i 2+ etasje. Universell utforming skulle også gjennomføres på uteområder så langt det var mulig. Etter Direktørmøtevedtak fikk uu-kvaliteter (i praksis livsløpsstandard) forrang over miljøkvaliteter, men der uu ble for vanskelig å få til, kunne man fortsatt erstatte/supplere med miljøkvaliteter.

### 6.1.6 Eneboliger har flest uu-kvaliteter

Når vi ser nærmere på uu-kvaliteter i ulike typer boliger, finner vi, noe overraskende, at det er blant eneboliger at uu-kvaliteter i størst grad er prosjektert. I 2009 var det bare én av ti eneboliger som manglet uu-kvaliteter. Tilsvarende var over én av fire boliger i andre typer småhus uten uu-kvaliteter, og bare noe over halvparten hadde livsløpsstandard. Dette henger trolig sammen med at sistnevnte kategori omfatter boliger som ikke har alle typer bruksrom på inngangspartier, og boliger som ligger i andre etasje i et flerbolighus uten heis.

Blant boliger i blokk var det også gjennomgående høye andeler som var prosjektert med uu-kvaliteter, og det var først og fremst livsløpsstandard som var inkludert (69 prosent i 2009)<sup>54</sup>. Det er dessuten blant boliger i blokk at andelen boliger med livsløpsstandard vokser mest fra 2006 til 2009.

<sup>53</sup> Saksopplysning fra Region Midt-Norge: Fra september 2008 ble det fra Direktørmøtet gitt beskjed at alt Husbanken finansierer skal ha uu, jfr. protokoll fra DM sept. 2008.

<sup>54</sup> I tillegg var det fokus på tilrettelegging av fellesarealer inne og ute for personer med ulike typer funksjonsnedsettelse, se tabell 6.2.

Tabell 6.4. Fordeling av antall og type uu-kvalitet etter type bolig<sup>55</sup>.

		2006	2007	2008	2009
<u>Enebolig</u>	Besøksstandard	2 %	1 %	3 %	5 %
	Livsløpsstandard	80 %	73 %	76 %	85 %
	Ingen uu-kvaliteter	18 %	25 %	21 %	10 %
	Totalt antall boliger	499	406	675	788
<u>Andre småhus</u>	Besøksstandard	2 %	4 %	6 %	12 %
	Livsløpsstandard	50 %	57 %	52 %	56 %
	Ingen uu-kvaliteter	45 %	40 %	41 %	27 %
	Totalt antall boliger	2175	1272	1804	1974
<u>Blokk</u>	Besøksstandard	15 %	3 %	2 %	21 %
	Livsløpsstandard	49 %	76 %	64 %	69 %
	Ingen uu-kvaliteter	23 %	19 %	34 %	7 %
	Totalt antall boliger	2769	1562	1791	2919

Kilde: Beregninger basert på tall fra Husbankstatistikken/HILS

### 6.1.7 Små forskjeller mellom søker typene

Når det gjelder søkergruppe, så er det faktisk blant selvbyggere som har den høyeste andelen av boliger med uu-kvaliteter når vi ser hele perioden 2006-2009 under ett. Andelen var jevnt økende i hele perioden, og i 2009 hadde 90 prosent av selvbyggerne prosjektert med én uu-kvalitet, som i all hovedsak var livsløpsstandard. Dette avspeiler delvis det vi observerte tidligere, nemlig at det er høyest andel boliger med uu-kvaliteter blant eneboliger.

For de andre søkergruppene var det mer varierende innslag av uu i de godkjente prosjektene. Blant borettslagene hadde nærmere to av tre boliger uu-kvalitet(er) i 2006-2008, mens i 2009 hadde hele 94 prosent av boligene en eller annen form for uu-kvalitet. En stor andel av økningen skyldtes imidlertid en sterk oppgang i andelen boliger med besøksstandard (fra tre prosent i 2008 til 19 prosent i 2009). I 2009 hadde to av tre prosjekterte boliger livsløpsstandard.

Forekomsten av uu-kvaliteter i godkjente boliger søkt av profesjonelle utbyggere er svært lik den vi så for borettslag, både når det gjelder nivå og endringer over tid. Den viktigste forskjellen ligger i at 81 prosent av utbyggerboliger var prosjektert med uu-kvaliteter i 2009, mens den tilsvarende andelen for borettslagsboligene var 94 prosent. Imidlertid ser vi også

<sup>55</sup> I tillegg eksisterer det en kategori "Andre typer boliger" som er å betrakte som en samlekategori. Den inkluderer bl.a. flere saker med oppføring av kommunale utleieboliger, noen saker med oppføring av omsorgsboliger, én sak med oppføring av behandlingskollektiv, noen saker med oppføring av firemannsboliger og et par saker med oppføring av privat enebolig (Personlig kommunikasjon, Husbanken)



her at (1) andelen boliger med besøksstandard går kraftig opp fra 2008 til 2009, (2) en ikke ubetydelig andel av boligene er prosjektert med to eller flere uu-kvaliteter og (3) tilrettelegging av fellesarealer for personer med ulike typer funksjonsnedsettelse er vektlagt, spesielt felles utearealer.

Tabell 6.5. Fordeling av antall og type uu-kvaliteter etter type søker.

		2006	2007	2008	2009
<u>Utbygger</u>	Besøksstandard	6 %	2 %	4 %	16 %
	Livsløpsstandard	54 %	60 %	65 %	63 %
	Ingen uu-kvaliteter	31 %	36 %	30 %	19 %
	Totalt antall boliger	3136	1671	2790	4106
<u>Privat/Selvbygger</u>	Besøksstandard	2 %	2 %	3 %	1 %
	Livsløpsstandard	71 %	77 %	82 %	88 %
	Ingen uu-kvaliteter	27 %	20 %	15 %	10 %
	Totalt antall boliger	536	412	455	534
<u>Borettslag</u>	Besøksstandard	13 %	3 %	3 %	19 %
	Livsløpsstandard	48 %	70 %	61 %	67 %
	Ingen uu-kvaliteter	34 %	27 %	35 %	6 %
	Totalt antall boliger	2281	1410	1003	1074
<u>Kommune</u>	Besøksstandard				5 %
	Livsløpsstandard	63 %	71 %	3 %	54 %
	Ingen uu-kvaliteter	37 %	29 %	97 %	41 %
	Totalt antall boliger	164	93	186	169
<u>Stiftelser o.a.</u>	Besøksstandard		1 %		3 %
	Livsløpsstandard	91 %	87 %	13 %	72 %
	Ingen uu-kvaliteter	9 %	8 %	87 %	24 %
	Totalt antall boliger	118	157	316	499

Kilde: Beregninger basert på tall fra Husbankstatistikken/HILS

De to resterende gruppene av søkere, nemlig kommuner og stiftelser m.fl., har hatt en litt annen utvikling i den aktuelle tidsperioden. Det er disse to gruppene søkere som har lavest byggeaktivitet på grunnlånet totalt sett i perioden, men det har skjedd store endringer i antall boliger med uu fra 2007 til 2008. Spesielt ser vi at i 2008 hadde nesten ingen av de boligene med grunnlån med noen uu-kvaliteter. I 2009 ser vi at uu- kvaliteteene har bedret seg betydelig, men disse søker typene lå likevel langt etter de andre søkergruppene i 2009.

### 6.1.8 Boliger som ikke har uu: kompensatoriske målsetninger

I tabell 6.6. undersøker vi i hvilken grad boliger uten uu-kvaliteter oppfyller kravene til miljøkvaliteter, jfr den kompensatoriske målsetningen nedfelt i grunnlånet. Som ventet, er det stor grad av kompensatorisk måloppnåelse: i 2009 var det miljøkvaliteter i 78 prosent av boligene som ikke hadde miljøkvaliteter, og det store flertallet av dem var boliger med energieffektiviseringstiltak. Av det totale antallet boliger med tilsagn om grunnlån var det i 2009 som kommentert i foregående kapittel bare fire prosent som verken hadde miljø- eller uu-kvaliteter.

Tabell 6.6. Kompensatoriske målsetninger: miljøkvaliteter i boliger uten uu-kvaliteter.

	2006	2007	2008	2009
Antall boliger uten uu-kvaliteter	1967	1100	1704	1078
Andel med miljøkvaliteter	55 %	66 %	58 %	78 %
Andel med energitiltak	53 %	66 %	58 %	78 %
Andel med andre miljøkvaliter	6 %	3 %	3 %	1 %
Total andel boliger uten miljø og uu-kvaliteter	14 %	10 %	15 %	4 %

Når det gjelder distriktshensynet, er det gjennomgående inntrykket fra intervjuene med saksbehandlerne at dette ikke har blitt praktisert som et selvstendig fullgodt mål:

”Boligbygging i distriktene må også følge kravene til kvaliteter, dvs. at distrikt ikke er blitt praktisert som et fullgodt krav i seg selv, jfr. grunnlånets målsetning. Distriktsmålet blir praktisert dit hen at HB kan ta litt større risiko i distriktene enn det andre banker kanskje er villige til å ta, men det er ingen automatikk i at boliger i distriktene får grunnlån. Distrikt kan imidlertid være ett av flere argumenter for å gi lånetilsagn, men kvalitetskravene (uu og energi/miljø) er i utgangspunktet de samme som for andre boliger.” (Region Vest)

”Å sikre boligforsyningen i distriktene blir ikke sett på som et eget mål separat fra kvalitetskravene. Generelt må søknader fra distriktene oppfylle de samme kvalitetskravene som enhver annen søker, dvs. ha livsløpsstandard.” (Region Midt-Norge)

”Boligforsyning i distriktene er ikke tolket som et eget mål, dvs. at for at det skal gis lån til boliger i distriktene, må de også ha miljø- eller uu-kvaliteter.” (Drammen)

Når det gjelder boligbygging i distriktene, så er det ingen tegn til at dette brukes som et eget fullgodt mål for grunnlånet. Derimot viser tilsagnstallene at boligbyggingen i distriktene<sup>56</sup> i relative termer faktisk tar større hensyn til uu-kvaliteter enn det vi ser for hele landet. Det

<sup>56</sup> Vi klassifiserer kommuner som ”distrikt” hvis de har 0-1000 eller 1000-2000 boliger. Disse to kategoriene utgjorde henholdsvis 93 og 118 kommuner i 2009, dvs. til sammen nesten halvparten av landets kommuner.

eneste unntaket er de minste kommunene i 2006, dvs. det første hele året grunnlånet ble innført, der over halvparten av lånetilsagnene gjaldt boliger uten prosjekterte uu-kvaliteter mot 32 prosent for hele landet. For de andre årene, derimot, er andelen grunnlånsfinansierte boliger uten uu-kvaliteter langt lavere i småkommunene enn i landet i sin helhet.

### 6.1.9 Oppsummering

Sammenhengen mellom antallet uu-kvaliteter og ulike egenskaper ved boligprosjektet som vi har presentert i tabellene 6.1. til 6.6. for årene 2006-2009, kan sammenfattes i en regresjonsanalyse der vi undersøker hvilke faktorer som er forbundet med høyere antall uu-kvaliteter når flere faktorer kan variere samtidig<sup>57</sup>. Resultatene er vist i tabell 6.7. Avhengig variabel er antall uu-kvaliteter som varierer mellom null og fem<sup>58</sup>. Observasjonsenhet er i prinsippet saksnummer i HILS, men der det bygges boliger med ulike typer/omfang av uu-kvaliteter, er det inkludert én observasjon for hver type bolig. I kolonne (1) vises *incidence rate ratio (IRR)* som betegner den prosentvise endringen i gjennomsnittlig antall uu-kvaliteter når en forklaringsvariabel øker med én enhet. IRR over én tilsier en prosentvis økning i antall uu-kvaliteter, mens IRR under én tilsier en prosentvis nedgang i antall uu-kvaliteter. Kolonne (2) viser signifikansnivået for effekten. Tall under 0,05 tilsier en statistisk signifikant sammenheng mellom nevnte variabel og antall uu-kvaliteter. Variablene er kategoriske der effekten måles i forhold til utelatt kategori (basiskategori).

Det er en positiv utvikling over tid når det gjelder antallet uu-kvaliteter i prosjektene med tilsagn om grunnlån. I 2008 var det i gjennomsnitt 7 prosent flere uu-kvaliteter enn i tilsvarende prosjekter i 2006 (utelatt kategori), mens det i 2009 var 30 prosent flere uu-kvaliteter.

Det inkluderes flere uu-kvaliteter i større byggeprosjekter: prosjekter med over 20 boliger har i gjennomsnitt 21 prosent flere uu-kvaliteter enn prosjekter med under 20 boliger.

Borettslag skiller seg ikke fra utelatt kategori utbygger når det gjelder å inkludere uu-kvaliteter i sammenlignbare byggeprosjekter. Selvbyggere er best på å inkludere uu-kvaliteter: i gjennomsnitt har de 9 prosent flere kvaliteter enn utbyggere i sammenlignbare prosjekter. Kommuner og stiftelser har i gjennomsnitt henholdsvis 31 og 38 prosent færre uu-kvaliteter enn utbyggere.

Boliger i blokk har klart flest uu-kvaliteter. Dette er å tolke som at profesjonelle utbyggere inkluderer flere uu-kvaliteter når de bygger boliger i blokk enn når de bygger småhusbebyggelse.

Når vi kontrollerer for karakteristika ved prosjekt og lokalitet, er det overraskende å finne at det ikke er noen signifikant forskjell mellom boliger myntet på funksjonshemmede, eldre eller vanskeligstilte, og boliger som retter seg mot allmennheten. Dette kan tolkes som om at uu-kvaliteter har blitt såpass vanlige at de inkorporeres også når boligene ikke er myntet på spesielle brukergrupper som virkelig trenger dem. Boliger til vanskeligstilte har i gjennomsnitt

<sup>57</sup> Se avsnitt 5.1.4. for en nærmere beskrivelse av analysen.

<sup>58</sup> Besøkstandard og livsløpsstandard er gjensidig ekskluderende. I tillegg inkluderer uu-kvaliteter tilrettelegging av fellesarealer ute og inne for personer med henholdsvis bevegelses-, orienterings- og miljøhemming..

heller ikke færre uu-kvaliteter enn andre boliger når andre egenskaper er kontrollert for<sup>59</sup>. Boliger for ungdom har imidlertid i gjennomsnitt 17 prosent færre uu-kvaliteter enn boliger uten definert målgruppe.

Det inkluderes flere uu-kvaliteter i boligprosjekter i små kommuner enn i de største kommunene (over 10 000 boliger). Flest uu-kvaliteter finner vi i de mellomstore kommunene (2000-4000 boliger) som i gjennomsnitt nesten har 20 prosent flere uu-kvaliteter i prosjektene, mens andre kommuner i gjennomsnitt har rundt 10 prosent flere uu-kvaliteter enn de største kommunene. Det er verdt å merke seg at dette er motsatt sammenheng enn for miljøkvaliteter som kommentert i 5.1.4.

Region Sør skiller seg ikke systematisk fra Region Vest (basiskategori) når det gjelder uu-kvaliteter i byggeprosjektene. De andre regionene har imidlertid signifikant lavere antall uu-kvaliteter enn Region Vest for sammenlignbare prosjekter – i størrelsesorden 13-29 prosent.

Det er til dels store forskjeller innad i regionene. Spesielt utmerker Oslo seg i region Øst ved at det i gjennomsnitt er 84 prosent flere uu-kvaliteter i prosjektene der enn i de andre fylkene i region Øst. Forskjellene innad i regionene er imidlertid ikke de samme som for miljøkvaliteter, jfr. tabell 5.6. Dette tilsier at det kan være lokale forhold som spiller vel så stor rolle som regionskontor når det gjelder å inkludere uu-kvaliteter i byggeprosjekter. Det kan også bety at regionskontorene ikke har "rendyrket" sin praksis i forhold til uu-kvaliteter.

---

<sup>59</sup> Kommunen som søker gir imidlertid signifikant lavere antall uu-kvaliteter, så disse to karakteristikene må ses i sammenheng.

Tabell 6.6. Egenskaper ved boligprosjekter og antall uu-kvaliteter. Poisson regresjon.

		(1)	(2)
Antall uu-kvaliteter		IRR	P>z
<u>År</u>	2007	1,047	0,174
	2008	1,071	0,035
	2009	1,301	0,000
<u>Antall boliger i prosjektet</u>	over 20	1,209	0,008
<u>Type søker</u>	Selvbygger/privat	1,086	0,010
	Borettslag	1,037	0,524
	Kommune	0,690	0,002
	Stiftelse m.fl.	0,611	0,002
<u>Type bolig</u>	Enebolig	1,151	0,000
	Blokk	1,331	0,000
	Annet	0,945	0,256
<u>Målgruppe</u>	Funksjonshemmet	1,175	0,065
	Eldre	0,965	0,814
	Vanskeligstilte	0,758	0,092
	Ungdom	0,825	0,019
<u>Kommunestørrelse</u>	0-2000 boliger	1,088	0,024
	2000-4000 boliger	1,191	0,000
	4000-10000 boliger	1,098	0,016
<u>Husbankens regionskontor</u>	Hammerfest	0,713	0,000
	Bodø	0,818	0,000
	Midt-Norge	0,867	0,007
	Agder	0,736	0,000
	Sør	0,899	0,182
	Øst	0,747	0,000
<u>Fylke</u>	Østfold	0,904	0,272
	Oslo	1,844	0,000
	Hedmark	1,020	0,782
	Oppland	1,103	0,183
	Buskerud	0,849	0,056
	Telemark	0,845	0,049
	Vest-Agder	0,881	0,045
	Hordaland	0,826	0,001
	Sogn og Fjordane	0,880	0,173
	Sør-Trøndelag	0,921	0,041
	Nord-Trøndelag	0,982	0,720
	Troms	0,981	0,752
Antall observasjoner		3847	

## 6.2 Merkostnader forbundet med uu-kvaliteter

Grunnlånet legger vekt på tilrettelegging av boliger for personer med nedsatt funksjonsevne. Universell utforming innebærer at alle – uansett alder og funksjonsevne – på en likeverdig måte skal kunne bruke de bygde omgivelsene. I veilederen gis det følgende eksempler på universell utforming i nye boliger: tilrettelegging av livsløpsstandard, installering av heis i lavblokker, universelt utformede uterom og forbedring av inneklime.

Det er noe mindre enighet med hensyn til merkostnadene som uu-tiltak medfører. Blant saksbehandlerne var det gjengs oppfatning at livsløpsstandard ikke var ensbetydende med dyrere boliger så lenge tomteforholdene lå til rette:

”Livsløpsstandard trenger ikke å være fordyrende (bortsett fra i de minste leilighetene) så lenge det ble tatt med i planene i en tidlig fase.” (Region Midt-Norge)

Der er imidlertid sannsynlig at enkelte elementer av uu som fordrer installasjoner, for eksempel heis eller ventilasjonssystemer (for å forbedre inneklime), vil ha en kostnadsdrivende effekt. Andre tiltak som inkluderer belysning, bruk av kontrastfarger og trinnfrihet utløser ikke investeringskostnader i samme grad og er derfor antatt å ha mindre effekt på total byggekostnad.

I skrivende stund pågår det en offentlig debatt av i hvilken grad innføringen av livsløpsstandard generelt og for mindre leiligheter spesielt faktisk er fordyrende. Aktører i byggenæringen har hevdet at innføringen av livsløpsstandard ville føre til betydelig arealøkning for de minste leilighetene og dermed en kraftig økning i byggekostnadene, mens Kommunal- og Regionaldepartementet har kommet med motsvar i form av en utredning foretatt av SINTEF Byggforsk som nedtonet økningen i byggekostnadene kraftig<sup>60</sup>.

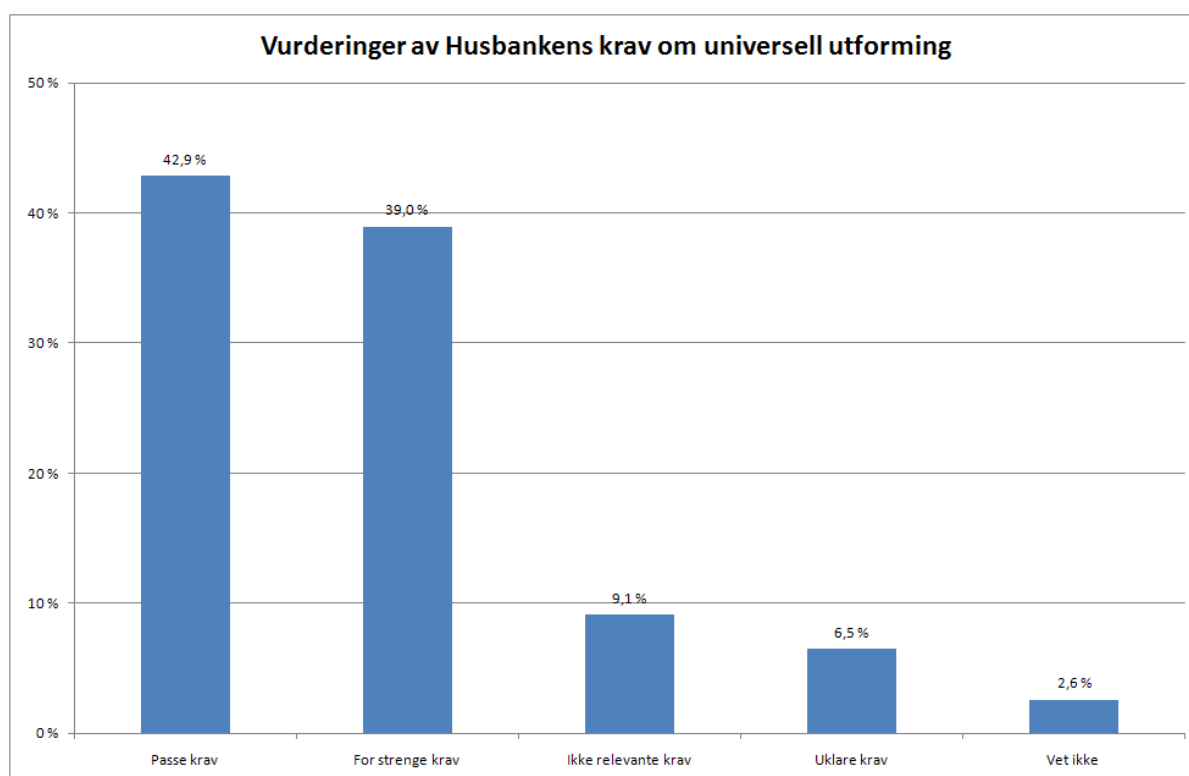
Når det gjelder muligheten til å anslå merkostnadene ved bruk av ulike uu-tiltak ved hjelp av Husbankens tilsagnsdata, så er de begrenset. Det er i hovedsak to grunner til dette:

- (1) Byggekostnad kan kun allokere til enkeltbolig i de prosjektene der det bare bygges én type bolig og alle enhetene er like.
- (2) Selv i de prosjektene der det bare bygges én type bolig, er det vanskelig å finne sammenlignbare prosjekter med og uten uu-kvaliteter der alle andre faktorer er mer eller mindre like.

<sup>60</sup> Det har vært ulike talleksempler presentert i media. For eksempel hevdet Selvaag at en toromsleilighet på 46 m<sup>2</sup> ville bli 211 000 kroner dyrere som følge av kravet til universell utforming (Nettavisen, 18.3.2010), og at de minste leilighetene ville bli over 260 000 kroner dyrere (Aftenposten, 26.11.2010). Bjørn Erik Øye i Prognosesenteret uttalte at Selvaags utregninger var for dyre og anslo merkostnaden til et sted mellom 50 000 og 200 000 kroner per bolig, inkludert strengere miljøkrav (Nettavisen, 17.3.2010). OBOS regnet seg frem til at de nye forskriftene (både uu og miljø) til sammen kunne øke prisen for en toroms leilighet med mellom 200 000 og 600 000 kroner (NRK, 8.9.2010). Som svar på disse påstandene bestilte Kommunal- og Regionaldepartementet en utredning av SINTEF Byggforsk (Christophersen og Denizou, 2010). I rapporten deres ble det anslått at kravet om universell utforming ville medføre en kostnadsøkning på maksimalt 40 000 kroner for små leiligheter.

### 6.3 Utbyggerne vurderer ikke uu-kravene som høye

Analysen av svarene fra spørreundersøkelsen tyder ikke på at kravene til uu som Husbanken stilte for å få grunnlån, ble oppfattet som spesielt strenge av de profesjonelle utbyggerne<sup>61</sup> eller markedet, men de ble likevel oppfattet som strengere enn miljøkravene. Over 60 prosent av de utbyggerne som svarte<sup>62</sup>, oppfattet at Husbankens krav i liten grad skilte seg ut fra de lovbestede kravene, dvs. teknisk forskrift til plan- og bygningsloven<sup>63</sup>.



Figur. 6.1. Utbyggenes vurderinger av Husbankens krav om universell utforming.  
Kilde: Spørreundersøkelse Asplan Viak/NOVA, 2010

Med hensyn til vurderinger av om Husbankens uu-krav ble oppfattet som "for strenge" eller "passe", fordeler de seg noenlunde jevnt, jfr. figur 6.1. Relativt flere av utbyggerne syntes at Husbanken stilte noe strengere krav til kvalitetsområdet uu enn på kvalitetsområdet miljø, og vår samlede vurdering er at markedet har oppfattet at Husbankens rolle som tydeligere med hensyn til universell utforming enn på miljøsidene. Gjennomgående svarer imidlertid utbyggerne at de har liten tro på at Husbankens uu- og miljøkrav samlet har særlig betydning for å påvirke kvaliteter i boligmassen.

Utbyggerne ble også spurt om hva som skal til for at Husbanken skal få sterkere innflytelse på boligkvalitetene (både miljøkvaliteter og universell utforming), og svarene var (også gjengitt i avsnitt 5.3.2.):

<sup>61</sup> Utbyggere er en kategori eller betegnelse på alle typer utbyggere og inkluderer her også borettslag.

<sup>62</sup> I det videre refererer vi til den andelen som svarte på spørreundersøkelsen.

<sup>63</sup> Det kan anføres at det er et noe upresis måte å stille spørsmål på, i og med at kravene i teknisk forskrift ble vesentlig endret og skjerpet 2010, men det uttrykker likevel hovedsynet blant utbyggerne.

- høyere låneutmåling og tilskudd
- mer differensiert låneutmåling
- bedre gulrøtter
- egne tilskuddsordninger

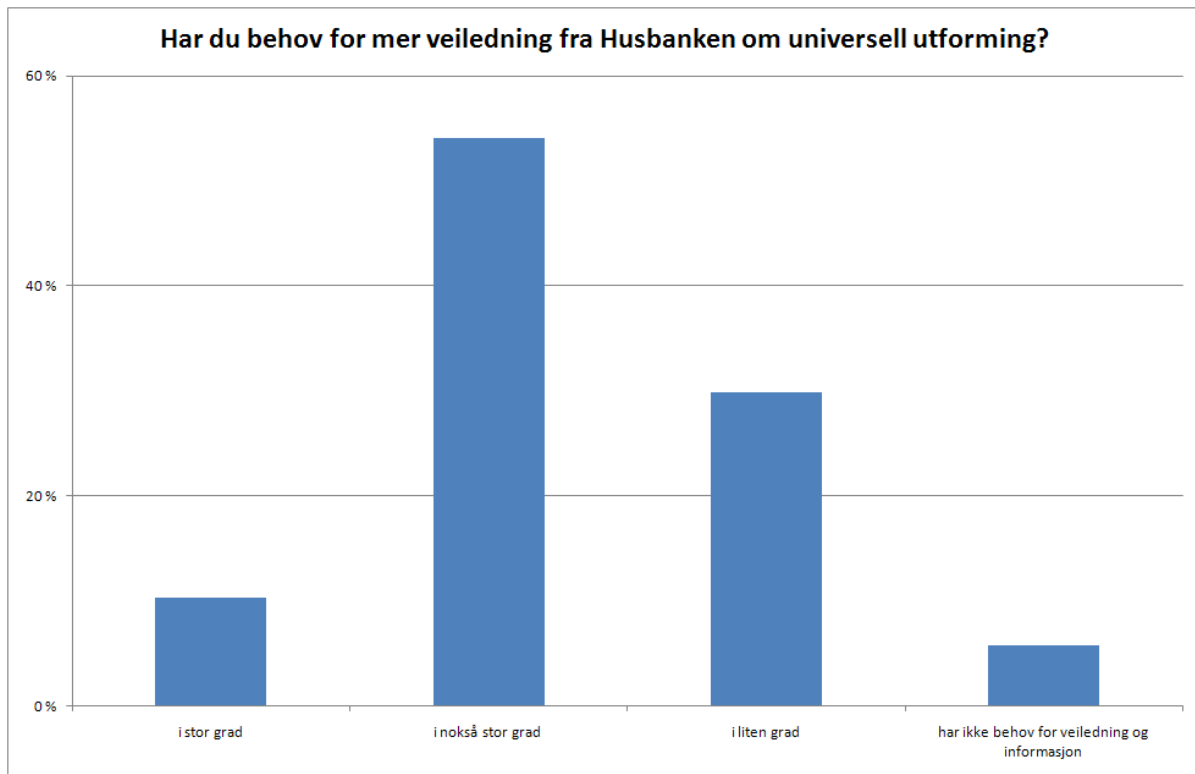
Dessuten var det mange utbyggere som mente at det er for streng lånevurdering av søkerne i Husbanken og at dette kunne virke imot grunnlånets hensikt.

Når det gjelder forholdet mellom Husbankens uu-krav og TEK, var det også noen spørsmål og kommentarer som gikk igjen: "hvorfor har ikke Husbanken det samme krav til uu som TEK" eller "myndighetens samlede krav og stimulanser bør samordnes bedre". Øvrige, typiske tilbakemeldinger var at Husbanken måtte tilpasse uu-kravene "til virkeligheten" og ta hensyn til tomteforhold m.v. for praktisering av uu-reglene. Det ble derfor uttrykt behov for "fleksibel praktisering" av retningslinjene. Et typisk kommentar var:

"Universell utforming er greit når det bygges blokker og større prosjekter med heis. Bygges det to etasjers bygninger *uten* heis, får ingen i andre etasje universell utforming. Kravet om universell utforming fra Husbanken bør forholde seg til reguleringsplanen som sier hvor stor prosent som skal være med universell utforming. Det er etter min mening ingen som kan bygge for eksempel en firemannsbolig og tilfredsstille alle krav til universell utforming".

Utbyggere som har sin primære virksomhet i region Vest, har i absolutte og relative tall vært flittigst til å svare på vår undersøkelse. Selv om utvalget er noe lavt, kan svarene tyde på utbyggere som er lokalisert i henholdsvis region Vest og region Sør oppfatter kravene noe strengere enn de øvrige utbyggerne.





Figur. 6.2. Behov for veiledning om universell utforming fra Husbanken. Utbyggere.  
Kilde: Spørreundersøkelse Asplan Viak/NOVA, 2010

En høy andel av utbyggerne formidlet behov for mer veiledning og informasjon fra Husbanken om universell utforming (figur 6.2.). Utbyggernes svar kan tyde på at Husbanken fyller et informasjonsbehov, og at grunnlånets formål om kvalitetspåvirkning er mindre kjent enn en umiddelbart skulle tro – selv nå over fire år etter innføringen.

### 6.3.1 Volumprodusenter; viktig med én standard

Spørsmålene til volumprodusentene<sup>64</sup> har vært konsentrert om;

- *erfaringer med Husbankens retningslinjer og saksbehandling*
- *hvorvidt Husbanken bidrar til å nå overordnede mål knyttet til universell utforming*

Informantene oppgir at det faktisk er *litt* mer byråkrati med Husbanken og det innebærer *litt* mer jobb på vegne av kundene. Det er ifølge informantene også store forskjeller mellom de tilknyttede forhandlernes interesse for å benytte Husbanken.

Generelt uttrykker informantene at de i stor grad er fornøyd med Husbankens saksbehandling og saksbehandlerne. Det har generelt hatt gode erfaringer og gir

<sup>64</sup> Som beskrevet i avsnitt 5.3.2. er dybdeintervjuene gjennomførte på to nivåer hos de "volumproduserende utbyggerne"; henholdsvis på hovedkontor og i forhandler- eller utførerleddet hos ferdighusprodusentene. I tillegg har vi intervjuet et mindre antall utbyggere som dels bygger i mindre skala og tilhører det vi kaller "de ikke-volumproduserende" bedriftene som oftere bygger forbilde- eller framtidsprosjekter mer i tråd med Husbankens idealer. Respondentene er ansatte på hovedkontor hos større ferdighusfirmaer.

gjennomgående gode tilbakemeldinger med hensyn til service og oppfølging på regionkontorene. Forholdet til den sentrale ledelsen var også forbedret, og en berømmet at en i større grad var blitt trukket med i høringer om kravsnivåer etc. i forbindelse med ny veileder.

Husbankens livsløpsstandard har en viktig rolle i forhold til at ferdighusprodusentenes egne prosjekteringsverktøy. Eventuelle endrede Husbankkrav kan påvirke hvorvidt de enkelte hustypene blir godkjent. Produsentene har derfor behov for langsiktighet og forutsigbarhet i forhold til for eksempel endrede regelverk. Det er viktig for volumprodusentene å kunne forholde seg til én standard og få tilstrekkelig lange overgangsperioder når kravene skjerpes. Husbankens livsløpsstandard har ifølge produsenten vært lett å forholde seg til, og en avventer hvordan Husbanken skal følge opp endringene i TEK-10<sup>65</sup>.

Betydningen av dette kan illustreres med følgende sitater fra én av informantene:

”Vi må forvente at Husbanken klarer å gi oss klare svar innen rimelig tid. Vi planlegger store feltutbygginger og har rimelig lang planleggingshorisont. Skal vi selge inn uu gjennom å få grunnlån, må vi jo ha klarhet i hva Husbanken krever. TEK-2010 betyr jo skjerpede lovkrav i forhold til universell utforming for uteområder. I den nye norske standarden benyttes livsløpsbolig, mens vi har brukt livsløpsstandard som prosjekteringsstandard. Jeg synes dette har vært rotete og unødvendig. Hva var gevinsten med å innføre livsløpsboligen i forhold til livsløpsstandarden?”

”I forbindelse med høringsnotatet fra Husbanken stilte vi spørsmål ved hensikten med å skjerpe kravene for bevegelseshemming uten at det er klagt hvordan rømning skal foregå når heis ikke kan brukes. Husbanken må derfor være forsiktig med å gå langt utover teknisk forskrift på leilighetsbygg”.

Erfaringene er noe delte når det gjelder hva som har blitt oppnådd i forhold til de overordnede målene for uu. Dette kan illustreres gjennom følgende sitater:

”Jeg tror Husbanken har spilt en viss rolle for å øke tilgjengeligheten i boligmassen gjennom informasjon og ved å sette krav til livsløpsstandard for å få oppføringslån eller grunnlån. Kravet om universell utforming har i praksis bare vært kosmetikk sammenlignet med dette. I praksis er det en bevegelseshemmedes eller en rullestolbrukers behov som har vært dimensjonerende”.

”Kravet om uu må brukes med fornuft. Husbanken - og vi - er best tjent med å vurdere hvert prosjekt enkeltvis. Det har ikke vært noe problem å oppnå dette på egnede tomter, men småhusbebyggelse kan være vanskelig å tilpasse Husbankens krav. Blir det for komplisert, søker vi annen finansiering”

---

<sup>65</sup> Intervjuer foretatt høsten 2010. Med hensyn til energi er nye kriterier lagt ut til høring og senere drøftet og justert etter kommentarer fra bransjen. Veilederen skal godkjennes av departementet og etter planen settes i verk i januar 2011.

### 6.3.2 Forhandlerne: Husbanken påvirker antall boliger med uu

Generelt uttrykkes motstand mot økning i antall myndighetskrav:

”De negative utviklingstrekkene er at papirkravene er i ferd med å ta kvelertak på bransjen, og vi føler innimellom at papirene blir viktigere enn selve kvalitetene i husbyggingen. Trykket fra myndighetene med stadig nye regler er en belastning, og jeg tror at man på lang sikt kommer til å oppleve en bransje der større boligprosjekter blir mer vanlig.

Forhandlerne som vi har intervjuet, er imidlertid godt fornøyde med både saksbehandlingstid og service som gis i Husbanken, med visse unntak.

”Jeg må skryte av Husbankens saksbehandling. Men i den perioden lånesøknadene ble sendt til Drammen, så var det en tragisk periode, der sakene ble liggende i månedsvis, men dette er heldigvis endret nå.”

”Vi utbyggerne som har brukt Husbanken gjennom mange år – og kjenner systemet – er mer tilbøyelige til å bruke grunnlånet enn de yngre”.

Forhandlerne påpeker at de største forandringene som har skjedd i markedet de senere årene, er at det har blitt så mange valgmuligheter i ferdighusmarkedet for kundene og dermed også flere muligheter for skreddersydde løsninger. Verken universell utforming eller finansiering er normalt noe sentralt tema tidlig i salgsprosessen. Andelen av forhandlerne eller selgere som anbefaler Husbanken, varierer, men ingen av informantene har ført nøyaktig statistikk. De kjenner både regelverket og de lokale saksbehandlerne godt.

”Jeg har lang erfaring med Husbanken og er godt kjent med dreiningen derfra de siste årene fra fokus på areal og kostnader og mot kvaliteter. Husbanken godtar i dag langt mer enn de gjorde tidligere. Jeg pleier å anbefale Husbankfinansiering til kjøperne fordi de stiller romslige krav og har gunstige lånebetingelser.

Forståelse av universell utforming er at

”huset skal være tilpasset alle livets livsfaser og ift alle handikap. En annen siden av saken er at uu kan svekke helsa. Når en har alt på et plan, så holder en seg også mindre i vigør”.

”Vi merker godt at Husbanken har lagt større vekt på livsløpsstandarden og at størrelsen på snusirkelene har økt”.

”Før så krevde de noe de kalte besøksstandard, som betydde litt mer areal, men det var greit å innarbeide i våre prosjekter”

Flere forhandlere påpeker likevel at Husbanken har vært med på å påvirke at det bygges flere boliger med universell utforming.

”Ja, jeg tror faktisk at Husbanken har vært med på å påvirke det som har vært bygd i forhold til bevegelseshemmede”.

”Helt klart, men jeg tror kjennskap til Husbanken har blitt svekket både blant kollegaer og kjøpere.”

### 6.3.3 Forbildeprodusentene: Kompetansetilskuddet viktigere enn grunnlånet

Informanter som representerer såkalte forbildeprosjekter, er utbyggere eller prosjektutviklere i prosjekter med særskilt høye kvaliteter innen universell utforming eller miljø (energi). Felles for disse er at de har hatt mye samarbeid med og har hatt ekstraordinær støtte fra Husbanken.

De er - nær sagt naturlig- godt fornøyd med Husbankens rolle<sup>66</sup>.

”I det aktuelle prosjektet valgte vi Husbanken på grunn av ”den totale pakken”. Gjennom Husbanken fikk vi også tilgang til fagfolk og Husbankens kompetanse sammen med et godt finansieringstilbud. Vi søkte og fikk kompetansetilskudd som vi kunne bruke til å kjøpe noe bistand. Generelt så trenger mindre aktører som oss ”sparringspartnere” i utviklingsprosjekter. Den støtten som Husbanken har gitt oss i forhold til universell utforming, har vært avgjørende ettersom dette ellers ville ha vært fordyrende for prosjektet.”

”I utviklingsprosjektet fikk vi et Husbanklån med lengre avbetalingstid slik at de årlige utgiftene blir lavere enn vi kunne ha oppnådd ellers i markedet.”

”Alternativet til denne måten å oppnå noe på, er vel bare gjennom loven og forskriftene. Hvis alt skal reguleres gjennom forskriftene, vil det bli usedvanlig detaljert. Husbankpremieringen går til dem som er villige til å yte litt ekstra med hensyn til kvaliteter, og tilfaller i siste instans kjøperen. Jeg tror dette er en god modell for å finansiere kvalitet i bygningsmassen.”

”Jeg tror særlig Husbankens kompetansetilskudd, som i praksis blant annet brukes til å kjøpe inn faglig bistand for å utvikle forbildeprosjektet, har betydd mye. Husbanken gir støtte til utvikling av prosjekter som ellers faller mellom flere stoler. Uten kompetansetilskudd og den forskningen og det utviklingsarbeidet som dette har frambrakt, ville det ikke ha vært såpass stor utvikling på dette området som det faktisk er.”

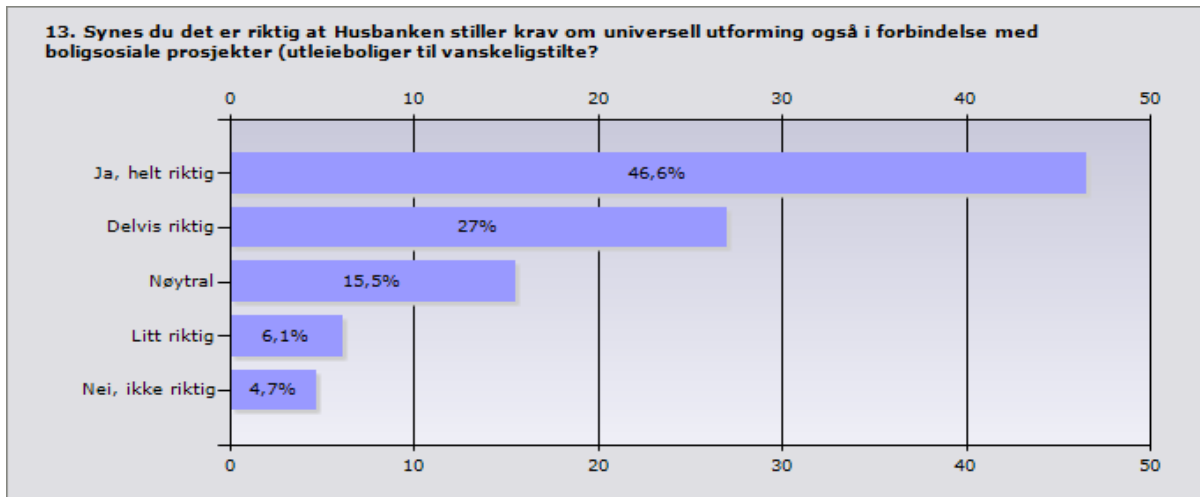
### 6.3.4 Ikke-kommersielle aktører: uu må også inn i boligsosiale prosjekter

Kommuner og stiftelser er i stor grad direkte oppfølgere og agenter for statlige mål i boligpolitikken. Disse ikke-kommersielle aktørenes søker om grunnlån først og fremst fordi det er praktisk fordi det som oftest samtidig søkes om tilskudd. De bygger i stor grad omsorgsboliger og utleieboliger for eldre og bevegelseshemmede og vanskeligstilte grupper.

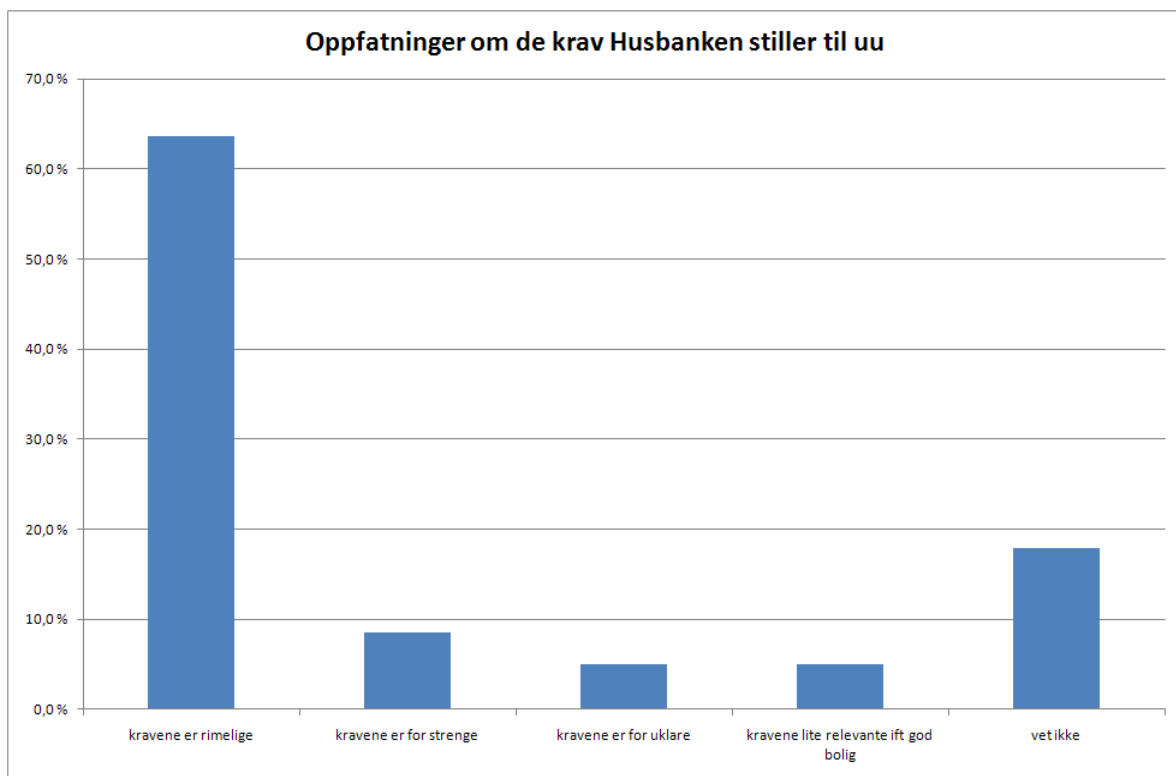
De aller fleste av de spurte kjenner til at Husbanken stiller krav om at boligen skal være universelt utformet (over 92 prosent). De fleste ikke-kommersielle utbyggerne er enige i at det er helt eller delvis riktig at det stilles slike krav også i forbindelse med boligsosiale prosjekter (figur 6.3.) og oppfatter kvalitetskravene som rimelige (figur 6.4.). Også de ikke-kommersielle aktørene uttrykker et relativt stort behov for mer veiledning og informasjon fra Husbanken om universell utforming (figur 6.5.).

---

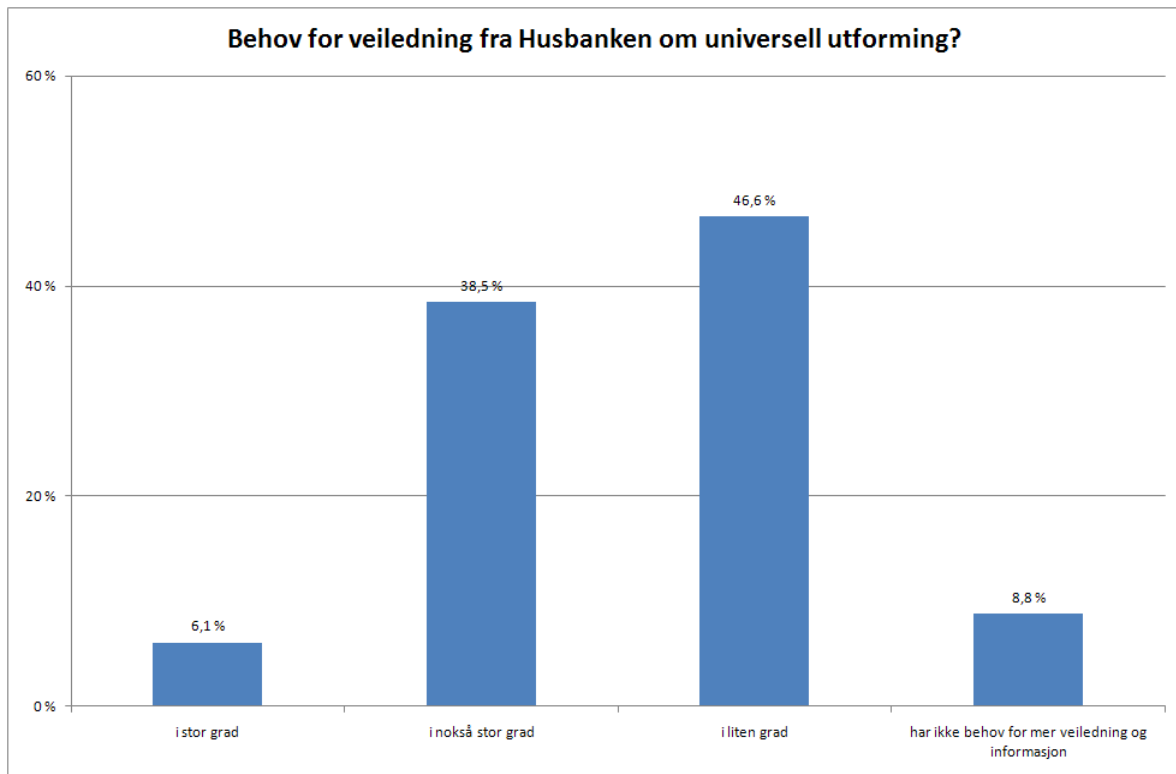
<sup>66</sup>Grunnlånet inngår imidlertid bare som en del av den samlede virkemiddelpakken.



Figur. 6.3. Oppfatninger om Husbankens krav til uu i boligsosiale prosjekter. Ikke-kommersielle aktører. Kilde: Spørreundersøkelse Asplan Viak/NOVA, 2010



Figur. 6.4. Oppfatninger om Husbankens krav til uu. Ikke-kommersielle aktører. Kilde: Spørreundersøkelse Asplan Viak/NOVA, 2010



Figur. 6.5. Behov for veiledning om universell utforming fra Husbanken. Ikke-kommersielle aktører. Kilde: Spørreundersøkelse Asplan Viak/NOVA, 2010

I praksis så vi imidlertid i tabell 6.5. at det er svært varierende i hvilken grad uu-kvaliteter faktisk inkluderes i byggeprosjekter der søker er en ikke-kommersiell aktør. Respondentene kjenner heller til at en har fått avslag på søknad om grunnlån til prosjekter fordi prosjektet har manglet universell utforming. Dette er i samsvar med kommentarene vi fikk fra Husbankens saksbehandlere som gav inntrykk av at uu-kravene ble tillagt mindre vekt i boliger for vanskeligstilte.

## 6.4 Saksbehandlerne forsøker å målstyre

### 6.4.1 Ulik regional praksis

Innføring av grunnlån skulle blant annet innebære en større grad av forkantarbeid og påvirkning tidlig i prosjektfasen. Intervjuene påpekte imidlertid ulik praksis på dette området. Det gjaldt for eksempel omfanget av kundekontakt tidlig i søknadsfasen.

Region Midt-Norge og Region Vest arbeidet svært forskjellig med søkere forut for og i selve søknadsfasen. I Region Midt-Norge var kontakten med utbyggerne begrenset til selve søknadsfasen, og saksbehandlerne opplevde at det fra ledelsens side ble oppfordret til å ikke bruke tid på direkte møter med utbyggere i forbindelse med søknader. I stedet ble det drevet allmenn informasjonsvirksomhet mot utbyggere på forhandlerforsamlinger og andre typer bransjetreff der Husbanken ble invitert. Dette fungerte bra i forhold til å informere utbyggere om generelle krav forbundet med grunnlånet (og andre HB-ordninger). Det var derimot få muligheter til å påvirke mer direkte i hvert enkelt prosjekt ved å gå i dialog med

utbygger direkte og f.eks. foreslå konkrete endringer i prosjektene. Det ble gitt signaler fra ledelsens side om at slikt tett samarbeid ikke var ønskelig og saksbehandlerne ikke skulle bruke så mye tid og ressurser i søknadsfasen. Det ble sett lite på tegninger og planer. Men noen forbildeprosjekter som Berg studentby og enkelte passivhusprosjekter har det vært brukt mye ressurser på. Region Midt-Norge har ikke prioritert å være gratiskonsulenter for disse.

Region Vest la mer vekt på direkte kontakt med utbyggere, både før og under prosjekteringsfasen. Utbyggere kommer til HB og presenterer sine prosjekter, også prosjekter som ligger litt frem i tid (1-3 år før søknaden er aktuell). Spesielt "faste kunder" kommer ofte tidlig. Den tidlige kontakten ble betegnet som svært viktig for å kunne påvirke utforming av prosjektet. Med privatpersoner foregår kontakten stort sett på telefon, og det er sjelden at de kommer og presenterer sitt byggeprosjekt. Den personlige kontakten ble ansett for å være viktig. I den tidlige fasen var det spesielt utearealene det ble fokusert på: hvor bygningene skulle ligge på tomten, hvor parkeringsplasser skulle være, hvor lekearealer skulle være, hvordan utearealene kunne gjøres mer tilgjengelige for alle etc. Når det gjelder selve planløsningen, så er det bare småting som det rettes på (spesielt i den tidlige fasen).

Region Vest fremhevet faktorer som de mente var viktige i deres arbeid med grunnlånet. Kontinuitet, tilgjengelighet og fagmiljø var ansett for å være HB største fortrinn. HBs evne til å påvirke i forbindelse med grunnlånet var sterkt betinget av arkitektenes deltakelse. Hvis kunnskapen på lokalkontorene forvitret, spesielt arkitektenes kunnskap, kunne ordningen falle sammen. Grunnlånet ville fungere dårligere uten arkitektenes aktive innspill, og arkitektene ville heller ikke fungere som påvirkere uten grunnlånet som gulrot. Begge måtte være på plass for at HB skulle lykkes i å påvirke.

Lånekontoret i Drammen hadde ingen direkte kundekontakt ettersom de mottok søknader som allerede hadde blitt behandlet ved regionskontorene i henholdsvis Agder og Øst. Informantene kunne derfor ikke gi noen kommentarer til hvordan konkret HB jobber med å påvirke utbyggere og andre til å inkludere flere boligkvaliteter ettersom dette ikke er en del av deres daglige virke. Saksbehandlerne var imidlertid ikke i tvil om at grunnlånet hadde bidratt og fortsetter å bidra til bedre boligkvaliteter.

#### **6.4.2 Utydelige interne retningslinjer og signaler fra ledelsen**

Heller ikke for saksbehandlerne har kravene som er blitt stilt gjennom retningslinjer og veileder til grunnlånet, blitt oppfattet som tydelige nok. Saksbehandlere er nøyaktig delt på midten i synet på hvorvidt kravene er tydelige nok i den eksterne veilederen. Heller ikke den interne veiledningen oppfattes som tilfredsstillende<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Referansegruppen opplyser at arbeidet med en intern skriftlig veileder ble stoppet i 2005 fordi en "ikke skulle operere med en veileder i tillegg til en ekstern veileder". Referansegruppen trodde ikke at den var lagt ut eller benyttet i særlig grad.

### 6.4.3 Saksbehandlerne vurdering av hvordan kvalitetskravene oppfattes i markedet

Et hovedspørsmål under intervjuene var knyttet til hvordan en oppfatter kvalitetskravene blant Husbankens kunder.

Den generelle oppfatningen blant saksbehandlerne ved alle kontorene var at utbyggere og andre kunder stort sett var klar over hvilke ekstrakvaliteter grunnlånet krever og at det ikke var problematisk å få søkere til å oppfylle dem. Fra Region Vest ble det bemerket at selv om det per i dag ikke var vanskelig å selge inn energieffektivitet<sup>68</sup>, var det ”tilnærmet ramaskrik i bransjen og store protester” da det ble innført. I Drammen ble det sagt at selv om de ikke opplevde det som vanskelig å selge inn boligkvaliteter per i dag, så driver utbyggerne butikk, og viljen til å inkludere strenge kvalitetskrav avhenger til syvende og sist av sluttbrukers betalingsevne og –villighet.

### 6.4.4 Boliger for vanskeligstilte: et eget mål

Et gjennomgående inntrykk fra intervjuene med Husbankens saksbehandlere<sup>69</sup> er at det er rom for å utvise skjønn med hensyn til kvalitetskravene (miljø og uu) når det gjelder boliger til vanskeligstilte. Dette ble begrunnet med hensynet til byggekostnadene i den forstand at husleie/salgpris måtte stå i forhold til betalingsevnen hos den aktuelle gruppen av beboere. Noen uu- og miljøkvaliteter er ansett for å være kostnadsdrivende<sup>70</sup> men generelt var oppfatningen blant saksbehandlerne at uu-kvaliteter var mindre kostnadsdrivende enn miljøkvaliteter så lenge disse ble tatt hensyn til tidlig i prosjekteringsfasen.

Region Vest utdypet unntaket med å forklare at i slike saker var det viktig å kunne bruke skjønn i saksbehandlingen og få til boliger som var egnede for brukerne og ikke for dyre for kommunene (i tilfelle kommunale utleieboliger) eller andre sluttkjøpere med toppfinansiering med startlån<sup>71</sup>. Imidlertid ble det presisert at slike avvik kunne godtas hvis kommunen forklarte hvorfor det var nødvendig. HB var lydhøre for kommunenes argumenter, men samtidig var kommunene på glid når det gjaldt aksept for at det skulle tas hensyn til boligkvaliteter også for vanskeligstilte. Region Vest anså det som viktig å ikke legge hindringer i veien for kommunene på grunn av stort behov for boliger. Det var også svært omfattende kommunale prosesser i forkant av slike prosjekter. Dersom HB ikke kunne akseptere avvik på kvalitetene i denne typen prosjekter, ville HB bli et ytterligere hinder på veien til å fremskaffe flere boliger.

Videre ble samspillet mellom grunnlånet og boligsosialt arbeid sterkt fremhevet av Region Vest. Arbeidet var også organisert slik at flere jobbet for eksempel 90-10 fordelt grunnlån-boligsosialt og vice versa, slik at det ikke var vannrette skott mellom arbeidsfeltene, og dette gagnet begge fagfeltene. De siste årene har det vært satset mye på boligsosialt arbeid i Husbanken med tilhørende rekruttering blant samfunnsvitere. Men ifølge Region Vest trekker fagområdene veksler på hverandre: Region Vest har fagansvar for grunnlånet i HB og besitter høy kompetanse på dette feltet. Lokal ledelse støtter veldig opp om den fortsatte

<sup>68</sup> Energieffektivitet beregnet utfra TEK -97, som har vært gjeldende i evalueringsperioden.

<sup>69</sup> Dette spørsmålet ble ikke diskutert med saksbehandlerne i Region Midt-Norge

<sup>70</sup> Dette kommer an på en rekke forhold, bl.a. størrelsen på boenheten og tomteforhold. Se avsnittene 5.2. og 6.2. for korte diskusjoner av merkostnader av henholdsvis miljø- og uu-kvaliteter i boliger.

<sup>71</sup> Ofte var det et økonomisk spørsmål fra kommunalt hold – flere kvaliteter gir høyere investeringskostnader, men lavere driftskostnader



satsingen på grunnlånnet. Saksbehandlerne var enige om at denne kunnskapen hadde tilført mye til det boligsosiale arbeidet. Kunnskap om kostnader, planløsning, planprosesser og kjennskap til byggebransjen ble fremholdt som viktig for godt boligsosialt arbeid, og denne kunnskapen var et resultat av satsingen på kompetansebygging for grunnlånnet. Denne kunnskapen var nyttig f. eks. ved å koble kommuner og utbyggere når det gjaldt potensielle prosjekter for utbyggere som hadde gjort noe lignende i andre kommuner, eller informere utbyggere om planer om nye boligsosiale prosjekter i ulike kommuner.

#### **6.4.5 Skjerpet kontroll**

Saksbehandlerne uttrykte alle at kontroll hadde vært lite prioritert lenge. Nå var det tegn til at HB's overordnede ledelse erkjente at de likevel måtte ha noe etterkontroll for å opprettholde et tilfredsstillende kvalitetsnivå på HB-finansierte boliger. I etterkant av Riksrevisjonens rapport (desember 2008) har kontrollen blitt styrket.

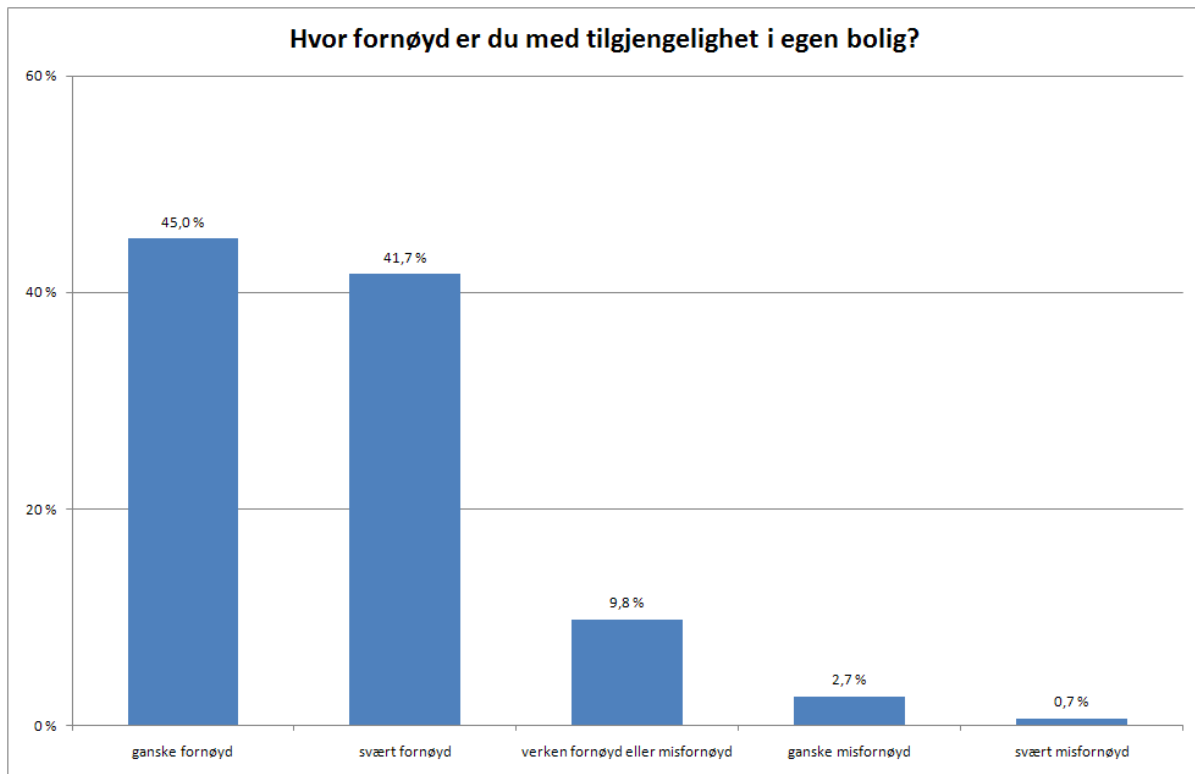
Målet om at ti prosent av boligene skulle kontrolleres, var felles for alle regionskontorene. Hvordan dette hadde blitt praktisert i vår analyseperiode (2006-09) var derimot litt varierende. I region Vest ble det gjennomført kontroll i 2009 av til sammen 304 enheter i 16 prosjekter (det har også blitt gjennomført kontroller i 2010). HB var seg bevisst at man måtte være litt selektiv når man velger hvor man skal kontrollere. Størst effekt fikk man hvis man kontrollerte utbyggere som hadde et langvarig kundeforhold siden dette også påvirket fremtidige prosjekter. Kontroll hos en selvbygger/privat søker hadde liten effekt – denne kunden bygget neppe flere boliger med grunnlansfinansiering.

I region Midt-Norge var det ikke blitt gjennomført etterkontroll av boliger bygget med grunnlån i evalueringsperioden 2006-09. I stedet ble kontrollen basert på egenmelding fra utbygger, og der var "alt krysset av" i henhold til hva som hadde blitt lovet i søknaden. Med dagens system med egenmelding hadde saksbehandlerne liten oversikt over i hvilken grad prosjekter faktisk ble bygget i overensstemmelse med kvalitetskrav og tegninger som ble lagt til grunn i søknaden.

### **6.5 Brukerne er fornøyde med boligens uu-kvaliteter**

Sluttbrukerne – eller beboerne – er de som til syvende og sist skal etterspørre de kvalitetene som myndighetene ønsker de skal etterspørre. De er i undersøkelsen bedt om å vurdere den grunnlansfinansierte boligens uu- egenskaper mv.

Generelt legger kundene vekt på at boligen skal ha god tilgjengelighet ved kjøp av boligen: nesten 70 prosent av de spurte svarte eksplisitt ja på dette spørsmålet. De aller fleste av låntakerne sier seg godt fornøyd med de faktiske uu-kvalitetene i sin egen bolig – nærmere 87 prosenter er fornøyd med tilgjengeligheten i egen bolig. Svært få av de nesten 800 som har svart, har oppgitt at de har gjennomført ytterligere tilgjengelighetstiltak i egen bolig etter innflytting.



Kilde: Spørreundersøkelse Asplan Viak/NOVA, 2010

Låntakerne er også her spurt om hva de oppfatter som det viktigste som myndighetene kan gjøre for å få bygget flere boliger med tilgjengelighet. I likhet med virkemidler knyttet til stimulering av miljøegenskaper oppgir sluttbrukerne at gunstigere lånebetingelser og høyere tilskudd er de viktigste virkemidlene som myndighetene kan benytte.

## 6.6 Paralleller til riksrevisjonens rapport

En rapport fra Riksrevisjonen (desember 2008) undersøkte om, og hvordan, grunnlån fremmer miljøkvaliteter og universell utforming. Riksrevisjonen viste til at Husbanken i større grad burde prioritere å fremme boligkvaliteter i byggeprosjektene for å nå de arbeidsmålene som er satt på dette området. Enkelte datakilder som riksrevisjonen benytter i sin rapport og i denne evalueringen er lik. Blant annet bygger begge undersøkelser på en spørreundersøkelse blant utbyggere. De empiriske funn i vår undersøkelse sammenfaller i betydelig grad med resultatene i Riksrevisjonens rapport.

## 6.7 Bygningsteknisk etat er tvilende til berettigelsen av kvalitetskravene

Med den nye TEK'ens krav (TEK-10, innført 1.7.10 med overgangsordning fram til 1.7.11) vil disse ifølge BE fullt ut dekke det som grunnlånet krever i dag. Unntaket er for bygninger med to etasjer, hvor det i TEK-10 ikke stilles krav om heis.

Når det gjelder eventuelle ytterligere kvalitetskrav og framtidig virkeområde for grunnlånet, vil en da i praksis nærme seg NAVs virkemiddelområder som omfatter støtte til tekniske hjelpemidler. BE spør om dette er ønskelig. Etter deres vurdering er de mest interessante framtidige utfordringene med hensyn til uu er knyttet til utbedring/renovasjon av eksisterende boligmasse. Oppsummert kan derfor ikke BE se den store berettigelsen av grunnlånsordningen som kvalitetspåvirker av nyboligmassen fremover.

## **6.8 Boligprodusentene mener HBs fortrinn er ”å jobbe gjennom markedet”**

Informantene fra Boligprodusentenes forening er godt innforstått med myndighetenes mål knyttet til miljø- og tilgjengelighetsutfordringene. Men alle myndighetsmål som påtvinger endringer i en næring, og som gir merarbeid for aktørene, vil møte motstand selv om utbyggerne oppfatter dem som fornuftige. De oppfatter at det viktigste er å drøfte hva som i praksis er effektive virkemidler for å oppnå et ønsket mål.

Det kreves derfor langsiktighet for å kunne endre holdninger og derigjennom å oppnå målene. TEK-10 har definitivt skjerpet kravene til uu, men dette var altså ikke gjeldende i den perioden grunnlånet ble innført og som er utgangspunkt for denne evalueringen. Boligprodusentenes vurdering er at Husbanken har bidratt noe i forhold til å sette energimålsetningene, men Husbanken har bidratt ”ekstremt” mye i forhold til å øke tilgjengelighet i boligmassen, først og fremst ved å etablere livsløpsstandarden som bransjestandard. Livsløpsstandarden har vært viktig og har vært på rett nivå. En stor del av den norske boligmassen som Husbanken har finansiert, har derfor indirekte blitt tilpasset dagens tekniske forskriftsnivå. Målt på denne måten har Husbanken og grunnlånets innflytelse vært stor.

Den store fordelen, slik Boligprodusentene ser det, er at mens lovsiden er definitiv, så har Husbankens og grunnlånets måte å jobbe på vært ”gjennom markedet” og dette har vært formålstjenlig. Det har vært gunstig at det finnes en etat (finansjør) i daglig kontakt med bransjen som lettere vil kunne finne pragmatiske løsninger for å oppnå ideelle samfunnsmessige mål. Svakheten med andre offentlige institusjoner med samme formål er at de ikke har aktør- og markedskontakt. Derfor har Husbankens tenkning omkring grunnlånet vært god.

## **6.9 Referansegruppens synspunkter**

Prosjektets referansegruppe er sammensatt av ledere og saksbehandlere med lang erfaring med både oppføringslån og grunnlån.

Oppføringslånet, og senere grunnlånet, har vært en garantist for kreditt til bransjen og har vært et verktøy for å opprettholde aktivitet i en konjunkturutsatt næring, sist demonstrert under finanskrisen. Oppføringslån har vært et tilbud til det brede lag av bransjeaktørene og disse har gjennom mange år hatt ett nært forhold til Husbanken.

Låneproduktet har endret seg. Med det tidligere oppføringslånet ble det gitt basislån som varierte etter størrelsen på boligene, og som ikke var avhengig av de faktiske kostnadene. Rimelige og nøkterne boliger fikk dermed lavere egenkapital enn dyrere boliger. For å motivere til økte kvaliteter i prosjektene, ga en lånetillegg. Lånetilleggene ble gitt på grunnlag av spesielle investeringer i prosjektet eller bolig- og miljøkvaliteter. De fleste tilleggene var faste kronebeløp, og tilleggene ble gitt uavhengig av de faktiske kostnadene i prosjektet. Likevel medførte denne formen for låneutmåling at den totale finansieringen sjelden utgjorde mer enn 60 % av kostnadene.

Nå er kvalitetskriteriene knyttet direkte til grunnlånet, og låneutmålingen idag utgjør 80 prosent av kostnadene. Private banker tilbyr rask finansiering tidlig i kundens beslutningsprosess, ofte i et samarbeid med meglere og utbyggere. Endringer i konkurransebildet og liten markedsføring er en del av forklaringen på lav markedsandel for grunnlånet. Det er også en politisk beslutning at Husbankens grunnlån skal være et supplement til det ordinære bankmarkedet.

Etter referansegruppens vurdering kreves det en mer langsiktig og strategisk tilnærming for at grunnlånet skal være et egnet virkemiddel for å oppnå kvalitet. En lav markedsandel trenger ikke bety at lånet har utspilt sin rolle, det avhenger av ambisjonsnivå og hvilke endringsstrategier en støtter seg til. Hvis det viser seg at grunnlånet har vært vesentlig for innovatører og trendsettere, kan dette bety suksess og et vesentlig bidrag til rask utvikling mot volummarkedet for samfunnsmessig viktige produkter. Generelt mener referansegruppen at grunnlånet innebar betydelige endringer og forenklinger i forhold til det tidligere oppføringslånet. Økt bruk av skjønn, fleksibilitet og tidlig dialog med utbyggerne har etter referansegruppens vurdering gitt bedre mulighet til å ta ut kvalitetspotensialet i prosjektene. Tidlig dialog har også ført til at Husbankens kvalitetskrav er blitt bedre kjent og akseptert hos bransjeaktørene. Dette gir en påvirkningsmulighet knyttet til arbeidsformen som er sterkere enn kriteriene i grunnlånet.

Det er etter referansegruppens vurdering forskjeller mellom de boliger som Husbanken finansierer, og det som finansieres i de private finansieringsinstitusjonene. Dette ble senest demonstrert under finanskrisen. De prosjektene som Husbanken mottok uten å ha hatt dialog med utbygger underveis i prosessen, hadde klart dårligere kvaliteter enn de prosjektene som søkte om grunnlån. Private banker vektlegger normalt ikke de samme kvalitetskriterier som Husbanken .

Tilbakemeldinger fra utbyggere tyder på at forkantarbeid og dialog tidlig i prosjektutviklingen i mange tilfeller er avgjørende for at kvalitetsmulighetene utnyttes maksimalt, ikke minst at det satses på nytenkning og pilotprosjekter. Referansegruppen mener at antall boliger med uu/miljøkvaliteter ville vært betydelig lavere uten påvirkningsarbeidet som Husbanken gjør. Saksgangen med forhåndsvurdering og samarbeid med utbygger i planleggingsfasen, er mer krevende for HBs saksbehandlere enn den mer regelstyrte behandlingen vi hadde før. Riktignok krevde også den regelstyrte behandlingen av mange kvaliteter mye ressurser. Forkantarbeid i idé- og konseptfase krever en annen og mer spisset kompetanse. Arbeidsformen krever aktiv oppfølging og dialog for at den skal kunne fungere godt.

Forkantarbeidet retter seg både mot små, mellomstore og store utbyggere. Erfaringene så langt viser at det gjerne er ambisiøse små og mellomstore aktører som først lar seg bevege

til å sette i gang pilotprosjekter og forbildeprosjekter. De store lokomotivene i bransjen er tyngre å få med på denne type prosjekter.

Eksemplene Husby Amfi, Kulsås Amfi, Løvåshagen og Blakstadmodellen har oppstått i møtet mellom ambisiøse regionale aktører og kompetente engasjerte medarbeidere ved Husbankens regionkontorer.

## 6.10 Vår vurdering

Vi tolker utbyggernes svar i spørreundersøkelsen som at miljøkravene vies relativt liten oppmerksomhet og at de ikke oppfattes som et stort hinder å passere for å oppnå grunnlån. Vi tror ikke Husbankens krav oppfattes som særlig strenge ute i markedet. Intervjuer med forbildeaktører, referansegruppen og Boligprodusentenes Forening nyanserer imidlertid denne oppfatningen noe. Innenfor mindre segmenter som retter seg både mot små og mellomstore og store utbyggere har lånet også hatt en viss påvirkningskraft knyttet til miljø.

De siste 25 årene har Husbanken vært en betydelig pådriver til å endre utformingen av boliger med hensyn til tilgjengelighet, særlig gjennom etablering av livsløpsstandarden som bransjestandard. Vi legger til grunn at grunnlånets og Husbankens krav om livsløpsstandard og stimulanser til universell utforming har vært en forutsetning for heving av kravene i byggeforskriftene (TEK-10). En betydelig del av saksbehandlerne uttrykker i vår spørreundersøkelse at de samlede kravene som har vært stilt på området har vært for utydelige og de har savnet støtte hos den øverste ledelsen ifbm veiledning og oppfølging. Vi legger til at grunnlånet har hatt større innflytelse når det gjelder påvirkning av kvaliteter enn det oppføringslånet hadde.

## 7 GRUNNLÅNETS BETYDNING FOR Å BEDRE ETABLERINGSMULIGHETENE

Teamet i dette kapitlet er om hvordan boligmassen i enkelte spesielle segment kan påvirkes av grunnlånet. Mer spesifikt skal vi betrakte boligforsyningen i distrikter med svake boligmarkeder og se på sammenhengen mellom grunnlån og etableringsmuligheter for noen grupper som antas å ha noen spesielle problemer med enten å skaffe seg en (hensiktsmessig) bolig<sup>72</sup>.

Spørsmålet om grunnlånet i sin nåværende utforming kan påvirke husstander i etableringsfasen og vanskeligstiltes muligheter til boligetablering, kan deles i to:

- i) Kan grunnlånet *generelt* påvirke størrelsen på boligmassen (målt i antall boliger), og har i så fall dette noen betydning for grupper som midlertidige eller permanent har problemer med å skaffe seg en bolig? (Og hvilke betingelser må være til stede for at spørsmålet skal kunne besvares med et ja?)

---

<sup>72</sup> I kapittel 4 drøftet vi spørsmålet om grunnlånet bidrar til å holde boligbyggingen og –forsyningen i distrikter med svake boligmarkeder.

- ii) Bidrar grunnlånet til at kommuner (eller andre aktører) kan realisere boligprosjekter som er tiltenkt spesifikke målgrupper, herunder vanskeligstilte? (og hvis ja, hvor avgjørende er grunnlånet for at slike prosjekter realiseres?)

## 7.1 Liten betydning for unge i etableringsfasen

Med generell boligbygging mener vi nybyggingen som ikke er spesielt rettet mot noen spesifikke grupper (som vi drøfter i neste avsnitt). Vi starter med premisset om at grunnlånet gir flere boliger. Antall boliger i den hypotetiske situasjonen uten grunnlån kan vi kalle for B, og de ekstra boligene man har fått i et lokalt boligmarked, kan vi kalle for  $\Delta B$ .

Gitt dette premisset så reduseres altså spørsmålet om det er lettere for marginale grupper på boligmarkedet å etablere seg i en boligmasse med  $(B+\Delta B)$  boliger enn i en boligmasse med bare B boliger. Spørsmålet høres selvfølgelig banalt ut, men det dekker den materielle realiteten i et boligmarked. Det avgjørende er om tilveksten til boligmassen kommer i segmenter som ikke passer for - eller er for dyre for - de marginale gruppene. Skjer tilveksten i boligmassen i de øvre kvalitetssegmenter, kjøpes denne av en husholdning som ellers ville ha lagt beslag på en bolig i et noe lavere kvalitetssegment. Disse prosessene ender nederst i kvalitetshierarkiet ved at en husholdning som ellers ville ha vært uten bolig, får en bolig i ett av de lavere kvalitetssegmentene. Nordvik (2004) bruker en såkalt vakansekjedemodell og viser at slike interaksjonsmønstre eller filtreringsprosesser kan være både omfattende og komplekse. Den grunnleggende og enkle innsikten er at en bolig ekstra gir en etableringsmulighet ekstra!

Om tilveksten til den allmenne boligmassen faktisk fører til at noen unge eller vanskeligstilte som ellers ikke ville ha greid det, får seg en bolig, avhenger av konkurranseflatene på boligmarkedet og er tilsyvende og sist et empirisk spørsmål. Hvis grunnlåneordningen har effekt på størrelsen på boligmassen, kan altså ordningen bidra til å lette veien inn i egen bolig for marginale grupper som unge i etableringsfasen og vanskeligstilte. Men, er det rimelig å tro at grunnlånene øker boligmassen i en langsiktig likevekt? I kapittel 3 drøftet vi effekten av subsidiering av nybyggingen. På ethvert punkt i tiden vil subsidiering kunne presse nybyggingen oppover. Økningen i boligmassen presser derfor priser nedover. I neste periode vil dette så presse prisene nedover, og lønnsomheten i nybyggingen faller – og da faller nybyggingen. Et effektivt marked vil faktisk nøytralisere subsidiene over tid slik at det er vanskelig å presse boligmassen varig utover det den vil være uten subsidiering. Disse teoretiske resonnementene har også empirisk støtte. Murray (1999) fant at subsidiert bygging for middelklassen ikke øker boligmassen på sikt. Resultatene i Nordvik (2006) peker i samme retning.

Nylig har vi hatt en periode hvor kredittmarkedene ikke fungerte. Høsten 2008 brøt interbankmarkedet sammen, og for mange utbyggere sto Husbanken igjen som en sentral finansieringskilde. Hvis vi tenker oss at Husbanken ikke hadde finansiert prosjekter i denne fasen, hva ville ha skjedd? Selv om det nok hadde påløpt en del kostnader fordi prosjektframdriften hadde blitt forsinket, hadde landets boligmasse nå eller om ett års tid sannsynligvis ikke blitt særlig påvirket. Det som ikke ble bygd i krisetiden, ville ha skapt et

gap som ville ha blitt fylt senere. Etterspørselen ville ha vært der etterpå, og utbyggere ville ha respondert på den. Med andre ord, boligene ville ha blitt bygd, men noe senere<sup>73</sup>.

Grunnlån framstår ikke som et virkemiddel som letter etableringen fordi om størrelsen på boligmassen stimuleres. Dette argumentet bygger på at bolig- og kapitalmarkedene er velfungerende, dvs at prisene klarer markedet. I tidligere tider med knapphet på kreditt og da boligprisene ble holdt nede gjennom ulike reguleringsmekanismer, hadde nok datidens ekvivalent til grunnlånet – oppføringslånet – større betydning. Med hensyn til dagens situasjon er vår konklusjon at generelle grunnlån til oppføring ikke letter mulighetene for husholdninger i etableringsfasen.

## 7.2 Virker i samspill med andre virkemidler

Kommuner og andre aktører med et boligsosialt ansvar kan bruke grunnlån som finansieringskilde ved anskaffelse av boliger spesielt rettet mot vanskeligstilte (oftest i kombinasjon med boligtilskudd til utleieboliger). Bare grunnlån er, naturlig nok, ikke et tilstrekkelig virkemiddel i forhold til denne målgruppa. Kombinasjonen av lån, tilskudd og kompetanseoverføring er nødvendig om tilbudet til de aller vanskeligst stilte skal videreutvikles på boligsiden. Det er imidlertid ikke opplagt at lån til dette formålet må gis innenfor rammene av grunnlånsordningen slik den er utformet i dag.

Noen av husholdningene i målgruppen for den boligsosiale politikken (dvs. de vanskeligstilte eller de vanskeligst stilte) etterspør ikke selv bolig i markedet og utgjør på sett og vis et eget markedssegment hvor det er kontinuerlig ubalanse. I dette tilfellet påvirkes verken etterspørselen eller tilbudet i det åpne markedet om en bruker grunnlån til å stimulere byggingen. Dermed gir ikke den umiddelbare effekten av stimulansen av tilbudet noen prisreaksjon. Når prisene ikke presses ned får vi heller ingen dempende effekt på boligbyggingen i perioden(e) etter.

En parallell til dette kan være førstehjemsboliger for unge i form av utleieboliger med relativt korte kontrakter. Poenget er at hvis slike boliger går til folk som ellers ikke ville ha kunnet skaffet seg en bolig, så vil bygging av utleieboliger ikke trekke etterspørsel bort fra andre deler av markedet. Og de vil heller ikke erstatte boliger som bygges senere. Korte kontrakter har andre ulemper, men bruk av dem sammen med (streng) behovsprøving kan øke det samlede tilbudet.

Vår konklusjon er at for boliger som er tiltenkt husholdninger som ellers står utenfor boligmarkedet, er det klart mulig å bedre etableringsmulighetene ved å stimulere til bygging eller anskaffelse på annen måte. Grunnlånet kan spille en rolle i så henseende både ved at det representerer tilgang til kreditt og tilbyr gunstige finansieringsbetingelser. For utvikling av denne typen tilbud vil også Husbankens boligsosiale kompetanse være viktig for kommuner.

---

<sup>73</sup> Det er jo et klart element av etterpåklokskap i denne analysen. Vi vet nå at den akutte krisen i banksektoren gikk over i løpet av noen måneder. De aktørene som stod midt i det, hadde ikke denne kunnskapen.

## 8 ALTERNATIVE MÅTER Å BEDRE MÅLOPPNÅElsen PÅ

### 8.1 Et samfunnsøkonomisk utgangspunkt

Klimakur 2020 har beregnet de samfunnsøkonomiske kostnadene (gevinstene) for henholdsvis konverterings- og energieffektiviseringstiltakene. Blant effektiviseringstiltakene peker henholdsvis energioppfølging (isolering og tetting) og lavenergiløsninger seg ut som de mest samfunnsøkonomisk lønnsomme. Som en langsiktig strategi peker lavenergiløsningstiltaket seg ut med høyest sparingseffekt. Blant de regulatoriske virkemidler er det ifølge Klimakur mest sannsynlig at innstramming av teknisk forskrift for bygg (TEK) med krav om lavenergiløsninger og passivløsninger og oppfølging gjennom energimerking som vil ha størst effekt. Fra 1. juli 2010 er det for eksempel forbud mot å installere oljefyr i alle nye bygg.

Analysene som vi har gjennomført, konkluderer med at grunnlånet ikke har påvirket størrelse på den ordinære boligmassen, verken i sentrale strøk eller i distriktene. Derfor har heller lånet bidratt særlig til målet om å sikre boligforsyning i distriktene eller å lette etableringen i egen bolig for unge og vanskeligstilte. For grupper som ikke greier å skaffe seg boliger selv, er det grunn til å tro at grunnlånet i et samspill med andre støtteordninger har betydning.

### 8.2 Om grunnlånets bidrag i forhold til boligkvaliteter

Grunnlånet har bidratt til at tilgjengeligheten i nybygde boliger har blitt noe bedre ved at grunnlånet i hele perioden har ligget litt i forkant av teknisk forskrift. Påvirkning av miljøegenskapene har nok vært litt mer beskjeden.

Vi har kommet et godt stykke på vei når det gjelder universell utforming i nye boliger. Den grunnleggende målsetningen i arbeidet strekker seg imidlertid lenger enn til nybyggingen. Det sentrale er jo at det finnes et stort og variert tilbud av godt tilgjengelige boliger for flest mulig. Mye gjenstår før dette er nådd, og det vil ta svært lang tid for å nå det hvis en bare fokuserer på nybyggingen. Når TEK på sett og vis overtar ansvaret for tilgjengeligheten i nybyggingen, kan Husbanken økonomiske virkemidler, herunder grunnlånet, rettes mot bedringer av tilgjengeligheten i den eksisterende boligmassen. Kvalitetsarbeid i den eksisterende boligmassen kan ofte være teknisk utfordrende. Kompetanseutvikling både i Husbanken og i bransjen kan være viktig på dette feltet.

Flere av saksbehandlerne oppfatter at grunnlånskravene knyttet til energisparing har vært for utydelige og at ledelsen saksbehandlerstøtte har vært for svak. Forskjellene i krav og målepunkter i henholdsvis TEK, Husbanken og Enova, som er pedagogisk godt illustrert av Rødsjø/Dokka (2010), viser at utbyggere eller lånsøkere må forholde seg til flere beregningsmetoder, og at dette gjør det vanskelig å sammenligne effekter for både brukere og myndigheter (og forskere). Generelt er det behov for bedre samordning av byggeforskrifter, energimerkeordning og virkemidlene til statlige aktører som Husbanken og Enova. Det vil bedre grunnlaget for statistiske sammenligninger av energiytelser i ulike boliger og bygninger.

TEK, energimerkeordningen og Husbankens/Enovas virkemidler bør som et minimum operere med like målepunkter for dokumentasjon av energiytelse både for nye og



eksisterende bygninger. Man kan da greie seg med én energiberegning for energimerke, kontrollere mot TEK, utløse lån og tilskudd fra Enova og Husbanken og eventuelt energisertifisere bygget.

Når dagens kvalitetskrav ivaretas gjennom Teknisk forskrift, kan en da likegodt spørre seg om ikke hele kvalitetspolitikken kan legges inn i den tekniske forskriften. Et argument mot å Tekifisere hele kvalitetspolitikken er at det er kvalitetsaspekter ved boliger som er så viktige til at vi ønsker å stimulere til produksjon av dem, men ikke så viktige at vi bør innføre dem som absolutte krav som alle må forholde seg til. Et praktisk rettet argument er at det er en fordel å ha en liten, innarbeidet etat og en virkemiddelpakke som jobber gjennom markedet i stedet for at alle forhold skal lovreguleres. Lite tyder på at sistnevnte er særlig gunstig. Et fortsatt arbeid med alternative boligkvaliteter vil også vedlikeholde og sikre kontinuitet i den markedskontakten man har opparbeidet i Husbanken. Dette trekker også flere av representantene for bransjeorganisasjonene fram som en viktig faktor.

### 8.3 Strategier for grunnlånets kvalitetskrav

Ved inngangen til 2011 står grunnlånet overfor nye utfordringer enn da lånet ble innført i 2005 fordi TEK på begge kvalitetsområdene har blitt skjerpet.

Evalueringstemaet påpeker et behov for å drøfte de bakenforliggende faglige spørsmålene med hensyn til hvilke som er de mest effektive virkemidlene videre for å nå henholdsvis miljø-<sup>74</sup> og tilgjengelighetsmålene; herunder på hvilke kvalitetsområder grunnlånet kan antas å egne seg best for å påvirke utforming. Etter vår vurdering står en overfor følgende valg med hensyn til videre utforming av grunnlånet:

- a) å skjerpe kravene ytterligere på de områdene hvor lovens forskrifter har blitt hevet
- b) vektlegge andre kvalitetsområder hvor miljø- eller tilgjengelighetseffekten potensielt er eller kan være stor.
- c) fortsette som i dag, dvs med en dobbeltregulering, men i kombinasjon med større bruk av tilskudd f. eks kompetansetilskudd og kompetansemegling mv.

Etter vår vurdering er det ikke opplagt at strategi a) er beste vei fremover. Det er et åpent spørsmål om en har kommet til et punkt hvor det ikke lenger er så gode argumenter for ytterligere skjerping av kvalitetskravene ift TEK<sup>75</sup>. Det er imidlertid signalisert fra KRDs arbeidsgruppe for energieffektivisering i bygg (KRD, 2010) at passivhus skal bli forskriftsnivå i 2015-2020. Husbankens grunnlån kan fortsatt ha en viktig funksjon inntil den ambisiøse målsettingen nås.

Hva som er de mest effektive virkemidlene for å redusere energibruk i boliger, bør diskuteres i et bredere perspektiv enn i dag. Regneeksempler i praktisk boligplanlegging i fagmiljøer (Asplan Viak, 2010) tyder på at det ikke er så store klimagevinster å hente bare på å øke energikravene i boligbygging. Det er vel så viktig å se på alle miljøaspekter ved utbygginger

<sup>74</sup> Et overordnet spørsmål er om de virkemidlene som en bruker i bolig- og bygningssektoren er de rette i den overordnede klimapolitikken. Selv om det ikke drøftes nærmere her, er det faglige miljøer og argumenter som tilsier at andre sektorer er viktigere enn bolig- og bygningssektoren.

<sup>75</sup> Trekker en inn det såkalte klimafotavtrykket er det usikkert hvor stor margineffekten av en ytterligere skjerping av kravene til isolasjon og lignende vil være på miljø og klima.

som materialbruk og ikke minst areal- og transportplanlegging. Det er i Norge et sprik mellom på den ene siden ambisiøse klimamål og på den andre begrensede utsikter til å nå målene. Klimahensyn går på tvers av sektorer og andre samfunns mål. Beslutninger med stor betydning for klima tas av aktører uten klimamål som primært eller prioritert mandat. Særlig viktig i forhold til boligens energibehov er spørsmål knyttet til transportbehov til og fra boligen. Helhetlige miljøhensyn får konsekvenser for virkemiddelbruken, og andre verktøy for vurdering av miljø kan da være mer hensiktsmessige å benytte enn skjerpede krav i forhold til teknisk forskrift. For eksempel er miljøsertifiseringsystemet BREEAM nå tatt i bruk av en samlet norsk byggebransje, og det kan vurderes om grunnlånet skal gis til prosjekter som oppnår god klassifisering innenfor dette systemet.

Strategi b) er nært beslektet med strategi a) og innebærer å vri fokuset ved grunnlånet mot andre kvaliteter ved boligen som i samfunnsmessig forstand kan oppfattes som vel så viktige som energisparing. Miljøhandlingsplanen beskriver flere miljøområder som også inngår i de formelle kravene til grunnlånet ifølge veilederen, men som av ulike grunner tillegges langt mindre vekt i forbindelse med saksbehandlingen. De faglige prioriteringene eller begrunnelsene i forhold til miljøvurderingene er ikke tydeliggjort på for eksempel Husbankens hjemmesider. Vi anbefaler at Husbanken starter et arbeid med å vurdere andre miljøkvaliteter som satsingsområder. Grunnlån kan videre ha en vel så stor betydning med hensyn til oppgradering av eksisterende bebyggelse, noe den ikke har i dag (og som heller ikke har vært tema for denne evalueringen).

Strategi c) innebærer å fortsette arbeidet med å kombinere grunnlånet med kompetansetilskudd og kompetansemegling m.v. overfor aktører som fremmer innovative prosjekter eller forbildeprosjekter. Relativt få prosjekter har fått relativt mye på dette området. Husbankens arbeid med for eksempel lavenergiboliger har gitt visse resultater. Skal dette være ett av satsingsområdene for grunnlånet, bør Husbanken videreutvikle de kriteriene som brukes, og utvikle eller videreutvikle sin operative kompetanse på dette feltet. Husbanken bør også vurdere å gjeninnføre et eget kvalitetstilskudd. Oftest vil tilskudd være en kraftigere måte å styre private aktører, rett og slett fordi det har en større og mer umiddelbar verdi. Selv et beskjedent tilskudd kan bidra til samfunnsmessig riktige beslutninger.

Videre oppfatter vi at kompetansetilskudd fremdeles brukes aktivt i kvalitetsarbeidet, alene eller i samspill med grunnlånet. Dette gjelder både i forhold til planlegging, produktutvikling og i forhold til utvikling og gjennomføring av forbildeprosjekter. Det er etter vår vurdering fornuftig å utvide bruken av kompetansetilskuddet i forbindelse med utvikling av forbildeprosjekter.

Etter vår vurdering må en også markedsføre lånet som et "miljølån" som gir mulighet til tilskudd. Dagens "vasne" navn gir ingen assosiasjoner om at Husbanken har kvalitetsambisjoner med lånet.

## 8.4 Registrerings- og statistikkarbeidet må forbedres

Det er behov for å bedre kvaliteten på Husbankens egne data som omhandler grunnlånet. Det bør legges vekt på bedre kvalitetssikring og samordning av registreringsrutiner i HILS slik at samme type bolig med samme type kvaliteter for det første blir fullstendig registrert og dernest at den blir registrert på samme måte ved alle Husbankens regionskontorer. Riksrevisjonens rapport (2008) var en tankevekker i så måte og førte ifølge referansegruppen til at det ble en bedring i registreringsrutinene. Det er viktig at dette arbeidet følges opp slik at datamaterialet blir sammenlignbart over tid og på tvers av Husbankens regionskontorer, særlig fordi dette er et unikt førstehåndsmateriale i både evalueringssammenheng og i arbeidet med å videreutvikle grunnlånet.

Et annet poeng som kan vurderes, er i større grad å spesifisere kostnadene ved byggeprosjekter slik at merkostnadene som ulike uu- og miljøkvaliteter innebærer, blir mer synlige. Per idag er det kun heiskostnader som er spesifisert blant denne typen kostnader. Det skulle være relativt enkelt å inkludere merkostnader som tykkere isolasjon, eller energieffektive vinduer, som øker energieffektiviteten i boligen. Dette ville også være et viktig bidrag i den pågående debatten om hvor fordyrende TEK-10 med sine økte krav til både uu og miljø faktisk er. Det bør også bli lettere å fordele totalkostnadene på de ulike boligene i sammensatte prosjekter.

Et arbeid for å utvikle kvaliteten på dataene i Husbanken kan også inngå som en del av en strategi for å bedre kontrollen med de kvalitetene som en bolig eller et prosjekt rapporteres å ha.

## 8.5 Målformuleringene bør endres

Evalueringens konklusjoner har konsekvenser for målformuleringene for grunnlånet. Grunnlånet er ikke viktig for den generelle boligforsyning i det norske boligmarkedet i dag, heller ikke i distriktene sett under ett.

Sammenhengen mellom dagens mål og de empiriske realiteter på de andre områdene er også svak. Sammenhengen mellom mål og virkemidler er uklar, og det er behov for å gjøre denne sammenhengen mer entydig. Vi anbefaler at en reviderer kvalitetsmålsetningene i ordningen og fjerner målene som går på boligforsyning og anskaffelse av boliger til vanskeligstilte og husstander i etableringsfasen. Vi ser flere muligheter i så vel målstruktur og virkemiddelbruk som klart vil gjøre det mulig å øke samfunnsnyttene ved grunnlånet.

## VEDLEGG 1 : DATA OG METODE

### Om spørreskjemaundersøkelsen

Som grunnlag for å vurdere grunnlånets betydning i forhold til å øke uu- og miljøkvaliteter i boligmassen, har evaluatorene i samarbeid med Husbankens hovedkontor i Drammen og referansegruppen utarbeidet spørreskjemaer til lånesøkere (utbyggere, ikke-kommersielle aktører og sluttbrukere<sup>76</sup>) og til Husbankens saksbehandlere. I tillegg har vi gjennomført til sammen 17 intervjuer med utbyggere på ulike nivåer, sentrale bransjeaktører og intervjuer med til sammen 13 saksbehandlere. Spørreskjemaundersøkelsen ble utført med det elektroniske web-baserte verktøyet Easy Research i perioden juni- september 2010. De fire spørreskjemaene følger evalueringen som utrykte vedlegg.

Adresselistene for den kvantitative spørreundersøkelsen blant utbyggerne er hentet fra Husbankens regionkontorer i region Vest, region Midt-Norge, region Sør og region Bodø. I tillegg til disse er det supplert med egne adresselister oppgitt fra NBBL, Boligprodusentenes Forening og et utvalg e-postadresser fra utbyggere som deltok i en lignende spørreundersøkelse som Husbanken gjennomførte i 2006 (Opinion 2006). 107 av 301 epostadresser svarte. På tross av flere purrerunder ble svarprosenten på under 36 pst. Vi tolker den lave svarprosenten i lys av at det ikke er oppdaterte kontaktadresser på noen regionkontorer<sup>77</sup>.

Adresselistene for lånekundene (sluttbrukerne) er hentet fra Husbankens kundedatabase.

Adresselistene for ikke-kommersielle aktører (kommuner) er kommunenes postmottaksadresser , mht stiftelser er disse gitt av Husbanken.

Adresselistene til saksbehandlerne er gitt av Husbankens regionkontorer.

Adresselistene i den kvantitative spørreundersøkelsen er dominert av utbyggere som har hatt eller har et aktivt låneforhold til Husbanken, og som benytter grunnlån oftere enn øvrige boligutbyggere. Respondenter og informanter har egeninteresse og kan gi strategiske svar. Disse forholdene er forsøkt tatt hensyn til i forbindelse med våre tolkninger.

### Om intervjuundersøkelsen

Boligprodusentenes Forening og referansegruppen har laget en bruttoliste av intervjuobjekter av utbyggere, mens evaluatorene har gjort et utvalg intervjuer på grunnlag av denne listen. Intervjuobjektene (informantene) fra Boligprodusentenes Forening er typisk teknisk eller administrativ leder ved hoved/kjedekontoret eller hos større produsenter. Forslag til personer som bør intervjues på forhandlerleddet (de utførende bedriftene), er gitt av enkelte hovedkontor. I tillegg har referansegruppen gitt forslag til prosjektutviklere eller ”mer innovative utbyggere” som blant annet har stått bak enkelte forbildeprosjekter. Evaluatorene har supplert forslagene noe.

<sup>76</sup> Sluttbrukere er de beboerne som bor i de ferdigstilte boligene som er finansiert ved grunnlån. Både utbyggerne og sluttbrukerne, beboerne, kan med rette kalles for kunder.

<sup>77</sup> Region Øst kunne var ikke i stand til å gi evaluatorene en oppdatert e-postliste

Nedenfor følger en liste over intervjuer som er gjennomført i forbindelse med evalueringen.

### **Intervjuer med utbyggere og prosjektutviklere**

Skanska Bolig (tidl. SINTEF): Marit Tyholt

Mestergruppen AS : Arve Solheim

Systemhus: Anders Paulsen

Norgeshus AS: Dag Runar Båtsvik

Bygger'n Vest HIBA: Judith Johnstad Bragelien

Nordbohus AS: Silje Tveit Eriksen

Bybo: Kjetil Helland

### **Intervjuer med utbyggere med direkte kundekontakt**

Konsmohus, Arendal: Helge Haugenes

Finstadbygg, Romerike; Trygve Johnsen

Block Watne, Sandnes: Egil Garvik

Mesterhus, Tønsberg: Tore B Olsen

Rendalen Bygg, Rendalen: Joar Brænd

### **Intervjuer med bransjeorganisasjoner og sentrale aktører**

Boligprodusentenes Forening: Morten Meyer

Boligprodusentenes forening: Lars Myhre

Bygningsteknisk etat: Gustav Pilgram Larsen

Enova: Turid Helle

### **Intervjuer med saksbehandlere**

Evaluatorene har foretatt gruppeintervjuer med 13 saksbehandlerne ved regionskontorene i Region Midt-Norge (22.09.2010), Region Vest (8.10.2010) og Forvaltningskontoret i Drammen (15.10.2010). I intervjuene tok vi utgangspunkt i svarene fra spørreundersøkelsen som allerede hadde blitt gjennomført, og utdypet noen av spørsmålene som hadde blitt stilt der, selv om ikke nødvendigvis alle saksbehandlerne hadde besvart denne. Intervjuene var uformelle, og det ble ikke laget noen intervjuguide. Det var derfor litt forskjell i hvilke tema som ble berørt i løpet av samtalene.

## VEDLEGG 2: KVALITETSPÅVIRKNING I ET HISTORISK LYS

Det kan være flere grunner til å se bakover for å få et overblikk over Husbankens kvalitetspåvirkning. I det følgende gis en kort historisk oversikt over Husbanken arbeid med boligkvaliteter i kombinasjon med långivning.

Kvalitet i boligmassen har vært en målsetting i hele Husbankens historie, men kvalitet har underveis vært kombinert med andre boligpolitiske målsettinger. I ”bytte mot å ta i mot lånet” måtte utbygger godta visse begrensninger i selvråderetten utover byggelovgivningens begrensninger .

På 1980-tallet hadde oppføringslånet en relativt dominerende plass i den totale boligfinansieringen med en særlig stor finansieringsandel knyttet til såkalte ferdighus. Husbankens kunder kunne i denne perioden beskrives som ”det brede lag” som forholdt seg til de konkrete kriteriene slik de var formulert og definert. De innarbeidede normene innebar at Husbanken hadde godkjent ca 50 hustypeleverandører . De 14 største leverandørene tilbød 617 forskjellige hustyper hvorav 469 var forberedt for Husbankfinansiering.

På 1980-tallet var kriteriene til boligkvalitet knyttet til konkret målbare forhold. Minstestandard med krav til boligens planløsning (romtyper, romstørrelser, møblerbarhet mv.) er et eksempel på dette og *livsløpsstandarden* , som kom i 1985, var resultatet av en slik konstruksjon.

Det ”nye” lånesystemet som ble introdusert i 1992, var basert på basislån, lånetillegg og tilskudd. Kvalitetskriteriene for å få basislån var knyttet til oppfyllelse av minstestandard for kvalitet i planløsningen. Minstestandarden beskrev et minstenivå for romtyper, arealer, møbleringsmuligheter, mv. Andre kvaliteter som for eksempel livsløpsstandard, redusert energibruk, miljøvennlige materialer, trafiksikkerhet og byggeskikk ble premiert med lånetillegg og tilskudd. Livsløpsstandarden kan beskrives som minstestandard tilpasset rullestolbruker. Kriteriene som krevdes for å oppnå oppføringslån fra 1992 befant seg altså på flere nivåer, fra de helt konkrete (minstestandard) til de mer komplekse som byggeskikk.

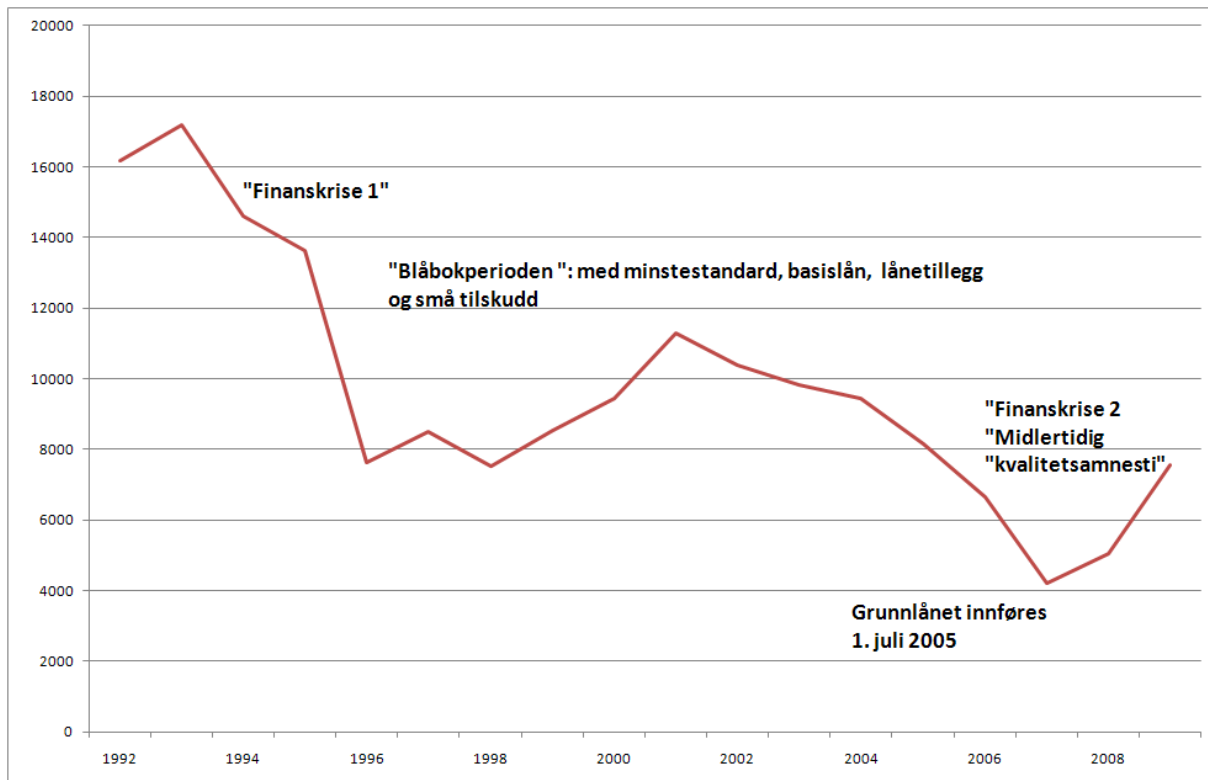
1. juli 2005 ble grunnlånet introdusert. For å få dette, må man oppfylle kriterier for universell utforming og redusert energibehov i boligen. Det ble heretter ikke gitt lånetillegg eller tilskudd til andre kvaliteter.

Som det framgår av figur 1 så har etterspørselen etter oppføringslån og grunnlån variert betydelig fra år til år. Antallet godkjente boliger for oppføring avtatt betydelig siden 1992<sup>78</sup>. Det laveste tallet ble nådd i 2007 med drøyt 4000 boliger. Siden har en hatt ”finanskrise 2” og et kortvarig ”kvalitetsamnesti” .

”Blåbokperioden” fra 1992 til 2005 hadde krav om minstestandard, men samtidig ble det altså gitt lånetillegg og enkelte tilskudd.

---

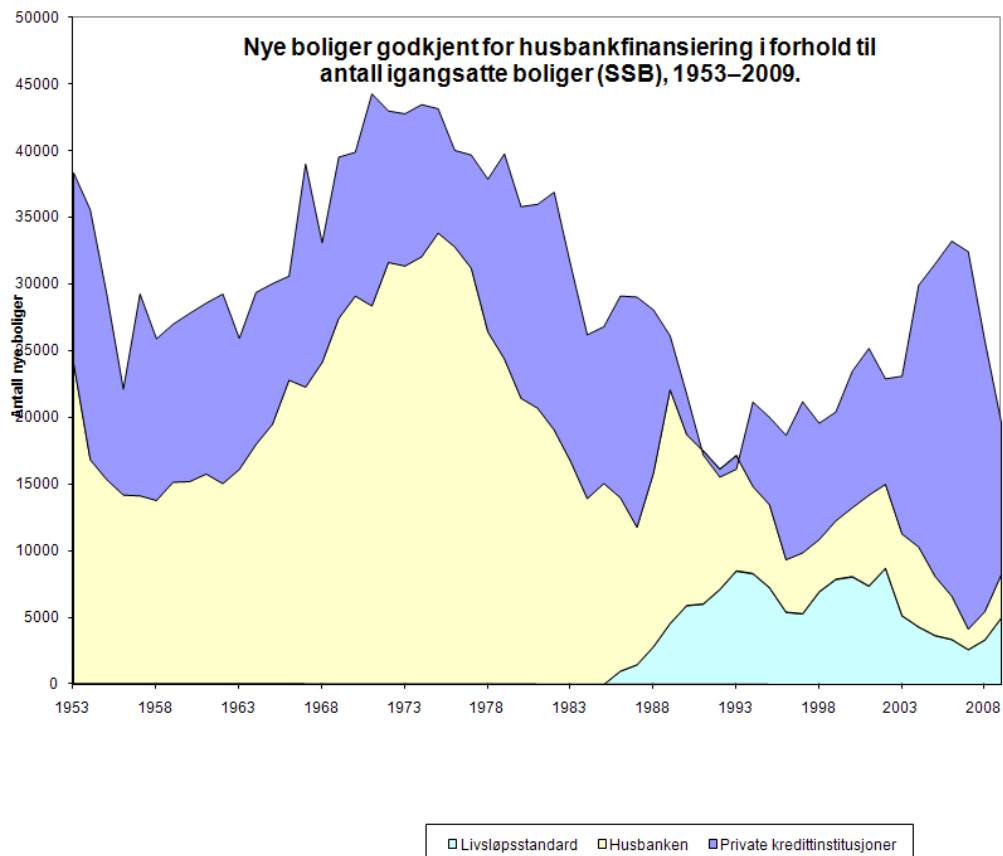
<sup>78</sup> Grunnlånet ble innført 1. juli 2005, men med en overgangsordning et halvt år hvor en kunne søke både etter gammel og ny ordning. I 2005 ble ca 6000 av lånene gitt som oppføringslån og drøyt 2000 som grunnlån.



Figur 1: Antall boliger med tilsagn oppføringslån/grunnlån 1992-2009.

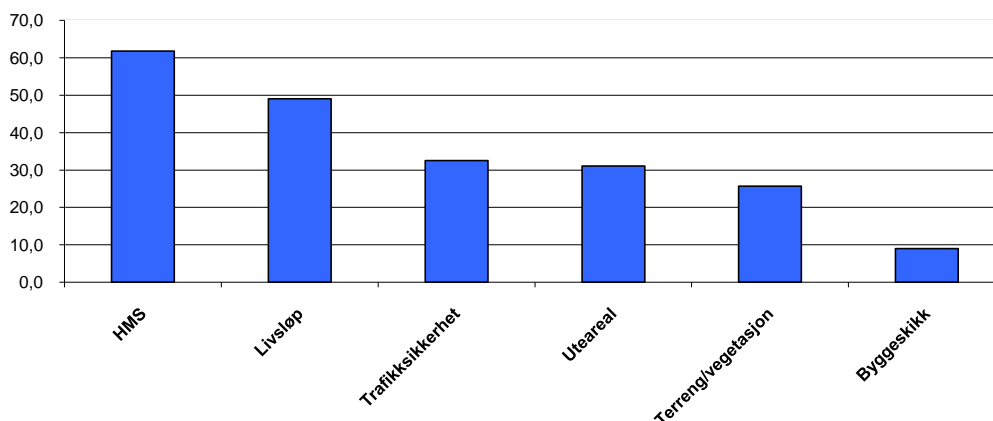
Kilde: Asplan Viak/Nova på grunnlag av Husbankstatistikk

Som det framgår av figur 2 hadde Husbanken en svært høy andel av den totale byggingen på 1960 og 1970-tallet. Innledningen på 1990-tallet var preget av kredittkrise.



Figur 2: Husbankens andel i total nybygging 1953-2009.  
Kilde: Husbanken

Etter hvert var det mange kvalitetsområder som kunne gi lånetillegg. Figur 3 viser hvilke type boligkvaliteter som ble premiert med lånetillegg i 2000 (målt i prosent av boliger med tilsagn).



Figur 3: Boligkvaliteter som utløste lånetillegg i 2000. Andel av totalt antall tilsagn.  
Kilde: Rødsjø og Kvaale, 2000.



## VEDLEGG 3: KRAV SOM STILLES FOR Å FÅ GRUNNLÅN

Nedenfor beskrives de krav som stilles for å få grunnlån og forskjellene mellom de kravene som stilles for å få grunnlånet og minimumskravene som stilles i Teknisk forskrift (TEK).

### **Energikrav 2005-2007**

Energikriteriene er knyttet til redusert oppvarmingsbehov på 40%, 20% og 10% i forhold til forskriftsnivået. Mangel på full måloppnåelse innenfor energi kunne kompenseres med høy måloppnåelse innen uu. Redusert oppvarmingsbehov kunne dokumenteres med varmetapstall. Varmetapstallet kunne beregnes med Husbankens varmetapskalkulator, men også med regneark fra SINTEF Byggforsk. Nivåene på 30% og 10% var uegnet til å vise forskjeller fra forskriftsnivået, men ble tatt inn etter sterkt påtrykk fra bransjen og ble også brukt i forbindelse med kompensatoriske vurderinger

### **Energikrav 2007 - 2010**

I Byggeforskriftene av 2007 (TEK-07) er energikravene like strenge som i Husbankens kriterier fra 2005.

### **Energikrav fra 2011**

I 2011 innfører Husbanken derfor nye kriterier for både energi og universell utforming (disse er ikke endelig vedtatt ennå)

Energikriteriene tar utgangspunkt i tiltaksmodellen TEK 10 §14-3 og er på fire punkter vesentlig strengere enn denne.

Kriteriene omfatter både småhus og boligblokker og kan oppfylles på tre måter:

- A) Energiltak i samsvar med skjerpet tiltaksmodell
- B) Alternative tiltak som ikke gir større varmetapstall enn i skjerpet tiltaksmodell
- C) NS 3700 Lavenergihus klasse1

Tre beregningsverktøy kan brukes til å beregne varmetapstallet. Én av disse er Husbankens varmetapskalkulator. Prosjekter som velger Lavenergihus klasse 1 må dokumentere i forhold til denne standarden. Standarden er noe strengere enn kriteriene i alternativ A og B og inneholder også krav til energiforsyning. Enova kan gi støtte til prosjekter med Lavenergistandard klasse 1.

En vesentlig endring fra tidligere år er krav om kontraktsfesting. Ved lånesøknad skal Husbankens energikriterier og leveransen for å oppfylle kriteriene være beskrevet og inngå i kontrakt mellom kjøper og selger. Dette er viktig for kvalitetssikringen og gjør at Husbanken står mye friere til å velge kontrollpunktet for dokumentasjon.

Kriteriene skal også gjelde rehabilitering. Kriterienivået ligger tett opptil nivåer som Enova premierer med tilskudd. Enovas og Husbankens kriterier vil derfor virke sammen .

### **Kravene til Universell utforming (2005-2010)**

Føringene fra Husbanken er at potensialet for universell utforming skal tas ut i hvert prosjekt. I praksis betyr det at dersom det er mulig å etablere livsløpsstandard, så skal den på plass. Der dette ikke er mulig skal andre tiltak vurderes: besøksstandard, innvendig livsløpsstandard osv. For feltutbygging har det vært et krav at utomhusområdet skal være tilgjengelig for alle. Det har også vært høyt fokus på andre tiltak som skilting, bruk av kontraster, overflater o.l.

Frem til NS 11001-2 Boliger (som kom i 2010), eksisterte det få konkrete krav til universell utforming. Kriteriene for grunnlån har derfor vært knyttet til livsløpsstandard for enkeltboliger. For større feltutbygginger har kravet vært minst 70 % livsløpsstandard og tilgjengelige uteområder. For de boligene som ikke har hatt livsløpsstandard, har det vært krav til høyere måloppnåelse på energisiden.

Den nye forskriften bruker begrepet tilgjengelighet og brukbarhet når det gjelder private boliger, mens universell utforming brukes når det gjelder nye arbeidsbygg og nye bygg, anlegg og uteområder som er rettet mot allmennheten. Boligprosjekt som skal finansieres med grunnlån, skal være universelt utformet i henhold til NS 11001 Universell utforming av byggverk - Del 2: Boliger. I tillegg skal felles opparbeidede uteareal være universelt utformet

### **Forskjeller mellom grunnlånskravene og TEK mht uu**

Med endringene i energikravene i teknisk forskrift (TEK- 2007) og universell utforming (TEK-2010) har de lovpålagte kravene blitt såpass sterkt skjerpet at en kan si at forholdet mellom lovkravene og de økonomiske incentivene som Husbanken står for, har endret seg<sup>79</sup>

Husbankens veileder som gjaldt fra 1.1.2006, beskrev i liten grad eksplisitte krav, men vektla i større grad muligheter og hensyn, og det gis eksempler på tiltak. En viktig distinksjon som er framhevet, er at boligen må tilfredsstillе minimumskrav *knyttet til tilgjengelighet inne og ute*.

I retningslinjene og veilederen for grunnlånet ble tidligere detaljerte beskrivelser, plantegninger og krav dempet eller fjernet. Imidlertid står fortsatt livsløpsstandard<sup>80</sup> igjen som svært sentral. Den er den eneste boligkvaliteten som fortsatt gir automatisk rett til lån.

Livsløpsstandard (tilrettelegging av) er svært viktig i sammenheng med universell utforming og har gitt saksbehandlere en plattform å vurdere søknadene fra. Dette er en egen definert standard utviklet og innarbeidet i Husbanken og som er innarbeidet hos en stor del av de store låntakerne hos ferdighusprodusentene. Dimensjoneringsgrunnlaget for livsløpsstandard er et sett med minimumsmål knyttet til rullestolbrukerens behov. I korttekst innebærer det en fullverdig bolig med *trinnfri atkomst* og full tilgjengelighet til alle boligens funksjoner.

<sup>79</sup> I praksis er det kommunene som står for saksbehandlingen. Et forhold som kompliserer analysen, men som strekker seg utenfor ambisjonene for denne evalueringen er å studere nærmere hvordan kravene som stilles i TEK praktiseres i kommunene.

<sup>80</sup> HB 7.1.9

Et annet, mindre strengt tilgjengelighetskrav er at boligen skal være tilgjengelig for rullestolbruker<sup>81</sup> selv om en ikke oppnår full livsløpsstandard. Dette er et begrep som tidvis omtales som besøksstandard. (Av og til benyttes det også middelvarianter mellom livsløpsstandard og besøksstandard).

Boliger med besøksstandard (tilrettelagt for besøkende) er å forstå som trinnfri plan, tilpasset inngangspart og et tilpasset baderom. Det har imidlertid vært noe ulike regler og noe ulik innarbeidet praksis med hensyn til hva som er tilfredsstillende tilgjengelighet (krav til universell utforming) mellom de ulike regionkontorene.

Når det gjelder oppfatning av minimumskravene til universell utformede uteområder, varierer kravene etter hustype: småhusprosjekter uten felles atkomst og areal og med felles atkomst og areal (blokker). Tilgjengeligheten skal være akseptabel for bevegelseshemmede/rullestolbrukere

Dokumentasjonskravene innendørs skal tilfredsstilles gjennom plantegninger og -snitt, utomhustilgjengeligheten gjennom utomhusplan og detaljtegninger.

Med hensyn til begrepsbruken var Husbanken tidligere ute enn lovverket: Før TEK (2007) kom, var ikke universell utforming et benyttet begrep i Teknisk Forskrift (TEK). Ved endringen i 2007 ble universell utforming under tilgjengelighetskapittelet beskrevet og forstått som boligens *brukbarhet*. I TEK-07 omtales det som generell brukbarhet for mennesket i alle livsfaser. Det skal videre være uten hindre for orienterings- og bevegelseshemmede med felles inngang til flere enn fire boliger.

Den viktigste omtalen av brukbarhet er i TEK knyttet til atkomsten til byggverk (bygningen) ved at atkomst fra kjørbar vei til hovedinngang, inklusive boligens inngang, skal være lett å finne, lett å bruke, være uten hindre og tilrettelagt for orienterings- og bevegelseshemmede for boliger med felles inngang til flere enn fire boliger. Mht atkomst i bygningen omtaler TEK-07 også at atkomsten for orienterings- og bevegelseshemmede skal være brukbar for boliger på inngangsplanet og for boliger i bygning der det kreves heis.

Selv om universell utforming er innført gjennom brukbarhetskravet i TEK, er det likevel langt mindre konkretisert og spesifisert når det kommer til forskriftens krav. Husbankens konkrete krav er i retningslinjer og veileder noe eller betydelig mer konkretisert. Det kan være noen variasjoner mellom regionene mht hvilke krav som godkjennes mht atkomst.

Den store skjerpelsen i TEK-2007 var knyttet til miljømålsetningene (se nedenfor). Med hensyn til uu innebar den egentlig bare en økning fra 1,40 til 1,50 m snusirkel for rullestolbrukere.

### **Forskjellen mellom grunnlånets krav til energi og miljø og TEK**

I veilederen (2008) heter det at for boliger som gis lån "...skal energibehovet reduseres vesentlig sammenlignet med kravene som gjaldt i TEK-97 eller oppfylle energikravene etter endring av forskriften i 2007". Det er blitt hevdet at de formelle energikravene som kreves i

---

<sup>81</sup> Dørtersklene skal da være lavere enn 2 cm, dørbredden skal være minimum 80 cm

Husbanken er ikke styrket etter at TEK-07 ble innført. I forhold til TEK-97 var Husbankens mål få inn et redusert oppvarmingsbehov på 40 prosent. Men etter TEK-07 er det faktisk blitt et svakere krav (25 pst, fordi 25 prosent forbedring i forhold til 2007 er en svekkelse sammenlignet med 40 prosent etter TEK-97. Husbankens krav var basert på beregning av varmetapstall. Det er ikke gjennomført noen systematiske undersøkelser omkring forholdet mellom kravene som Husbanken stilte, og kravene i TEK-07. Noe avhengig av bygningstype og bygningsform kan Husbankens krav beregnes til å være litt strengere, men det er unntaket<sup>82</sup>.

I tråd med veilederens tekst opererer Husbanken med at en bolig som har grunnlansfinansiering *skal ha et lavere varmetap enn det som til enhver tid kreves i TEK*. Dokumentasjonskravene blir her vesentlig og her er det flere muligheter.

I Husbankens veiledere gis det ulike *eksempler* eller tiltakspakker som viser hhv 10, 20 og 40 pst reduksjon i henholdsvis oppvarmingsbehov og totalt energibehov<sup>83</sup>.

I TEK-07 kan en oppfylle energikravene for en bolig enten ved oppfylle bestemte krav til energitiltak (beregnes på grunnlag av en såkalt tiltaksmodell) eller at kravene til samlet netto energibehov til boligen ikke blir overskredet (beregnet på grunnlag av et rammekrav). TEK tillater altså det benyttes to alternative beregningsmetoder for å dokumentere at boligen holder seg innenfor lovens krav med hensyn til energibruk for en bolig.

I tiltaksmodellen beregnes og settes bestemte krav til enkeltkomponenter, men også med en mulighet til intern omfordeling. Beregningsmodellen ved energirammekrav er knyttet til det totale netto energibehovet (målt i kWh/m<sup>2</sup> oppvarmet BRA pr. år) for boligtypene småhus eller boligblokk.

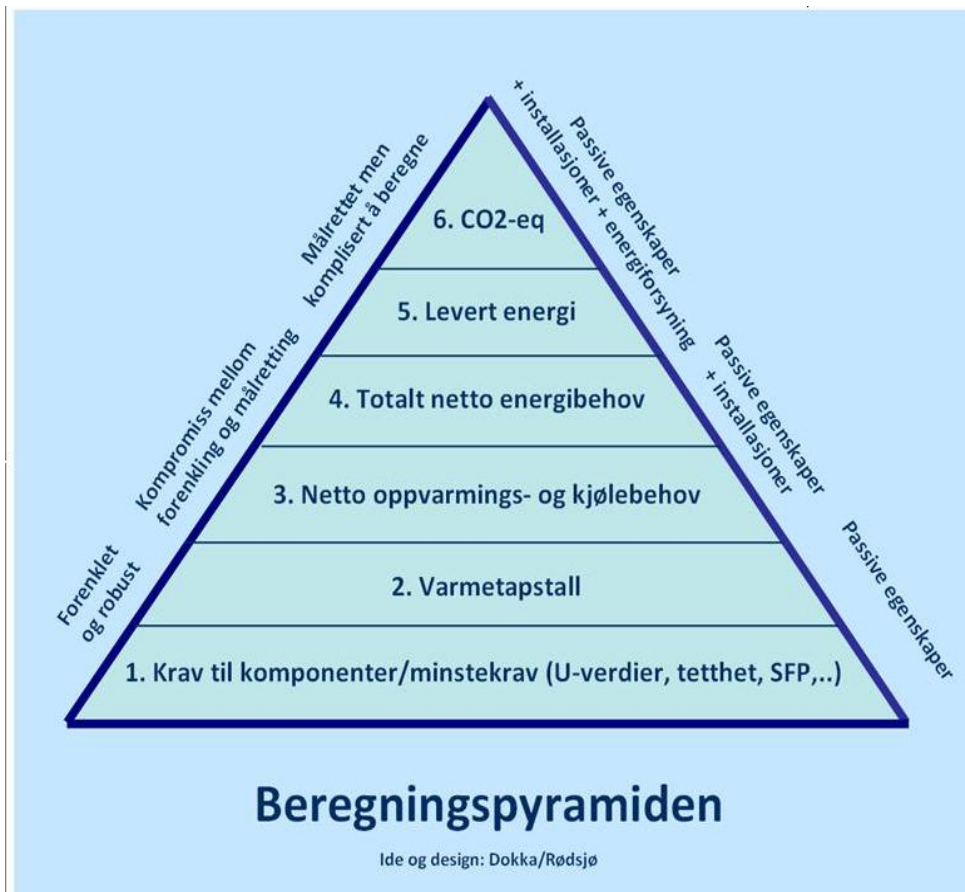
De ulike kravene som stilles mellom TEK og Husbanken, kan sannsynligvis enklest forstås gjennom en grafisk illustrasjon (se figur 4) som både viser forskjeller i begreper og ulikheter i målemetodene. Beregningspyramiden kan bruke til å illustrere at i tiltaksmodellen i TEK setter krav til enkeltkomponenter (1), mens Husbanken legger til grunn redusert oppvarmingsbehov /varmetapstall (2) som sitt krav. Energirammemodellen i TEK baserer seg på boligens totale netto energibehov (4). Energimerkeordningen er basert på levert energi (5)<sup>84</sup>. Enovas forbildeprosjektprogram bruker NS 3700 (netto energibehov). I pyramiden vises også at kriteriene for passivhus har som hovedkrav netto oppvarmingsbehov (3).

---

<sup>82</sup> Are Rødsjø, referansegruppen

<sup>83</sup> De samme energigrensene registreres i Husbankens egen statistikk.

<sup>84</sup> Energimerkeordningen er en ordning som fra 1. juli 2010 er obligatorisk for alle som skal selge eller leie ut en bolig og skal bidra til mer energieffektive boliger. En attest som skal informere om hvor energieffektiv boligen er. Nye bygninger og boliger som tilfredsstiller dagens byggeforskrifter vil normalt få karakteren C eller D. Lavenergi boliger vil normalt få B, mens såkalte passivhus med svært lavt energibehov og effektivt oppvarmingsystem vil oppnå høyeste karakter.



Figur 4: Begreper og målemetoder for energibruk i boliger.

Kilde: Dokka og Rødsjø, 2010.

Målepunktene øverst i pyramiden er de mest interessante i en overordnet samfunnsmessig og miljømessig sammenheng, men er også mest komplisert å beregne og gir også større mulighet for manipulering.

Gjennom hele evalueringsperioden har det vært behov for samordning mellom byggteknisk forskrift (TEK), energikravene i Husbanken og mht passivhussatsingen til Enova. Det gjelder både krav til målepunkt for ordningene eller virkemidlene og kravene som er blitt stilt til dokumentasjon. En slik samordning av virkemidlene er blitt savnet av både saksbehandlere og søkere.

Fra 1. november 2010 skal både energikrav og livsløpstandard ligge i bunn for alle boliger som gis tilsagn om grunnlån. Nye energikrav er blitt utarbeidet, og fra denne dato skal det bare være ett krav som erstatter de tre energieffektivitetsnivåene som har vært brukt. De nye kravene er "litt strengere" enn TEK-2007. Det er blitt utarbeidet en tiltakspakke som beskriver strengere verdier enn TEK 07. Alternativt kan man fravike denne, men boligens totale varmetap skal ikke bli lavere.

I praksis og i saksbehandlingen er det Husbankens varmetapsberegninger som er det sentrale i forhold til å oppnå de tekniske spesifikasjonene i energikravene, og internt oppfattes varmetapstallet som det korrekte å benytte. TEK's tiltaksmodell oppfattes som komplisert, og den viser noe avvikende og inkonsistente beregningsresultater.

Det er for øvrig noe ugunstig at varmetapskalkulatoren, som er omtalt i veilederen, ikke er lett tilgjengelig for eventuelle søkere på Husbanken. No, men at man i stedet må inn på et annet nettsted lavenergiboliger.no. I neste runde blir Husbankens energikriterier knyttet til NS 3700, og da forsvinner denne kalkulatoren.

## VEDLEGG 4: LITTERATURLISTE

Aftenposten (2010). "Full krangel om nye bolig-krav". Publisert på [www.aftenposten](http://www.aftenposten) den 27.11.2010.

Barlindhaug Rolf (1992). *Fordelingsvirkninger av bolig- og skattepolitikken i 80-årene*. Prosjektrapport 114, Norges Byggforskningsinstitutt.

Barlindhaug, Rolf og Ruud, Marit Ekne (2008). *Beboernes tilfredshet med nybygde boliger*. NIBR. Rapport fra Byggekostnadsprogrammet.

Christophersen, J. og K. Denizou (2010). *Ikke så dyrt likevel. Konsekvenser av TEK 10 for arealbruk i småboliger*. SINTEF Byggforsk rapport.

Dokka, Tor H og Rødsjø, Are (2010). "Beregningspyramiden". Illustrasjon av ulikheter i målemetoder ved energisparing". *Byggeindustrien*.

Imbens, GW and JM Wooldridge (2009). "Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation". *Journal of Economic Literature* 47:1, 5-86.

Kjøsterud TW (2005). *Hvordan målene ble nådd – Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*. NOVA, Temahefte 1/05.

Kommunal- og regionaldepartementet (2010). *Energieffektivisering av bygg. En ambisiøs og realistisk plan mot 2040*.

Maclennan, D. og Tu, Y. (1996). "Economic perspectives on the structure of local housing systems". *Housing Studies*, Vol. 11, No. 3, 1996, 387-406

Medby, P., P. Austin, V. Nordvik og O.G. Raad (2003). *Flyttekjedemekanismer – En utredning om sammenhengen mellom boligproduksjon og fordeling*. Prosjektrapport 347, Norges byggforskningsinstitutt

Murray, Michael P. (1983). "Subsidised and Unsubsidized Housing Starts" *Review of Economics and Statistics* 65: 590-597

Murray, MP (1999). "Subsidised and Unsubsidized Housing Stocks 1935-1987: Crowding-out and Cointegration". *Journal of Real Estate Finance and Economics*, vol 18 (1), 107-124

Nettavisen (2010). "Alle boliger må ha bad for rullestolbrukere". Publisert på [www.nettavisen](http://www.nettavisen) den 17.03.2010.

- Nordvik, Viggo (1995). "Husbankens framtidige boligpolitiske rolle - noen kommentarer i tilknytning til Statsbankutvalgets innstilling". *Sosialøkonomen* nr 8, 1995, 29-32.
- Nordvik, Viggo (1995). *Husbankens virkemidler - Hvordan virker de?* Prosjektrapport 187, Norges byggforskningsinstitutt.
- Nordvik, V (1996). "Housing Starts and Subsidised Loans". *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, vol 11, no 2 1996 ss 91-107.
- Nordvik, V, Xiaoming Chen og Karine Denizou (2000). *Husbankens oppføringslåneordning, virkninger på kvalitet og kostnader*. Byggforsknotat 44.
- Nordvik, Viggo (2006). "Selective Housing Policy in Local Housing Markets and the Supply of Housing". *Journal of Housing Economics*, 15 (4), 279-292.
- NOU 1995: *Statsbankene under endrede rammevilkår*, Oslo 1995.
- NOU 2002: 2: *Boligmarkedene og boligpolitikken*, Oslo 2002.
- NRK (2010). "Ny forskrift gir prissjokk på leiligheter". Publisert på [www.nrk](http://www.nrk.no). den 08.09.2010.
- Poterba, J.M. (1984). "Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing. An Asset Market Approach". *Quarterly Journal of Economics*, 99: 729-752.
- Quigley J.M. (1999). "Why should Government Play a Role in Housing, A View from North America". *Housing, Theory and Society*, Vol 16. 201-203.
- Reiersen, Elsa og Elisabeth Thue (1996). *De tusen hjem - Den Norske Stats Husbank 1946-1996*. Ad Notam Gyldendal, 1996.
- Riksrevisjonen (2008). *Revisjon av grunnlån*. Oversendelsesbrev med vedlegg (resultater fra spørreundersøkelse mv.)
- Rødsjø, Are, T. Haavik, E. Mlecnik, P. Parker og E. Prendergast, Edward (2010). "From demonstration projects to volume market". Paper til passivhuskonferansen, Ålborg 2010.
- Stortingsmelding nr.23 (2003-2004). *Om boligpolitikken*, Kommunal- og regionaldepartementet.
- Wigren, Rune & Wilhelmsson, Mats (2007). "Construction investments and economic growth in Western Europe". *Journal of Policy Modeling*, vol. 29(3), 439-451.
- Yang, Zan (2006). "A Review of Housing Supply: Theoretical and Empirical Implications". Working Paper, IBF Gävle.
- Aarland, K og V. Nordvik (2008). *Boligeie blant husholdninger med lave inntekter*. NOVA Rapport 15/08.

Aarland, K og V. Nordvik (2009). "On the Path to Homeownership: Money, Family Composition and Low Income Households". *Housing Studies*, Vol 24 (1), 81-101.