

Eldres boligsituasjon

Boligmarked og boligpolitikk i lys
av samfunnets aldring

JARDAR SØRVOLL, HANS CHRISTIAN SANDLIE,
VIGGO NORDVIK & LARS GULBRANDSEN

NOVA

Velferdsforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS



Eldres boligsituasjon

Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring

JARDAR SØRVOLL
HANS CHRISTIAN SANDLIE
VIGGO NORDVIK
LARS GULBRANDSEN

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Rapport 11/2016

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er fra 1. januar 2014 et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA).

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

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA
Høgskolen i Oslo og Akershus 2016

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-601-5
ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-602-2
ISSN 0808-5013 (trykt)
ISSN 1893-9503 (online)

Illustrasjonsfoto: © colourbox.no
Desktop: Torhild Sager
Trykk: Allkopi

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
NOVA, HiOA
Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00
Nettadresse: www.hioa.no/nova

Forord

Rapporten *Eldres boligsituasjon. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring* er NOVAs løsning på forskningsoppdraget «Eldres boligsituasjon – muligheter og virkemidler». Prosjektleder vil gjerne takke Husbanken og Kommunal- og moderniseringsdepartementet for samarbeidet om gjennomføringen av et meget interessant forskningsprosjekt. Ane Seip Flaatten (KMD), Torstein Syvertsen (Husbanken), Bente Johansen (NBBL), Dag Refling, Christine Thokle Martens (NOVA) og Svein Olav Daatland (NOVA) har deltatt i prosjektets referansegruppe. Alle fortjener stor takk for entusiastisk deltagelse i gruppen og kunnskapsrike innspill til rapporten.

Prosjektleder Jardar Sørvoll (forsker II) vil også gjerne takke de andre prosjektdeltagerne på NOVA: Hans Christian Sandlie (forsker II), Lars Gulbrandsen (forsker I) og Viggo Nordvik (forsker I). Alle deltagerne står oppført som forfattere på bestemte deler av rapporten. Det reflekterer at prosjektdeltagerne har hatt ansvar for å gjennomføre ulike deler av oppdraget. På den annen side er rapporten et produkt av kollektiv innsats: alle rapportdelene er diskutert i referansegruppen og blant oss prosjektdeltagere i mellom.

Til sist vil vi takke Svein Olav Daatland og Kristin Aarland, begge ved NOVAs seksjon for aldersforskning og boligstudier, for kvalitetssikring og gode kommentarer til ulike deler av rapporten.

Jardar Sørvoll,
Stensberggata 26, 30.11.2016.

Innhold

Sammendrag	7
-------------------------	---

ELDRES BOLIGSITUASJON. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring – en kort presentasjon av en rapport <i>Jardar Sørvoll</i>	23
Disposisjon	23
Rapportens forsknings- og samfunnskontekst	23
Fire temadeler – en kort presentasjon av data og problemstillinger	26
Sammenfattende refleksjoner om forholdet mellom temadelene	29
Relevansen av empiriske funn og teoretiske innsikter for boligpolitikken	30
Litteratur	34

TEMADEL 1: Boligbehov og boligplanlegging i lys av samfunnets aldring – muligheter og begrensninger i norske kommuners eldreboligpolitikk <i>Jardar Sørvoll</i>	37
1.1 Innledning	37
1.2 Tidligere forskning om «eldreboligpolitikken» – en kunnskapsoversikt	39
1.2.1 Forskningens relevans for problemstillingene – en oppsummering	51
1.3 Data og metode	52
1.3.1 Styrker og svakheter ved kommuneplaner som kilde	54
1.4 Boligplanlegging og eldreomsorg i planene: en kvantitativ innholdsanalyse	55
1.4.1 Boligpolitikk og eldreomsorg: eksempler fra planer i seks kommuner	59
1.5 Kartlegging av boligbehov, boligpreferanser, boligmassens tilgjengelighet etc.: Hva slags kunnskap er nødvendig for å føre en informert eldreboligpolitikk?	62
1.5.1 Planenes kunnskapsgrunnlag	69
1.5.2 Har kommunene kunnskapen de trenger for å føre en informert eldreboligpolitikk?	72
1.6 Boligforsyningspolitikk i lys av det aldrende samfunn	74
1.6.1 Tomte kjøp og salg av tomter med klausuler	75
1.6.2 Areal- og reguleringsplaner: også fokus på universell utforming?	77
1.6.3 Utbyggingsavtaler og/eller dialog med utbyggere?	80
1.6.4 Strategiske boligkjøp og/eller offentlig-privat samarbeid om utleieboliger	82
1.6.5 Offentlig-privat samarbeid om leiligheter for eldre i distriktskommuner?	84
1.7 Hva er mulighetsrommet i den kommunale boligforsyningspolitikken rettet mot eldre? Finnes det eksempler på gode planer og relevant praksis i kommunene?	84
1.8 Hovedkonklusjoner	88
Litteratur og kilder	90

TEMADEL 2: Betrachninger om boligpolitikk for eldre: Et blick gjennom økonomistiske briller <i>Viggo Nordvik</i>	95
2.1 Innledning	95
2.2 Et enkelt rammeverk	97
2.3 Eldre – hvem eller hva er det	99
2.4 Eksterne effekter	103
2.5 Informasjon og kunnskap	105
2.6 Paternalisme i ulike tapninger	107
2.6.1 Paternalisme: Merit goods	108
2.6.2 Legitimitet: En variant av paternalisme	109

2.7 Målretting og selv-seleksjon	110
2.8 Handlekraft og agenter	112
2.9 Meny- og likevektseffekter	114
2.9.1 Menyeffekter – tynne markeder	115
2.10 Incitament og nest-bestløsninger	117
2.11 Fordelingsproblemer internt i husholdet.....	118
2.12 Oppsummerende kommentarer	119
Litteratur	122

TEMADEL 3: Eldres boligformue og boligvalg

<i>Hans Christian Sandlie & Lars Gulbrandsen</i>	125
3.1 Innledning	125
3.2 Livsløp, boligkarrierer og boligformuer	126
3.3 Bolig som investeringsobjekt og pensjonsforsikring	127
3.4 Deregulering av boligmarkedet og nye boligkarrierer	129
3.5 Data og metode	130
3.6 Eierform og boligstørrelse blant eldre	132
3.7 Egenvurdering av boligsituasjonen: er boligene tilpasset funksjonsnedsettelse	134
3.8 Boligkapital blant eldre	135
3.8.1 Formuesfordeling mellom og innad i ulike aldersgrupper	137
3.9 Holdninger til bruk av boligformuen blant eldre.....	139
3.10 Flytting i eldre år.....	142
3.11 Utbedring av egen bolig	153
3.12 Oppsummering og avsluttende diskusjon	155
Litteratur	158

TEMA 4: Incentiver, boligpolitikk og eldre – hvordan kan det offentlige legge til rette for at seniorer og eldre investerer i egen boligsituasjon?

Jardar Sørvoll	161
4.1 Innledning	161
4.2 Et teoretisk rammeverk: rasjonelle, kulturelle og strukturelle boligvalg.....	163
4.3 Hva hindrer eldre fra å investere i egen boligsituasjon?.....	165
4.4 Hva gjør det offentlige for å forsterke incentivene?	172
4.5 Hva kan det offentlige gjøre for å forsterke incentivene ytterligere? En policydiskusjon	176
4.6 Hva kan vi lære av andre land? De svenske og engelske eksemplene	183
4.7 Oppsummering & avslutning: Anbefalinger i lys av ny og gammel empiri	188
Litteratur og kilder.....	190
Summary	193

Sammendrag

Rapporten *Eldres boligsituasjon. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring* er NOVAs løsning på forskningsoppdraget «Eldres boligsituasjon – muligheter og virkemidler». Prosjektets bakgrunn er aktuelle problemstillinger knyttet til samfunnets aldring, boligpolitikk og velferdsstatens omsorgstjenester. Rapportens empiriske studier og teoretiske innsikter er ment å bidra til en kunnskapsbasert boligpolitikk rettet mot eldre og andre grupper. Vi vet at antallet eldre vil øke betraktelig i Norge fram mot 2060. Ifølge SSBs hovedalternativ vil andelen personer over 70 år øke fra 9 til 19 prosent av befolkningen mellom 2016 og 2060. Samfunnets aldring stiller dermed samfunnet overfor en rekke utfordringer som reflekteres i rapportens overordnede problemstillinger:

- Hvordan kan vi begrunne boligpolitikk spesifikt rettet mot eldre innenfor en teoretisk økonomifaglig ramme?
- Hva gjør kommunene for å legge til rette for en boligforsyning som tar samfunnets aldring på alvor? Hvor stor er deres mulighet til å påvirke boligproduksjonen i en retning som er til fordel for både eldre selv og organiseringen av kommunale omsorgstilbud?
- Hvordan har eldres boligpreferanser, boligmarkedsatferd og boligkapital utviklet seg over tid?
- I hvilken grad tilpasser eldre og seniorer (55+) sin boligsituasjon strategisk med tanke på alderdom gjennom utbedring av eksisterende boliger eller flytting til mer tilgjengelige og lettstelte leiligheter? Dette er et viktig forskningsspørsmål all den tid kommunene *kan* spare penger på omsorgsboliger og institusjoner hvis flere kan bo lengre i eget hjem og motta tjenester der.
- Hvordan kan det offentlige styrke eldre og seniorers muligheter og insentiver til å investere i egen boligsituasjon med tanke på aldring?

Rapporten består av fire temadeler skrevet av henholdsvis historikeren Jardar Sørvoll, økonomen Viggo Nordvik, statsviteren Lars Gulbrandsen og sosiologen Hans Christian Sandlie.

- Temadel 1: Boligbehov og boligplanlegging i lys av samfunnets aldring – muligheter og begrensninger i norske kommuners eldreboligpolitikk (Sørvoll).

- Temadel 2: Betrachtninger om boligpolitikk for eldre: Et blikk gjennom økonomistiske briller (Nordvik).
- Temadel 3: Eldres boligformue og boligvalg (Sandlie og Gulbrandsen).
- Temadel 4: Insentiver, boligpolitikk og eldre – hvordan kan det offentlige legge til rette for at seniorer og eldre investerer i egen boligsituasjon? (Sørvoll).

Temadelene beriker hverandre gjensidig, men de er ikke basert på et enhetlig metodologisk og teoretisk perspektiv – vår tilnærming er grunnleggende eklektisk. Vi har brukt forskjellige teoretiske linser og datakilder til å besvare prosjektets problemstillinger, fordi vi mener prosjektets problemstillinger best kan utforskes ved hjelp av ulike «briller» og «lyskastere». Temadelene er så vidt forskjellige at ulike tilnærminger synes påkrevd: temadel 2 kretser rundt det normative spørsmålet om hvorvidt det er legitimt med en særskilt boligpolitikk rettet mot eldre overhode, temadel 1 og 4 handler begge om (eldre)boligpolitikkenes muligheter og begrensninger, mens temadel 3 handler om eldres egen praksis eller faktiske situasjon, preferanser og atferd på boligmarkedet.

Temadel 1: Boligbehov og boligplanlegging i lys av samfunnets aldring
I *temadel 1* er det primært den kommunale boligforsyningspolitikken som er gjenstand for analyse i lys av samfunnets aldring. Boligforsyningspolitikk er planlegging og stimulans av nye boliger på det ordinære boligmarkedet, gjennom for eksempel strategiske boligkjøp, samarbeid og dialog med private aktører, utbyggingsavtaler, areal- og reguleringsplanlegging- og tomtepolitikken. I temadel 1 – som bygger videre på empirien og innsiktene fra rapporten *Planer for et aldrende samfunn? Bolig og tjenester for eldre i kommunene* (NOVA-rapport 17/2014) – spør vi blant annet følgende forskningsspørsmål:

- **Sammenhengen mellom omsorgstjenester og boligpolitikk:** I hvilken grad er det sammenheng mellom boligplanlegging og utformingen av omsorgstjenestene for eldre i norske kommuner?
- **Kunnskapsbasert politikk?** Hvordan skaffer kommunene seg informasjon om eldres boligpreferanser, eldres boligbehov og boligmassens tilgjengelighet? Har kommunene den kunnskapen de trenger for å gjøre informerte valg og prioriteringer mellom satsinger på omsorgsboliger, sykehjem, boligforsyningspolitikk og/eller tilpasninger av den eksisterende boligmassen?

- **Boligforsyningspolitikk og eldre:** Hva er mulighetsrommet i den kommunale boligforsyningspolitikken rettet mot eldre? Hvilke virkemidler benyttes for å legge til rette for egnede boliger i lys av samfunnets aldring?

Disse problemstillingene besvares ved hjelp av tidligere forskning og kommuneplaner fra 89 «omsorgsboligkommuner», dvs. kommuner som søkte om tilskudd fra Husbanken for å bygge omsorgsboliger for personer over 67 år i perioden januar 2008 til oktober 2013. I tillegg trekker vi på kommuneplaner og kvalitative intervjuer med ansatte fra seks eksempelkommuner: Tromsø, Bodø, Larvik, Hamar, Rana og Asker. Dette er kommuner som er valgt ut fordi de har tatt utfordringene knyttet til bolig- og omsorgstilbudet for eldre på alvor i sine planer. På lignende vis tenker vi oss at administrasjonen og politikerne i de 89 «omsorgsboligkommunene» må ha tenkt gjennom sammenhenger mellom boligpolitikk, boligmarked og eldreomsorg siden de har tatt et aktivt valg om å satse på omsorgsboliger.

En gjennomgående tematikk i rapporten, som utforskes grundig i temadel 1, er mulighetsrommet i den kommunale boligforsyningspolitikken i lys av samfunnets aldring, dvs. kommunenes muligheter til å påvirke kvaliteten, volumet og plasseringen av boliger egnet for eldre. Sagt på en annen måte drøftes kommunenes muligheter til å påvirke strukturelle betingelser for seniorer og eldres atferd på boligmarkedet. Hvis en kommune for eksempel lykkes i å fremme produksjon av privatfinansierte, lettstelte seniorboliger til gruppen 55+, vil dette innebære nye investeringsmuligheter for personer i dette alderssegmentet. På samme tid vil dette formodentlig bidra positivt til den dominerende kommunale omsorgsstrategien basert på tjenesteyting i eldres egne private hjem.

Et annet gjennomgående tema er forutsetningene for å planlegge og gjennomføre en informert kommunal bolig- og omsorgspolitik i lys av samfunnets aldring. For det første er selve erkjennelsen av at boligplanlegging og eldreomsorg henger sammen, av avgjørende betydning. Denne erkjennelsen er tilsynelatende ikke til stede i mange kommuner. For det andre er et bredt statistikkgrunnlag om ulike aspekter ved boligmassen og befolkningen i kommunen viktige forutsetninger for kunnskapsbasert planlegging og gjennomføring. Til sist trenger kommunene også kompetanse om hvordan en

effektiv kommunal eldreboligpolitikk effektueres – blant annet teoretisk innsikt og praksisnære erfaringer om samarbeid med private aktører og mulighetene som ligger i eksisterende virkemidler.

Nedenfor følger temadelens problemstillinger og konklusjoner i kortform:

1. **Boligplanlegging og eldreomsorg:** I hvilken grad er det sammenheng mellom planlegging av boligtilbudet og omsorgstjenestene for eldre i norske kommuner? På tross av at kommunene – i hvert fall teoretisk sett – har mye å vinne på å koordinere boligpolitikk og eldreomsorg, viser vår kvantitative analyse av planer fra de 89 «omsorgsboligkommunene» at sammenhengen mellom de to politikkkfeltene er begrenset. Innholdsanalysen viser at mange i liten utstrekning vurderer tilbudet av tjenester og boliger for eldre opp mot tilbudet på det allmenne boligmarkedet. En konsekvens av dette kan være at kommunene i liten grad foretar eksplisitte avveininger mellom satsing på omsorgsboliger, virkemidlene i boligforsyningspolitikken og utbedring av eksisterende boligmasse. I eksempelkommunene (Tromsø, Asker, Rana, Bodø, Larvik og Hamar) er imidlertid sammenheng mellom samfunnets aldring, eldreomsorg og boligpolitikk anerkjent i planene.
2. **Kartlegging av boligbehov:** Hvilke datakilder bruker kommunene for å kartlegge Eldres boligbehov, Eldres boligpreferanser og boligmassens tilgjengelighet? Hva slags kunnskap om disse forholdene finnes tilgjengelig, og hva slags kunnskap trenger kommunene for å kunne føre en informert eldreboligpolitikk? Har kommunene kunnskapen som er nødvendig for å prioritere mellom bygging av omsorgsboliger, utbedring av eksisterende bebyggelse og satsing på virkemidlene i boligforsyningspolitikken? Kommunene trenger kunnskap om følgende tema for å kunne føre en informert eldreboligpolitikk: demografi (bolig- og tjenestebehov), folkehelse, boligpreferanser, personlig (bolig)økonomi, boligmassens tilgjengelighet, lokale boligmarkeder samt eldreboligpolitikkenes muligheter. Det finnes tilgjengelig kunnskap om alle disse temaene, og kommuner som bruker denne kunnskapen er i stand til å foreta velbegrunnede prioriteringer mellom etablering av omsorgsboliger, satsing på virkemidlene i boligforsyningspolitikken (regulerings- og arealplaner, utbyggingsavtaler, tomtepolitikk og strategiske boligkjøp etc.) og utbedring av den eksisterende boligmassen. I praksis er det de seks eksempelkommunenes planer som vitner om god kunnskap om forhold som er relevant for eldreboligpolitikken, mens «omsorgsboligkommunene» i større grad mangler informasjonen som er nødvendig for å føre en kunnskapsbasert eldreboligpolitikk.

3. **Boligforsyningspolitikken i lys av det aldrende samfunn:** Hvilke virkemidler benytter kommunene i planleggings-, regulerings- og tomtepolitikken for å legge til rette for egnede boliger for eldre? Hovedkonklusjonen er at eksempelkommunene vurderer mange virkemidler – spesielt utbyggingsavtaler, strategiske boligkjøp og tomtepolitikk – men at det så langt har resultert i lite handling. Asker og Tromsø er imidlertid eksempler på kommuner som forsøker å bruke areal- og reguleringsplaner til å fremme den omsorgspolitiske målsettingen om å yte tjenester til eldre i private hjem. Som de andre eksempelkommunene legger de opp til utvidelse, fortetting og boligblokker i etablerte kommunesentra.
4. **Mulighetsrom:** Hvilke muligheter og begrensninger finnes i den kommunale boligplanleggingen og boligpolitikken rettet mot eldre? I temadel 1 argumenteres det for at mulighetsrommet i boligforsyningspolitikken er sterkt begrenset av følgende årsaker: «utydelig politisk og administrativ plassering», «konkurranse om penger, tomter og administrative ressurser», «ideologiske barrierer» og «utbyggernes makt & virkemidlenes kostnader og risiko». På den annen side viser gjennomgangen av virkemidlene som blir diskutert i eksempelkommunene, at det finnes et uforløst potensial i eldreboligpolitikken. Kanskje er vi i dag i en åpen situasjon hvor flere kommuner leter etter en strategi mellom etterkrigstidens planmessige boligpolitikk og dagens markedsstyrte boligforsyning.
5. **Boligforsyningspolitikken og distriktskommuner.** Det kan være grunn til en særskilt innsats i boligforsyningspolitikken rettet mot eldre (og andre befolkningsgrupper) i tettsteds- og småbykommuner. Sammenlignet med mer folkerike og sentrale kommuner vil det her være vanskeligere å stole på at private aktører realiserer areal- og reguleringsplaner som legger til rette for eldretilpassede leiligheter i sentrum. Kort fortalt kan en aktiv boligforsyningspolitikk – i form av strategiske støttekjøp, offentlige tilskudd og aktiv dialog og samarbeid med private – være nødvendig for å tilpasse boligmassen i distriktskommuner til samfunnets aldring (se også teoretiske argumenter for dette synspunktet i temadel 2: «Betraktninger om boligpolitikk for eldre: Et blikk gjennom økonomistiske briller»).

Temadel 2: Betraktninger om boligpolitikk for eldre: Et blikk gjennom økonomistiske briller

Trenger vi overhode en boligpolitikk rettet mot eldre? Og hvordan kan en slik politikk i så fall begrunnes normativt? Det er utgangspunktet for temadel 2.

Nordvik drøfter normative argumenter for en spesifikk boligpolitikk rettet mot eldre. Hans teoretiske drøfting tar utgangspunkt i økonomisk

velferdsteori og konsumentsovereneritetsprinsippet, dvs. enkelt sagt forestillingen om at rasjonelle individer bør bestemme hva som er best for dem selv. I forlengelsen av dette prinsippet kan det argumenteres for at det er mest fornuftig og rimelig å gi eldre generell økonomisk støtte hvis man ønsker å støtte deres boligkonsum. Hvis det viser seg at noen ikke bruker midlene de fikk til boligrelaterte formål, kan en tilhenger av konsumentsovereneritetsprinsippet tørt si at det beviser at de trengte pengene mer til noe annet.

I sin «økonomistiske» drøfting diskuterer Nordvik ulike teoretiske argumenter for å (likevel) bryte med konsumentsovereneritetsprinsippet og videreutvikle en boligpolitikk rettet mot eldre. Argumentene som analyseres er dels knyttet til egenskaper som er vanligere blant eldre mennesker enn resten av befolkningen som for eksempel inntektstap, redusert fysisk kapasitet, svekket mental kapasitet, begrenset sosial kapital og manglende handleevne. I tillegg drøftes relevansen av en rekke andre begrunnelser for en spesifikk boligpolitikk rettet mot eldre: eksterne effekter, manglende kunnskap og informasjon, menyeffekter, paternalisme (*merit-goods*- og legitimitetsargumenter), målretting og selvseleksjon, handlekraft og agenter, incitamenter og nest-beste løsninger samt fordelingsproblemer internt i husholdet.

Ifølge Nordvik er de viktigste argumentene for videreutvikling av en boligpolitikk rettet mot eldre knyttet til eksterne effekter og informasjon/kunnskap i kombinasjon med svekket eller (svak) handlekraft. I boligmarkeder i distriktene kan også menyeffekter være av betydning.

En (negativ) ekstern effekt av manglende boligpolitikk rettet mot eldre kan for eksempel være lite effektive kommunale omsorgstjenester. I sin tur legitimerer dette offentlige virkemidler som legger til rette for tilpasning av befolkningens boliger til samfunnets aldring. Mangel på informasjon og kunnskap kan på sin side legitimere offentlige boligrådgivnings- og byggherretjenester rettet mot eldre og andre befolkningsgrupper. Slike tjenester kan være spesielt betydningsfulle for eldre som har begrenset handlekraft – for eksempel i en akutt sykdomssituasjon eller gradvis svekkelse av fysisk og mental kapasitet – og som dermed har behov for kunnskap og praktisk hjelp til å vurdere alternativer og gjennomføre tilpasningsprosjekter.

Nordvik fremhever også at det i enkelte lokale boligmarkeder kan være få eller ingen lettstelte boliger som passer for seniorer og eldre. Tilbudet domineres av eneboliger. Når dette tilbudet mangler fungerer prissignaler dårlig for å demonstrere behov og etterspørsel (*menyeffekter*). Utbyggere vil derfor

vegge seg mot å ta risiko. Det kan være et argument for en aktiv eldreboligpolitikk, for eksempel i form av offentlig-privat samarbeid, plangrep eller andre former for stimulanser.

Temadel 3: Eldres boligformue og boligvalg

Temadel 3 er en analyse av seniorer og Eldres boligforhold, boligformuer, boligpreferanser og flytting. Den er basert på et bredt surveymateriale bestående av levekårsundersøkelsene gjennomført i 1997, 2001, 2004, 2007, 2012 og 2015, og flere undersøkelser (2005; 2007; 2009; 2012; 2015) om husholdningers gjelds- og formuessituasjon gjennomført av NOVA og Lars Gulbrandsen i samarbeid med TNS Gallup. I tillegg har vi i forbindelse med prosjektet «Eldres boligsituasjon – muligheter og virkemidler» tatt initiativ til å gjennomføre en internettsurvey (jf. TNS Gallup 2016). Denne undersøkelsen dekker en del fenomener det tidligere fantes begrenset med gode data om, for eksempel eldre og seniorers flytteatferd og andelen av befolkningen som har utbedret sine boliger med tanke på alderdom. Vår egen internettsurvey bidrar således med viktige data for å besvare en av denne rapportens viktigste problemstillinger: *I hvilken grad foretar seniorer og eldre (og for den saks skyld andre) strategiske flyttinger eller utbedringer med tanke på alderdom?* Eller sagt på en mer konkret måte: *I hvilken grad tilpasser eldre og seniorer (55+) sin boligsituasjon med tanke på alderdom gjennom utbedring av eksisterende bolig eller flytting til mer tilgjengelige og lettstelte leiligheter?*¹

Resultater fra tidligere forskning viser at flytteaktiviteten blant eldre husholdninger er lav. Eldre er i utgangspunktet mindre mobile på boligmarkedet enn yngre mennesker. Dette må sees i sammenheng med livsløpsdynamikk og boligkarrierer. Unge mennesker har ofte høy flytteaktivitet som følge av at de er på vei oppover i boligkarrieren. Boligsituasjonen tilpasses nye livssituasjoner med hensyn til jobb og familie. Eldre og middelaldrende husholdninger er derimot gjerne på en slags topp av boligkarrieren, og har derfor typisk ingen umiddelbare flytteplaner eller nylig tilbakelagte flyttinger. Dette betyr at vi i undersøkelser der folk blir spurt om de har flyttet i løpet av de siste året, finner

¹ På denne måten er Sandlie og Gulbrandsens bidrag en delvis oppfølging av Brevik og Schmidts (2005) undersøkelse av Eldres boligsituasjon, boligpreferanser og boligvalg.

forholdsvis lav forekomst av flyttinger blant eldre. Vi har derfor valgt å kartlegge flytting blant middelaldrende og eldre ut fra en bredere tidshorisont, og har i den anledning gruppert eldre ut fra om de har flyttet i løpet av de siste årene. Nærmere bestemt om de har flyttet etter 2009. Omkring hvert femte hushold med hovedperson i alderen 50 til 60 år oppgir at de har flyttet i denne perioden, mens noen færre (18 prosent) oppgir dette blant de i alderen 61 til 71 år. Dette betyr at selv om årlige flytterater blant eldre er forholdsvis beskjedne, er det likevel en betydelig andel som har endret status i boligkarrieren om vi aggregerer tallene over en gitt periode.

Det er vanskelig å si om flytteaktiviteten blant eldre har økt over tid. Vi finner likevel noen indikasjoner på mer flytting enn tidligere i eldre år, og at dette kan skyldes at en atferdsendring er på gang. Det er en betydelig andel middelaldrende og eldre som bytter bolig i godt voksen alder. Blant de yngste middelaldrende kan dette skyldes at de fremdeles er på vei oppover i boligkarrieren, eller at de har endret boligsituasjon som følge av samlivsbrudd. Det sentrale spørsmålet her er imidlertid om det er mulig å se indikasjoner på det vi kan kalle strategisk flytting, der folk flytter for å tilpasse boligsituasjonen til en alderdom med mulig nedsatt funksjonsevne. I temadel 3 konkluderes det med at vi har ganske klare indikasjoner på at mange seniorer og eldre som beveger seg på boligmarkedet, er «strategiske flyttere». Dette er ikke sannsynliggjort i tidligere studier.

I temadel 3 viser vi også at mange seniorer og eldre bor i boliger som ikke er spesielt godt tilpasset alderdommen. De eier ofte store (ene)boliger som ikke nødvendigvis er tilrettelagt for nedsatt funksjonsevne. Blant personer i alderen 67 til 79 år oppgir i overkant av en fjerdedel (28 prosent) at de bor i en bolig som er spesielt tilrettelagt for et husholdmedlem med nedsatt funksjonsevne. Omkring en tredjedel (32 prosent) oppgir dette blant personer som har fylt 80 år. En betydelig andel oppgir at ett eller flere husholdsmedlemmer har nedsatt funksjonsevne, men at boligen ikke er spesielt tilrettelagt for dette. 12 prosent oppgir dette blant personer i alderen 67 til 79 år, mens 17 prosent oppgir dette blant de som er 80 år eller eldre. På spørsmål om hvorvidt dagens bolig vil være tilpasset en situasjon med bevegelsesvansker, svarer over halvparten i alderen 50 til 71 år «dårlig» eller «svært dårlig».

Vi ser også nærmere på om middelaldrende og eldre som har flyttet i løpet av de siste årene, har en annen boligsituasjon, som muligens er bedre tilpasset alderdommen, enn de som har vært mer bofaste. Våre analyser tyder

på at dette er tilfellet. Blant de som har flyttet, ser vi at de ofte flytter fra enebolig og til leilighet i blokk. Forskjellen mellom bofaste og flyttere kommer tydeligere frem om vi ser på boligstørrelse (målt i antall rom). Andelen med tre rom eller mindre er 26 prosentpoeng lavere blant de bofaste, samtidig som andelen med fem rom eller mer er 36 prosentpoeng høyere. Det er altså en klar bevegelse mot mindre boliger blant de som flytter. Samtidig ser det også ut til at de flytter til en bolig som er mer tilgjengelig og mer tilpasset en alderdom med nedsatt bevegelighet. Blant de som har flyttet, bor langt flere (17 prosentpoeng) i en tilgjengelig bolig sammenlignet med hva som er situasjonen blant de bofaste. *Det underbygger vår antagelse om at innslaget av strategisk flytting med tanke på alderdommen er betydelig blant flytterne.* Vår antagelse styrkes også av at 40 prosent blant de som har bodd kortere enn seks år i nåværende bolig, oppgir at de valgte denne boligen med tanke på funksjonsnedsettelse eller alderdom.

Mulighetene for å kunne realisere det vi har kalt strategisk flytting med tanke på alderdommen, vil i stor grad være avhengig av boligtilbudet på det stedet de middelaldrende og eldre bor eller ønsker å flytte til. Våre analyser i temadel 3 tyder på at slike flytteprosesser er knyttet til urbaniseringsgrad. I storbyene ligner boligsituasjonen til de bofaste på boligsituasjonen til flytterne før de flyttet. Flyttingen har resultert i lavere eneboliginnslag og et klart høyere blokkinnslag. Det samme er tilfellet blant de som er bosatt i de mindre byene. Selv om eneboligandelen her er klart høyere og blokkandelene klart lavere, skjer det også her en betydelig bevegelse bort fra eneboliger og over mot blokk blant flytterne. Dette er også tilfellet blant flytterne som nå bor i et tettsted. Her skiller imidlertid den forrige boligtypen seg mer fra boligtypen til de bofaste. Det kan tyde på et visst innslag av innflytting fra mer urbaniserte områder. Denne forskjellen kommer tydeligere frem dersom vi sammenlikner de bofaste og flytterne i spredtbygde strøk. Her er forskjellen mellom før-situasjonen til flytterne og nåsituasjonen til de bofaste enda større. Spredtbygde strøk er også de eneste stedene der det er flere som har flyttet fra enn til blokk. Dette kan være et uttrykk for at vi står overfor et interessant innslag av flytting fra byer. Dessverre har vi ikke data til å undersøke dette nærmere.

Alternativet til å flytte for å tilpasse boligsituasjonen til alderdommen er å gjennomføre strategiske tilpasninger av eksisterende bolig. Forholdsvis få i vår egen internettsurvey (TNS Gallup 2016) oppgir at de har gjennomført slike tiltak. Det er også få som oppgir at de vurderer å gjøre det. Det er ingen

betydelige forskjeller i svarfordelingen mellom bofaste og de som har flyttet etter 2009. Et viktig unntak finner vi imidlertid. Det er klart flere av flytterne som sier at det ikke er aktuelt å gjennomføre tilpasninger enn blant de bofaste. Dette kan sees i sammenheng med at en god del av flytterne har hatt tilpasning til alderdommen i tankene da de flyttet, mens de bofaste til en viss grad ikke utelukker at fremtidige boligtilpasninger kan bli nødvendige om livssituasjonen krever det.

Temadel 4: Insentiver, boligpolitikk og eldre – hvordan kan det offentlige legge til rette for at seniorer og eldre investerer i egen boligsituasjon?

I *temadel 4* spør vi hvilke insentiver og muligheter som finnes for eldre og seniorer som ønsker å investere i egen boligsituasjon med tanke på aldring, for eksempel gjennom flytting til mer lettstelt leilighet eller tilpasning av egen bolig? I hvilken grad og på hvilken måte kan det offentlige bidra til å styrke insentivene og mulighetene for slike strategiske investeringer?

Denne temadelen er basert på empiri og innsikter fra de tre foregående temadelene, samt deler av vår egen internettsurvey (TNS Gallup 2016). Det teoretiske utgangspunktet er at boligvalg kan betraktes som «strukturelle», «kulturelle» og/eller «rasjonelle» (jf. Sandlie 2008). Innenfor det *kulturelle perspektivet* betraktes boligvalg og boligpreferanser som et produkt av sosialisering og normer. Ifølge det *strukturelle perspektivet* er boligvalg først og fremst et produkt av rammevilkårene i boligsektoren, for eksempel egenskaper ved lokale boligmarkeder som fravær av sentrumsnære leiligheter. Grunnforutsetningen i det siste teoretiske perspektivet er «rasjonelle aktører som foretar veloverveide vurderinger og valg mellom ulike boligalternativer» (Sandlie 2008:14). Et sentralt poeng i temadel 4 er at lokale og nasjonale myndigheter må bryte ned strukturelle, kulturelle og «ikke-rasjonelle» barrierer hvis målet er å styrke mulighetene og insentivene til å investere i egen boligsituasjon med tanke på aldring.

I temadel 4 hevder vi at det kan argumenteres for at det mest fornuftige er «stø kurs og mindre justeringer», hvis målet er å styrke insentivene for strategiske boliginvesteringer med tanke på alderdom. Den Byggtekniske forskriften (TEK 10) sørger sakte, men sikkert for at tilgjengeligheten i boligmassen forbedres. I sin tur fører dette til endring av de strukturelle betingel-

sene for private boliginvesteringer med tanke på alderdom – investeringsmulighetene vil øke på sikt. Som vi viser i temadel 3, har mange seniorer og eldre også boligkapital og annen kapital som gjør dem i stand til å investere egne penger – enten i lettetstelt leilighet eller i utbedring av eksisterende bolig. I lys av dette *kan* det virke mest formålstjenlig å fortsette behovsprøvingen av virkemidler som Husbankens tilskudd til boligtilpasning. Det kan også argumenteres for at kjøpesterke eldre og seniorer vil finne gode, tilgjengelige boliger på det private boligmarkedet, ikke minst i kommuner som er attraktive for utbyggere. Deres flytteeatferd tilsier at mange finner disse boligtilbudene helt uten ekstra støtte og rådgivning fra det offentlige (jf. temadel 3). Gitt at mange eldre sitter på betydelige boligverdier (jf. temadel 3), kan det videre hevdes at flere bør akseptere å låne penger med sikkerhet i egen bolig for å finansiere ombygninger og mindre tilpasninger med tanke på alderdom. Som det ble vist i temadel 3, har eldre nordmenn flest til nå vært relativt tilbakeholdne med å benytte seg av slike ordninger.

I temadel 3 argumenteres det til sist for å fortsette og forsterke satsingene på boligrådgivning og lån- og tilskudd forvaltet av NAV og Husbanken. Dessverre er det grunn til å tro at boligrådgivningen rettet mot eldre – knyttet til flytting, gjennomføring av tilpasningsprosjekter, samt lån- og tilskudd – er mangelfull i mange kommuner. Sett i lys av Nordviks teoretiske argumenter for at eldre som mangler kompetanse, kunnskap og handlekraft, har særskilt behov for boligrådgivning, er dette bare å beklage (jf. temadel 2).

Temadel 4 trekker også på Nordviks teoretiske drøfting når det argumenteres for en geografisk differensiering av boligpolitikken rettet mot eldre. Det fremheves blant annet at boligforsyningspolitikken virkemidler – som kommunale støttekjøp, offentlig-privat samarbeid, dialog med utbyggere, tomtepolitikk osv. (jf. temadel 1) – kan være av særlig betydning i lokale boligmarkeder preget av liten omsetningshyppighet, ensidig eneboligstruktur og lite eller ingen nybygging. I distriktskommuner kan det være spesielt nødvendig for det offentlige å gå foran og redusere utbyggernes faktiske og opplevde risiko. I noen tilfeller kan det være nok å satse på å informere og overbevise private aktører at det finnes et behov for eldretilpassede boliger, for eksempel sentrumsnære og lettetstelte leiligheter. Gjennom boligforsyningspolitikken (eller satsinger rettet mot den eksisterende boligmassen) kan distriktskommuner i alle tilfelle endre de strukturelle betingelsene for seniorer og Eldres boliginvesteringer: de gode valgmulighetene kan bli flere, noe som

i sin tur kan øke sirkulasjonen og omsetningshyppigheten på boligmarkedet generelt.

Relevansen av empiriske funn og teoretiske innsikter for boligpolitikken

Rapporten er ment å bidra til en kunnskapsbasert boligpolitikk rettet mot eldre og andre grupper. Nedenfor vil vi kommentere tre viktige bolig- og velferds-politiske tema i lys av empiriske funn og teoretiske innsikter fra rapporten. Temaene illustrer på hver sin måte hvordan rapportens fire temadeler beriker hverandre gjensidig. Momenter i drøftingene nedenfor nevnes også i andre deler av sammendraget, men vi tar sjansen på å gjenta oss selv for å understreke rapportens politikkrelevans:

Betydningen av kunnskaps- og informasjonsformidling (boligrådgivning).

Flere steder i rapporten peker vi på betydningen av kompetanse-, kunnskap- og informasjonsformidling til eldre. I både temadel 2 og 4 foreslår vi fra noe ulike utgangspunkter å satse mer på boligrådgivning og praktisk hjelp til flytting, tilpasning og utbedring. Vi har grunn til å tro (jf. Proba Samfunnsanalyse 2014) at boligrådgivningstjenestene er mangelfulle i mange kommuner. Det er sannsynligvis beklagelig for en del eldres boligsituasjon. Det kan for eksempel være en viktig kommunal oppgave å hjelpe eldre med kunnskap og praktisk hjelp til gjennomføringen av tilpasning- og utbedringsprosjekter. Storbritannia er for øvrig et eksempel på et land som synes å ha tatt eldres behov for rådgivning og praktisk hjelp på alvor i sin boligpolitikk. (Se temadel 2 og 4).

I temadel 2 argumenterer Nordvik teoretisk for synspunktet om at det er grunn til å styrke boligrådgivningstjenestene i kommunene. Nordviks poeng er at det er ineffektivt for personer å lagre masse informasjon om en mengde problemer det er svært usikkert om noensinne inntreffer. Når uforutsigbare hendelser inntreffer som gjør at man trenger assistanse fra det offentlige til tilpasning av egen bolig, er kanskje også den personlige handlekraften på sitt svakeste. Derfor ser Nordvik en rolle for et offentlig organ som sitter med kunnskap om ulike tilpasningsløsninger og ressurser til å sørge for at de gjennomføres på en kompetent måte. Han antyder også at kommunale boligrådgivningstjenester bør kompensere for at eldre lett står i en svak posisjon i forhold til dem som utfører ombygginger og mindre utbedringer. Nordvik

skriver nærmere bestemt at: «I en ombyggingsprosess hvor man mangler kompetanse og hvor man også kanskje har svekket handlekraft, står man i en svak posisjon i forhold til de som utfører en ombygging. [...] vi ser her en rolle for et offentlig organ som enten kan stå for utføring eller være byggherre».

Strategiske investeringer i egen boligsituasjon med tanke på aldring
Sett fra myndighetenes ståsted er det formålstjenlig at seniorer og eldre tilpasser sin egen boligsituasjon ved hjelp av egne ressurser. Spørsmålet er i hvilken grad slike bevisste strategiske investeringer – gjennom tilpasninger av egen leilighet eller flytting til en bolig med større tilgjengelighet – forekommer på dagens boligmarked? I temadel 3 argumenterer Sandlie og Gulbrandsen for at strategiske investeringer i form av flytting til mer tilgjengelige boliger forekommer i betydelig grad, spesielt i storbyområder, mindre byer og tettsteder. Denne konklusjonen er basert på grundige analyser av vår egen nettsurvey (TNS Gallup 2016). Tidligere har det vært mange anekdotiske bevis, men sparsomt med empiriske bevis på at eldre flytter fra enebolig til leiligheter i stort omfang.

Sandlie og Gulbrandsen viser imidlertid også at strategiske tilpasninger av egen bolig med tanke på alderdom forekommer relativt sjelden. De konkluderer med at dette virker «nedslående med tanke på politiske målsettinger om at eldre skal ta ansvar for egen boligsituasjon i alderdommen». Det faktum at relativt få oppgir at de har eller vurderer å gjennomføre boligtilpasninger i internettsurveyen, kan motivere økt offentlig satsing på låne- og tilskuddsordninger som fremmer større tilgjengelighet i boligmassen. Mer generelt er det vårt råd at det offentlige bør videreføre og forbedre virkemidler som allerede eksisterer hvis målet er å fremme investeringer i egen boligsituasjon med tanke på aldring. Det gjelder foruten boligrådgivning og låne- og tilskuddsordningene forvaltet av NAV og Husbanken, også bestemmelsene i den Byggetekniske forskriften (TEK 10), heistilskuddet og boligforsyningspolitikken virkemidler (jf. temadel 1).

Til sist kan det også argumenteres for at eldre og seniorer, som i mange tilfeller sitter på betydelig boligkapital og annen kapital (jf. temadel 3), vil finne gode muligheter for å investere i lettstelte leiligheter, ikke minst i kommuner som er attraktive for utbyggere. Deres flytteatferd tilsier at mange finner disse boligtilbudene helt uten støtte og rådgivning fra det offentlige (jf.

temadel 3). Gitt konsentrasjonen av boligkapital hos seniorer og eldre kan det videre hevdes at flere bør akseptere å låne penger med sikkerhet i egen bolig for å finansiere ombygninger og mindre tilpasninger med tanke på alderdom. Som Sandlie og Gulbrandsen viser i temadel 3, har eldre nordmenn flest til nå vært relativt tilbakeholdne med å benytte seg av slike ordninger. Hvis boligprisene fortsetter å stige, kan også en debatt om boligkapitalens og boligeiernes mulige bidrag til finansiering av velferdsstatens helse-, omsorgs- og boligjenester presse seg frem. Det kan bli en utredningsoppgave å finne sosialt rettfærdige, effektive og bredt aksepterte ordninger som sikrer at boligkapitalen til en del heldige eldre blir en del av velferdsstatens økonomiske grunnlag. En mulig løsning er selvsagt boligslett, men et minst like sannsynlig alternativ kan være en justering av forskriften for egenandeler i kommunale omsorgs- og helsetjenester. I dag inngår ikke boligformue i egenandelsgrunnlaget.²

Distriktskommuner, tynne boligmarkeder, boligpolitikk for eldre og velfungerende boligmarkeder

I temadel 4 argumenteres det for en geografisk differensiering av virkemidlene i boligpolitikken rettet mot eldre. Dette synspunktet bygger på kvalitative intervjuer, tidligere forskning og Nordviks teoretiske resonnementer i temadel 2 om forskjellene mellom differensierte boligmarkeder i sentrale strøk og tynne boligmarkeder i distriktene. Sådanne tynne eller små, usikre og stagnerende boligmarkeder med liten omsetningsaktivitet, lite eller ingen nybygging, risiko for tap på boliginvesteringer og få leieboliger kjennetegner omkring 50 prosent av norske kommuner, ifølge beregninger foretatt av Norut (Nygaard 2012). I slike kommuner kan ikke myndighetene uten videre regne med at private utbyggere vil realisere kommunepolitikernes mål om å bygge sentrumsnære leiligheter tilpasset seniorer, eldre og hjemmetjenestenes behov. I Asker og Bærum kan det være nok å satse på formålstjenlige areal- og reguleringsplaner, i distriktskommuner kreves det ofte mer for å virkeliggjøre privatfinansierte leiligheter.

Etter vår oppfatning taler derfor mye for at både staten og kommunene bør satse på å utvikle virkemidler og strategier tilpasset distriktskommuner i boligpolitikken rettet mot eldre. Her er ikke formålet å komme med konkrete

² <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-16-1349> sett:29.11.2016.

anbefalinger i så måte, men i temadel 1 viser Sørvoll til flere virkemidler i boligforsyningspolitikken som kan være aktuelle for distriktskommuner, som for eksempel strategiske støttekjøp av boliger for å gi private investorer mot til å satse. Det må presiseres at distriktskommuner ikke nødvendigvis trenger å bidra med tilskuddsmidler eller andre former for subsidier, noen ganger kan det kanskje være nok å satse på dialog med utbyggere og vise at det finnes en etterspørsel i kommunen. Internettssurveyen analysert i temadel 3 antyder for øvrig at det finnes et marked for leiligheter tilpasset seniorer og eldre, også i litt mindre sentrale strøk. Det indikerer at leiligheter produsert med offentlig bistand eller støtte ikke vil bli stående tomme.

ELDRES BOLIGSITUASJON

Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring – en kort presentasjon av en rapport

Jardar Sørvoll

Disposisjon

Rapporten *Eldres boligsituasjon. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring* er NOVAs løsning på forskningsoppdraget «Eldres boligsituasjon – muligheter og virkemidler». I denne innledningen presenterer vi rapportens deler, og gjør rede for dens samfunns- og forskningskontekst. Til sist i innledningen diskuterer vi relevansen av rapportens funn og innsikter for statlig og kommunal boligpolitikk.

Rapportens forsknings- og samfunnskontekst

Forskere omtaler stundom boligen som en av velferdsstatens viktigste søyler sammen med offentlige trygde-, utdannings- og helsetilbud. Som følge av markedsmekanismenes betydning i boligsektoren er det også vanlig å hevde at boligen er en «vaklende søyle» (Torgersen 1987) eller i velferdsstatens grenseland, spesielt etter kutt i offentlige overføringer og dereguleringen på 1980- og 90-tallet (Harloe 1995; Olsen 2013; West Pedersen 2007). På den annen side har noen forskere argumentert for at bolig er i ferd med å bli en hjørnestein i «moderne» og «slankere» velferdsstater. De forestiller seg en *Property Owning Welfare State* eller *Asset-Based Welfare State* hvor husholdningene benytter sin boligkapital til å avlaste eller erstatte offentlige velferdsordninger. Et sentralt trekk ved denne velferdsstaten er ikke minst vektleggingen av det personlige ansvaret for egen velferd (Groves mfl. 2007; Lowe mfl. 2012; Malpass 2008). Den britiske historikeren Peter Malpass (2008) illustrerer dette ved å peke på at Blair-regjeringen i Storbritannia (1997–2010), krevde at eldre boligeiere betalte for hjemmetjenester og sykehjem med sin egen boligkapital. I Storbritannia har også eldre personers boligkapital bidratt til å skape et større marked for private sykehjem og hjemmetjenester (Lowe mfl. 2012).

Selv om tesen om «boligeiernes velferdsstat» er basert på empiri fra Storbritannia, Nord-Amerika, Australia og Øst-Asia, er den åpenbart også

relevant for oss i det «sosialdemokratiske eierlandet» (Annaniassen 2006) og dette forskningsprosjektet. Selv om den norske velferdsstaten er mer generøs og kvalitativt forskjellig fra mange av sine motstykker i OECD-området, betrakter også norske myndigheter bolig som et personlig ansvar og boligeiernes kapital som en potensiell kilde til offentlige besparelser. I Norge eide 89 prosent av personene mellom 67 og 79 år sin egen bolig i 2012 (EU-SILC 2012), og mange i denne gruppen har opplevd at deres boligformue har steget betraktelig siden årtusenskiftet. Mange norske eldre har dermed mulighet til å hjelpe seg selv til en seniortilpasset boligsituasjon, og dermed spare det offentlige for utgifter til omsorgsboliger og sykehjem. Samfunnets aldring forsterker også myndighetenes motivasjon til å finne løsninger som gjør at befolkningen bidrar med sin egen boligkapital i velferdsstatens tjeneste. Vi vet at antallet eldre vil øke betraktelig i Norge fram mot 2060. Ifølge SSBs såkalte hovedalternativ vil andelen personer over 70 år øke fra 9 til 19 prosent av befolkningen mellom 2016 og 2060.³ I samme periode kan andelen av befolkningen som er over 80 og 90 år øke fra henholdsvis 4 til 10 prosent og fra 0,8 til 3 prosent (Syse, Pham & Keilman 2016).

Siden begynnelsen på 1990-tallet har sentrale offentlige utvalg og stortingsmeldinger fremhevet at tjenester til eldre i størst mulig grad bør ytes i hjemmet (NOU 1992:1; NOU 2011:11; St. meld. 50 1996–97; St. meld. 25 2005–2006; St. meld. 29 2012–13). Dagens mantra synes å være «hjemme så lenge det går», i tråd med de lange linjene i norsk eldreomsorg (Daatland 2014 red.). Dette mantraet er dels et produkt av økonomiske avveininger. I den ferskeste boligmeldingen argumenteres det for at det er umulig for det offentlige å finansiere fremtidens «eldreboliger» i form av sykehjem og omsorgsboliger. Meldingen viser til at økt «tilgjengelighet i eksisterande bustader vil ha positiv effekt på det økonomiske rommet til kommunane. Fleire kan bu lengre heime og det er enklare å yte kommunale tjenester i bustaden» (St. meld. 17 2012–2013:67). Fra myndighetenes ståsted er det dermed gunstig om husholdningene benytter boligkapital til å tilpasse sin boligsituasjon og underlette hjemmetjenestenes arbeid; for eksempel ved å kjøpe en seniortilpasset leilighet eller utbedre sin egen bolig. I dag finnes det en rekke statlige virkemidler forvaltet av NAV og Husbanken som kan stimulere eldre til å tilpasse sine hjem (f.eks. grunnlån for boligutbedring, tilskudd til tilpasning,

³ <http://www.ssb.no/folkfram> sett:28.11.2016.

tilskudd til prosjektering osv.). Videre kan kommunene implementere ulike former for velferdsteknologi som kan gjøre det enklere å bli boende i egen bolig. I tillegg kan kommunene vri boligtilbudet i eldrevennlig retning via samarbeid og dialog med private utbyggere og/eller tilrettelegge for konsentrert leilighetsbebyggelse gjennom areal- og reguleringsplanleggingen (Sørvoll, Martens & Daatland 2014). Sagt på en annen måte kan det offentlige påvirke eldres tilbøyelighet til å investere i egen bolig via økonomiske insentiver som tilskudd og lån, informasjon og aktiv rådgivning om offentlige ordninger og valgmuligheter på det ordinære boligmarkedet, samt påvirke strukturen på boligmarkedet gjennom boligforsyningspolitikk, dvs. virkemidler som tomtekjøp, utbyggingsavtaler, areal- og reguleringsplanlegging og offentlig–privat samarbeid.

I dette forskningsprosjektet står samspillet mellom eldres boligkapital og offentlige virkemidler sentralt. Rapporten er ment som et bidrag til forskningslitteraturen om velferdsstaten og eldres boligkapital (jf. Groves mfl. 2007; Lowe mfl. 2012; Ronald 2012), og et innspill i den aktuelle norske policydebatten om eldreomsorg og boligpolitikk. Prosjektets overordnede problemstillinger er teoretiske, empiriske og praksisrelevante og kan sammenfattes på følgende vis:

- Hvordan kan vi begrunne boligpolitikk spesifikt rettet mot eldre innenfor en teoretisk økonomifaglig ramme?
- Hva gjør kommunene for å legge til rette for en boligforsyning som tar samfunnets aldring på alvor? Hvor stor er deres mulighet til å påvirke boligproduksjonen i eldrevennlig retning?
- Hvordan har eldres boligpreferanser, boligmarkedsatferd og boligkapital utviklet seg over tid?
- I hvilken grad tilpasser eldre og seniorer (55+) sin boligsituasjon med tanke på aldring gjennom utbedring av eksisterende boliger eller flytting til mer tilgjengelige og lettstelte leiligheter?
- Hvordan kan det offentlige styrke eldre og seniorers muligheter og insentiver til å investere i egen boligsituasjon med tanke på aldring?

Fire temadeler – en kort presentasjon av data og problemstillinger

Rapportens bidrag kan leses hver for seg med utbytte. Vi vil imidlertid argumentere for at alle temadelene beriker hverandre gjensidig. Som den oppvakte leser vil merke, hviler temadel 4 om insentiver for investering i egen bolig særlig tungt på empiri og innsikter fra de andre delene.

Rapporten består av fire temadeler skrevet av henholdsvis historikeren Jardar Sørvoll, økonomen Viggo Nordvik, statsviteren Lars Gulbrandsen og sosiologen Hans Christian Sandlie:

- Temadel 1: Boligbehov og boligplanlegging i lys av samfunnets aldring – muligheter og begrensninger i norske kommuners eldreboligpolitikk (Jardar Sørvoll).
- Temadel 2: Betraktninger om boligpolitikk for eldre: Et blikk gjennom økonomistiske briller (Viggo Nordvik).
- Temadel 3: Eldres boligformue og boligvalg (Hans Christian Sandlie og Viggo Nordvik).
- Temadel 4: Insentiver, boligpolitikk og eldre – hvordan kan det offentlige legge til rette for at seniorer og eldre investerer i egen boligsituasjon? (Jardar Sørvoll).

I *temadel 1* er det primært den kommunale boligforsyningspolitikken som er gjenstand for analyse i lys av samfunnets aldring.⁴ I denne temadelen – som bygger videre på empirien og innsiktene fra rapporten *Planer for et aldrende samfunn? Bolig og tjenester for eldre i kommunene* (Sørvoll, Martens & Daatland 2014) – spør vi blant annet følgende forskningsspørsmål:

- **Sammenhengen mellom omsorgstjenester og boligpolitikk:** I hvilken grad er det sammenheng mellom boligplanlegging og utformingen av omsorgstjenestene for eldre i norske kommuner?
- **Kunnskapsbasert politikk?** Hvordan skaffer kommunene seg informasjon om eldres boligpreferanser, eldres boligbehov og boligmassens tilgjengelighet? Har kommunene den kunnskapen de trenger for å gjøre informerte valg og prioriteringer mellom satsinger på omsorgsboliger,

⁴ Boligforsyningspolitikk er planlegging og stimulans av nye boliger på det ordinære boligmarkedet, gjennom for eksempel strategiske boligkjøp, samarbeid og dialog med private aktører, utbyggingsavtaler, areal- og reguleringsplanlegging- og tomtepolitikken.

sykehjem, boligforsyningspolitikk og/eller tilpasninger av den eksisterende boligmassen?

- **Boligforsyningspolitikk og eldre:** Hva er mulighetsrommet i den kommunale boligforsyningspolitikken rettet mot eldre? Hvilke virkemidler benyttes for å legge til rette for egnede boliger i lys av samfunnets aldring?

Disse problemstillingene besvares ved hjelp av tidligere forskning, kommuneplaner fra 89 «omsorgsboligkommuner», dvs. kommuner som søkte om tilskudd fra Husbanken for å bygge omsorgsboliger for personer over 67 år i perioden januar 2008 til oktober 2013. I tillegg trekker vi på kommuneplaner og kvalitative intervjuer med ansatte fra seks eksempelkommuner: Tromsø, Bodø, Larvik, Hamar, Rana og Asker. Dette er kommuner som er valgt ut fordi de har tatt utfordringene knyttet til bolig- og omsorgstilbudet i lys av samfunnets aldring på alvor i sine planer. På lignende vis tenker vi oss at administrasjonen og politikerne i de 89 «omsorgsboligkommunene» må ha tenkt gjennom sammenhenger mellom boligpolitikk, boligmarkedet og omsorgstjenestene siden de har tatt et aktivt valg i eldreomsorgen.

I *temadel 2* drøfter Nordvik normative argumenter for en spesifikk boligpolitikk rettet mot eldre. Hans teoretiske drøfting tar utgangspunkt i økonomisk velferdsteori og konsumentsuverenitetsprinsippet, dvs. enkelt sagt forestillingen om at rasjonelle individer bør bestemme hva som er best for dem selv. I forlengelsen av dette prinsippet kan det argumenteres for at det er mest fornuftig og rimelig å gi eldre generell økonomisk støtte, hvis man ønsker å støtte deres boligkonsum. Hvis det viser seg at noen ikke brukte midlene de fikk av staten til boligrelaterte formål, kan en tilhenger av konsumentsuverenitetsprinsippet tørt si at det beviser at de trengte pengene mer til noe annet.

I sin «økonomistiske» drøfting diskuterer Nordvik ulike teoretiske argumenter for å (likevel) bryte med konsumentsuverenitetsprinsippet og videreutvikle en boligpolitikk rettet mot eldre. Argumentene som analyseres er dels knyttet til egenskaper som er vanligere blant eldre mennesker enn resten av befolkningen som for eksempel inntektstap, redusert fysisk kapasitet, svekket mental kapasitet, begrenset sosial kapital og manglende handleevne. I tillegg drøftes relevansen av en rekke andre begrunnelser for en spesifikk boligpolitikk rettet mot eldre: eksterne effekter, manglende kunnskap og informasjon, menyeffekter, paternalisme (*merit-goods-* og legitimitetsargumenter),

målretting og selvseleksjon, handlekraft og agenter, incitamenter og nest-beste løsninger, samt fordelingsproblemer internt i husholdet.

Temadel 3 er en analyse av seniorer og eldres boligforhold, bolig-formuer, boligpreferanser og flytting. Sandlie og Gulbrandsens temadel er basert på et bredt surveymateriale bestående av levekårsundersøkelsene gjennomført i 1997, 2001, 2004, 2007, 2012 og 2015, og flere undersøkelser (2005; 2007; 2009; 2012; 2015) om husholdningers gjelds- og formuessituasjon gjennomført av NOVA og Lars Gulbrandsen i samarbeid med TNS Gallup. I tillegg har vi i forbindelse med prosjektet «Eldres boligsituasjon – muligheter og virkemidler» tatt initiativ til å gjennomføre en internettsurvey (jf. TNS Gallup 2016). Denne undersøkelsen dekker en del fenomener det tidligere fantes begrenset med gode data om, for eksempel eldre og seniorers flytteeatferd og andelen av befolkningen som har utbedret sine boliger med tanke på alderdom. Vår egen internettsurvey bidrar således med viktige data for å besvare en av denne rapportens viktigste problemstillinger: *I hvilken grad foretar seniorer og eldre (og for den saks skyld andre) strategiske flyttinger eller utbedringer med tanke på alderdom?* Eller sagt på en mer konkret måte: *I hvilken grad tilpasser eldre og seniorer (55+) sin boligsituasjon med tanke på alderdom gjennom utbedring av eksisterende bolig eller flytting til mer tilgjengelige og lettstelte leiligheter?*⁵

I *temadel 4* spør vi hvilke insentiver og muligheter som finnes i dag for eldre og seniorer som ønsker å investere i egen boligsituasjon med tanke på aldring, for eksempel gjennom flytting til mer lettstelt leilighet eller tilpasning av egen bolig? I hvilken grad og på hvilken måte kan det offentlige bidra til å styrke insentivene og mulighetene for slike strategiske investeringer?

Denne temadelen er basert på empiri og innsikter fra de tre foregående rapportdelene, samt deler av vår egen internettsurvey (TNS Gallup 2016). Sørvolls teoretiske utgangspunkt er at boligvalg kan betraktes som «strukturelle», «kulturelle» og/eller «rasjonelle» (jf. Sandlie 2008). Innenfor det *kulturelle perspektivet* betraktes boligvalg og boligpreferanser som et produkt av sosialisering og normer. Ifølge det *strukturelle perspektivet* er boligvalg først og fremst et produkt av rammevilkårene i boligsektoren, for eksempel

⁵ På denne måten er Sandlie og Gulbrandsens bidrag en delvis oppfølging av Brevik og Schmidts (2005) undersøkelse av eldres boligsituasjon, boligpreferanser og boligvalg.

egenskaper ved lokale boligmarkeder som fravær av sentrumsnære leiligheter. Grunnforutsetningen i det siste teoretiske perspektivet er «rasjonelle aktører som foretar veloverveide vurderinger og valg mellom ulike boligalternativer» (Sandlie 2008:14). Et sentralt poeng i temadel 4 er at lokale og nasjonale myndigheter må bryte ned strukturelle, kulturelle og «ikke-rasjonelle» barrierer hvis målet er å styrke mulighetene og insentivene til å investere i egen boligsituasjon med tanke på aldring.

Sammenfattende refleksjoner om forholdet mellom temadelene

Som illustrert av gjennomgangen ovenfor, har ikke temadelene et enhetlig metodologisk og teoretisk perspektiv – vår tilnærming er grunnleggende eklektisk. Vi har brukt forskjellige teoretiske linser og datakilder til å besvare prosjektets problemstillinger, fordi vi mener samfunnet best kan forstås ved hjelp av ulike «briller» og «lyskastere». Temadelene er så vidt forskjellige at ulike tilnærminger synes påkrevd: temadel 2 kretser rundt det normative spørsmålet om hvorvidt det er legitimt med en særskilt boligpolitikk rettet mot eldre overhode, temadel 1 (boligforsyningspolitikk) og 4 (insentiver for private boliginvesteringer med tanke på alderdom) handler begge om (eldre)boligpolitikens muligheter og begrensninger, mens temadel 3 (boligformue og boligvalg) handler om eldres egen praksis eller faktiske situasjon, preferanser og atferd på boligmarkedet.

Det er åpenbart mulig å innvende at for eksempel fokuset på rasjonelle individer i temadel 2 – med vekt på det såkalte konsumentsuverenitetsprinsippet – er i strid med de kultur- og struktursosiologiske perspektivene i temadel 4. Etter vår oppfatning er imidlertid ikke disse temadelene i logisk konflikt med hverandre. For det første svarer temadelene på ulike problemstillinger – problemstillinger som bør belyses fra ulike vinkler. I temadel 2 er formålet å diskutere normativt i hvilken grad vi trenger en boligpolitikk spesifikt for eldre med utgangspunkt i økonomisk teori. Et av hovedanliggende i temadel 4 er snarere å forklare eldres boligmarkedsatferd. For det andre er det mulig å overdrive avstanden mellom tilnærmingene i temadel 4 og 2; også temadel 4 tar utgangspunkt i rasjonelle individer og trekker i den sammenheng mye på argumentasjonen til Nordvik i temadel 2.

Etter vår oppfatning beriker temadelene hverandre gjensidig. Diskusjonen om hvordan det offentlige kan styrke insentivene for eldres egne boliginvesteringer trekker eksempelvis på diskusjonen om boligforsyningspolitikk i ulike typer kommuner i temadel 1, teoretiske drøftinger om tynne boligmarkeder og menyeffekter i temadel 2, og analysene av eldres boligformue og boligmarkedsatferd i temadel 3. Vi vil også hevde at temadelenes gjensidige berikelse kommer til uttrykk i diskusjonen om relevansen av rapportens empiriske funn og teoretiske innsikter for veivalg i norsk bolig- og velferdspolitik.

Relevansen av empiriske funn og teoretiske innsikter for boligpolitikken

Empirien og innsiktene formidlet i denne rapporten er ment å bidra til en kunnskapsbasert boligpolitikk rettet mot eldre og andre grupper. Her vil vi kommentere noen viktige bolig- og velferdspolitiske tema i lys av empiriske funn og teoretiske innsikter fra rapporten:

Betydningen av kunnskaps- og informasjonsformidling (Boligrådgivning). Flere steder i rapporten peker vi på betydningen av kompetanse-, kunnskap- og informasjonsformidling til eldre. I både temadel 2 og 4 foreslår vi å satse mer på boligrådgivning og praktisk hjelp til flytting, tilpasning- og utbedring. Vi har grunn til å tro (jf. Proba Samfunnsanalyse 2014) at boligrådgivningstjenestene er mangelfulle i mange kommuner. Det er sannsynligvis beklagelig for en del eldres boligsituasjon. Det kan for eksempel være en viktig kommunal oppgave å hjelpe eldre med kunnskap og praktisk hjelp til gjennomføringen av tilpasnings- og utbedringsprosjekter. Storbritannia er for øvrig et eksempel på et land som synes å ha tatt eldres behov for rådgivning og praktisk hjelp på alvor i sin boligpolitikk. (Se temadel 2 og 4).

I temadel 2 argumenterer Nordvik teoretisk for synspunktet om at det er grunn til å styrke boligrådgivningstjenestene i kommunene. Nordviks poeng er at det er ineffektivt for personer å lagre masse informasjon om en mengde problemer det er svært usikkert om noensinne inntreffer. Når uforutsigbare hendelser inntreffer som gjør at man trenger assistanse fra det offentlige til tilpasning av egen bolig, er kanskje også den personlige handlekraften på sitt svakeste. Derfor ser Nordvik en rolle for et offentlig organ som sitter med kunnskap om ulike tilpasningsløsninger og ressurser til å sørge for at de gjennomføres på en kompetent måte. Han antyder også at kommunale boligrådgivningstjenester bør kompensere for at eldre lett står i en svak posisjon i

forhold til dem som utfører ombygginger- og mindre utbedringer. Nordvik skriver nærmere bestemt at: «I en ombyggingsprosess hvor man mangler kompetanse og hvor man også kanskje har svekket handlekraft står man i en svak posisjon i forhold til de som utfører en ombygging. [...] vi ser her en rolle for et offentlig organ som enten kan stå for utføring eller være byggherre».

Strategiske investeringer i egen boligsituasjon med tanke på aldring.

Sett fra myndighetenes ståsted er det formålstjenlig at seniorer og eldre tilpasser sin egen boligsituasjon ved hjelp av egne ressurser. Spørsmålet er i hvilken grad slike bevisste strategiske investeringer – gjennom tilpasninger av egen leilighet eller flytting til en bolig med større tilgjengelighet – forekommer på dagens boligmarked? I temadel 3 argumenterer Sandlie og Gulbrandsen for at strategiske investeringer i form av flytting til mer tilgjengelige boliger forekommer i betydelig grad, spesielt i storbyområder, mindre byer og tettsteder. Denne konklusjonen er basert på grundige analyser av vår egen nettsurvey (TNS Gallup 2016). Tidligere har det vært mange anekdotiske bevis, men sparsomt med empiriske verifikasjoner på at eldre flytter fra enebolig til leiligheter i stort omfang.

Sandlie og Gulbrandsen viser imidlertid også at strategiske tilpasninger av egen bolig med tanke på alderdom forekommer relativt sjelden. De konkluderer med at dette virker «nedslående med tanke på politiske målsettinger om at eldre skal ta ansvar for egen boligsituasjon i alderdommen». Det faktum at relativt få oppgir at de har eller vurderer å gjennomføre boligtilpasninger i internettsurveyen, kan motivere økt offentlig satsing på låne- og tilskuddsordninger som fremmer økt tilgjengelighet i boligmassen. Mer generelt er det vårt råd at det offentlige bør videreføre og forbedre virkemidler som allerede eksisterer hvis målet er å fremme investeringer i egen boligsituasjon med tanke på aldring. Det gjelder foruten boligrådgivning og låne- og tilskuddsordningene forvaltet av NAV og Husbanken, også bestemmelsene i den Byggetekniske forskriften (TEK 10), heistilskuddet og boligforsyningspolitikken virkemidler (jf. temadel 1).

Til sist kan det også argumenteres for at eldre og seniorer, som i mange tilfeller sitter på betydelig boligkapital og annen kapital (jf. temadel 3), vil finne gode muligheter for å investere i lettstelte leiligheter, ikke minst i kommuner som er attraktive for utbyggere. Deres flytateatferd tilsier at mange finner disse boligtilbudene helt uten støtte og rådgivning fra det offentlige (jf.

Temadel 3). Gitt konsentrasjonen av boligkapital hos seniorer og eldre, kan det videre hevdes at flere bør akseptere å låne penger med sikkerhet i egen bolig for å finansiere ombygninger og mindre tilpasninger med tanke på alderdom. Som Sandlie og Gulbrandsen viser i temadel 3, har eldre nordmenn flest til nå vært relativt tilbakeholdne med å benytte seg av slike ordninger. Hvis boligprisene fortsetter å stige kan også en debatt om boligkapitalens og boligeiernes mulige bidrag til finansiering av velferdsstatens helse-, omsorgs- og boligtenester presse seg frem. Det kan bli en utredningsoppgave å finne sosialt rettfærdige, effektive og bredt aksepterte ordninger som sikrer at boligkapitalen til en del heldige eldre blir en del av velferdsstatens økonomiske grunnlag. En mulig løsning er selvsagt boligslett, men et minst like sannsynlig alternativ kan være en justering av forskriften for egenandeler i kommunale omsorgs- og helsetenester. I dag inngår ikke boligformue i egenandelsgrunnlaget.⁶

Distriktskommuner, tynne boligmarkeder, boligpolitikk for eldre og velfungerende boligmarkeder. I temadel 4 argumenteres det for en geografisk differensiering av virkemidlene i boligpolitikken rettet mot eldre. Dette synspunktet bygger på kvalitative intervjuer, tidligere forskning og Nordviks teoretiske resonnementer i temadel 2 om forskjellene mellom differensierte boligmarkeder i sentrale strøk og tynne boligmarkeder i distriktene. Såkalte tynne eller små, usikre og stagnerende boligmarkeder med liten omsetningsaktivitet, lite eller ingen nybygging, risiko for tap på boliginvesteringer og få leieboliger kjennetegner omkring 50 prosent av norske kommuner, ifølge beregninger foretatt av Norut (Nygaard 2012). I slike kommuner kan ikke myndighetene uten videre regne med at private utbyggere vil realisere kommunepolitikernes mål om å bygge sentrumsnære leiligheter tilpasset seniorer, eldre og hjemmetjenestenes behov. I Asker og Bærum kan det være nok å satse på formålstjenlige areal- og reguleringsplaner, i distriktskommuner kreves det ofte mer for å virkeliggjøre privatfinansierte leiligheter.

Etter vår oppfatning taler derfor mye for at både stat og kommunene bør satse på å utvikle virkemidler og strategier tilpasset distriktskommuner i boligpolitikken rettet mot eldre. Her er ikke formålet å komme med konkrete anbefalinger i så måte, men i temadel 1 viser Sørvoll til flere virkemidler i boligforsyningspolitikken som kan være aktuelle for distriktskommuner, som

⁶ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-16-1349> sett:29.11.2016.

for eksempel strategiske støttekjøp av boliger for å gi private investorer mot til å satse. Det må presiseres at distriktskommuner ikke nødvendigvis trenger å bidra med tilskuddsmidler eller andre former for subsidier, noen ganger kan det kanskje være nok å satse på dialog med utbyggere og vise at det finnes en etterspørsel i kommunen. Internettssurveyen analysert i temadel 3 antyder for øvrig at det finnes et marked for leiligheter tilpasset seniorer og eldre, også i litt mindre sentrale strøk. Det indikerer at leiligheter produsert med offentlig bistand eller støtte ikke vil bli stående tomme.

Kommunene har behov for mer systematisk kunnskap for å vurdere veivalg i bolig- og omsorgspolitikken rettet mot eldre. Et annet vesentlig poeng i temadel 1 er at mange kommuner synes å mangle forutsetningene for å foreta kunnskapsbaserte avveininger mellom satsinger på omsorgsboliger, institusjoner, tilpasninger i den eksisterende boligmassen og/eller boligforsyningspolitikken. Det som kreves er blant annet mer kunnskap om boligmassens tilgjengelighet, eldres økonomi og mulighetene som ligger i dialog og samarbeid med private aktører. Etter vår oppfatning er det derfor grunnlag for å spørre om det er behov for et sentralt organ som formidler nødvendig kunnskap og statistikk til kommunene. En mulighet kan være å sentralisere denne oppgaven til Husbankens regionkontorer. Dette kan ikke minst komme små og mellomstore kommuner til gode. Her kan den administrative kapasiteten til datainnsamling være beskjeden.

Behov for mer kunnskap om konsekvensene av å satse på hjemmetjenester i private hjem. I Norge har vi som nevnt en målsetting om å vri eldreomsorgen ytterligere mot satsing på levering av tjenester i private hjem – enten i form av offentlig støttede omsorgsboliger eller kanskje helst i privatfinansierte hjem med god tilgjengelighet. Det er vanlig å hevde at omsorgsboliger er billigere for kommunene enn sykehjem. På den annen side vil de fleste hevde at levering av tjenester til private hjem i utgangspunktet er mer kostnadseffektivt enn å bygge (omsorgs)boliger spesifikt for pleie- og omsorgsformål med offentlige investeringstilskudd (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014).

Dette *kan* være riktige forestillinger, men forskningslitteraturen gir ikke noen helt entydige svar. Hagen mfl. (2011) skriver at, «de gjennomsnittlige enhetskostnadene» var «ca. 80 prosent lavere i hjemmetjenesten enn i institusjonstjenesten» i årene 2007 til 2009 (Hagen mfl. 2011:77). Dette betyr likevel ikke at hjemmetjenester alltid vil være billigere for kommunene: «For det første vil dette avhenge av funksjonsnivå, og for det andre er ikke slike

kostnadssammenligninger relevante hvis tjenestene ikke er sammenlignbare» (ibid.:77). Vi kjenner ikke til andre forsøk på presise beregninger av besparelsene knyttet til økt satsing på hjemmetjenester i norsk sammenheng. Ny Analyse forsøker riktignok å beregne besparelser i norsk eldreomsorg ved overgang til mer bruk av hjemmetjenester frem mot 2030. Anslagene har imidlertid den begrensning at de ser helt bort fra kategorien offentlig finansierte omsorgsboliger (Ny Analyse 2013; se for øvrig Graybill, McMeekin & Wildman (2014) for en oversikt over engelskspråklige studier).

I likhet med situasjonen på det kommunale nivå, trenger også nasjonale myndigheter mer kunnskap om kostnader og gevinster – både for samfunnet og for den enkelte – ved en ytterligere satsing på hjemmetjenester fremfor institusjoner. Beregninger av slike kostnader må gjøres mest mulig fordomsfritt, med vekt på variasjoner i kostnader og gevinster i ulike kommuner avhengig av befolkningens helseprofil, reisetid for hjemmetjenestene, tilgjengeligheten i den eksisterende boligmassen, behov for offentlige subsidier til boligtilpasning, og andre forhold av vesentlig betydning. Det er sannsynligvis ikke grunn til å tvile på at det er mulig for mange kommuner å spare ressurser på satsinger på hjemmetjenester kombinert med privatfinansierte leiligheter i sentrum og/eller tilpasning av eksisterende boligmasse. Det er imidlertid viktig å komme frem til gode anslag på hvor store besparelser ulike typer kommuner kan regne med, med vekt på ulike scenarier og betingelser for at omleggingen av omsorgstjenestene skal bli en suksess for samfunnet og individene som berøres.

Litteratur

- Annaniassen, E. 2006. *En skandinavisk boligmodell? Historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland*, NOVA Temahefte 01/2006.
- Brevik, I. og L. Schmidt (2005): *Slik vil de eldre bo: En undersøkelse av framtidige eldres boligpreferanser*. NIBR-rapport 2005:17.
- Daatland, S. O. red. (2014). *Boliggjøringen av eldreomsorgen?*, NOVA-rapport 16/2014.
- Graybill E.M, P. McMeekin, J. Wildman (2014). "Can Aging in Place Be Cost Effective? A Systematic Review", *PLoS ONE* 9(7): e102705. doi:10.1371/journal.pone.0102705
- Groves, R, A. Murie & C. Watson 2007. *Housing and the New Welfare State. Perspectives from East Asia and Europe*, Asgate.

- Hagen, T. P., K. N. Amayu, G. Godager, T. Iversen & H. Øien (2011). *Utviklingen i kommunenes helse og omsorgstjenester 1986-2010*, Helseøkonomisk forskningsprogram, Skriftserie 5/2011, Universitetet i Oslo.
- Harloe, M. 1995. *The People's Home? Social rented housing in Europe & America*, Oxford University Press.
- S. G. Lowe, B. A. Searle & S. J. Smith (2012). "From Housing Wealth to Mortgage Debt: The Emergence of Britain's Asset-Shaped Welfare State", *Social Policy and Society*, 11:105-116.
- Malpass, P. 2008. "Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone", *Housing Studies*, 23 (1): 1-19.
- Ny Analyse (2013). *Helse-Norge mot 2030. Nye muligheter i eldreomsorgen*.
- Nygaard, V. (2012). Hvordan står det til med boligmarkedene i distriktene?, *Plan* 1/2012.
- Olsen, G. M. (2013). "Housing, housing policy, and inequality", *The Routledge Handbook of the Welfare State*, Bent Greve (ed.), Oxon – New York: Routledge, 332–346.
- Proba samfunnsanalyse 2014. *Evaluering av tilskudd til tilpasning*, Rapport 14/2014.
- Ronald, R. (2012). *Family Property Wealth and The New Welfare State*. Houwel working paper series. Working paper 1.
- Sandlie, H.C. (2008). "Ungdommens boligønsker – kulturelle, strukturelle, rasjonelle?", *Regionale trender*, nr. 1, s.9-18.
- St.meld. 50 (1996–1997). *Handlingsplan for eldreomsorgen*.
- St.meld. 25 (2005–2006). *Mestring, muligheter, meninger. Framtidas omsorgsutfordringer*.
- St.meld. 17 (2012–2013). *Byggje – bu – leve*.
- St.meld. 29 (2012–2013). *Morgendagens omsorg*.
- Syse, A., D. Q. Pham & N. Keilman 2016. «Befolkningsframskrivinger 2016-2100: Dødelighet og levealder», *Økonomiske analyser* 3/2016.
- Sørvoll, J., C. T. Martens & S. O. Daatland (2014). *Planer for et aldrende samfunn? Boliger og tjenester for eldre i kommunene*, NOVA-rapport 17/2014.
- Torgersen, U. 1987. "Housing: The Wobbly Pillar of the Welfare State", i B. Turner, J. Kemeny & L. J. Lundqvist (eds.), *Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era, Scandinavian Housing and Planning Research Supplement* 1, 116-126. (Innledning)
- West Pedersen, A. (2007). "Boligdimensjonen i velferdsstaten: Velferdsforskningens blinde punkt?", NOVAs skriftserie 3/2007.

TEMADEL 1:

Boligbehov og boligplanlegging i lys av samfunnets aldring – muligheter og begrensninger i norske kommuners eldreboligpolitikk

Jardar Sørvoll

1.1 Innledning

Det aldrende samfunnet – populært betegnet som «eldrebølgen» – preger planleggingen av tjenestetilbudet i kommunene (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014). I denne temadelen undersøker vi i hvilken grad det aldrende samfunnet påvirker boligplanleggingen i norske kommuner. Vi forsøker nærmere bestemt å besvare følgende spørsmål:

1. **Boligplanlegging og eldreomsorg:** I hvilken grad er det sammenheng mellom planlegging av boligtilbudet og omsorgstjenestene for eldre i norske kommuner?
2. **Kartlegging av boligbehov:** Hvilke datakilder bruker kommunene for å kartlegge Eldres boligbehov, Eldres boligpreferanser og Boligmassens tilgjengelighet? Hva slags kunnskap om disse forholdene finnes tilgjengelig, og hva slags kunnskap trenger kommunene for å kunne føre en informert eldreboligpolitikk? Har kommunene kunnskapen som er nødvendig for å prioritere mellom bygging av omsorgsboliger, utbedring av eksisterende bebyggelse og satsing på virkemidlene i boligforsyningspolitikken (dvs. planlegging og stimulans til produksjon av nye boliger)?
3. **Boligforsyningspolitikken i lys av det aldrende samfunn:** Hvilke virkemidler benytter kommunene i planleggings-, regulerings- og tomtepolitikken for å legge til rette for egnede boliger for eldre?
4. **Mulighetsrom:** Hvilke muligheter og begrensninger finnes i den kommunale boligplanleggingen og boligpolitikken rettet mot eldre?

Disse problemstillingene analyseres med utgangspunkt i et relativt omfattende empirisk materiale: planer fra de 89 kommunene som søkte om tilskudd fra Husbanken for å bygge omsorgsboliger for personer over 67 år i perioden januar 2008 til oktober 2013, samt planer og kvalitative intervjuer med ansatte fra seks eksempelkommuner.

Temadelen bygger videre på konklusjoner og perspektiver fra NOVA-rapporten *Planer for et aldrende samfunn? Boliger og tjenester for eldre i kommunene* (Sørvoll, Martens & Daatland 2014). Her analyseres planene for tjeneste- og boligtilbudet til eldre i 30 norske kommuner. En av hovedkonklusjonene i rapporten er at «boligplanlegging for eldre er et politikkområde med uforløst potensial» (ibid.:139). Teoretisk sett har kommunene gode grunner til å satse på en boligplanlegging som tar høyde for omsorgstjenestenes utfordringer i lys av det aldrende samfunnet: bygging av privatfinansierte leiligheter tilpasset eldre i fortettede sentrumsområder gir for eksempel kortere reisevei for hjemmetjenestene og mindre behov for ressurskrevende omsorgsboliger og sykehjem. Økt bruk av NAV og Husbankens virkemidler for boligtilpasning kan også redusere behovet for institusjoner og omsorgsboliger.⁷ Kort fortalt kan en hensiktsmessig boligpolitikk bidra til å realisere den omsorgspolitiske målsettingen om at eldre i større grad bør motta tjenester i eget hjem. I en stortingsmelding fra 2013 heter det for eksempel at: «Auka tilgjengelighet i eksisterande bustader vil ha positiv verknad på det økonomiske rommet til kommunane: Fleire kan bu lengre heime og det er enklare å yte kommunale tjenester i bustadene» (Meld. St. 17 2012–2013:67). Husbanken – statens viktigste gjennomføringsorgan i boligpolitikken – sier det enda klarere. En av Husbankens visjoner er at folk skal: «Bo i egen bolig så lenge som mulig» (Ervig 2014).

Selv i landets største kommuner – hvor sammenhengen mellom boligpolitikk, økningen i antall eldre og omsorgstjenestenes utfordringer er anerkjent – er imidlertid mange av eldreboligpolitikkenes initiativer «i startgropa eller på skissestadiet», ifølge Sørvoll, Martens & Daatland (2014:133; se også: Sørvoll & Martens 2015). Spørsmålet er imidlertid om denne konklusjonen fortsatt er gyldig, når vi har tatt i betraktning de mer detaljerte analysene av kommunal boligplanlegging i denne temadelen.

I denne temadelen bygger vi ikke bare på tidligere forskning, men vi forsøker også å levere empiri og innsikter til andre deler av rapporten. Ikke minst gjelder det Temadel 4: *Insentiver, boligpolitikk og eldre – hvordan kan det offentlige legge til rette for at seniorer og eldre investerer i egen bolig-situasjon?* I det som følger drøfter vi nærmere bestemt kommunenes mulig-

⁷ Hvor mye ressurser (arbeidskraft, penger og tid) som kan spares ved overgang fra institusjons- til hjemmetjenester er imidlertid omdiskutert, se: Hagen mfl. 2011.

heter til å påvirke de strukturelle forutsetningene for eldres atferd på boligmarkedet, blant annet deres muligheter for å investere i egen bolig med tanke på alderdom. Hvis en kommune lykkes i å fremme produksjon av privatfinansierte, lettstelte seniorboliger til gruppen 55+, kan det for eksempel bety nye investeringsmuligheter for eldre i kommunene.

I denne temadelen gjør vi først rede for tidligere forskning om boligplanlegging og boligpolitikk rettet mot eldre i Norge (1.2). Formålet med denne kunnskapsoversikten er å plassere problemstillinger og funn i en forskningsmessig kontekst. Selv om paperet primært handler om *boligforsyningspolitikken* – dvs. planlegging og produksjon av boliger – presenterer vi i 1.2 forskningen om «eldreboligpolitikken» i sin helhet. Det er viktig å huske på at andelen boliger som allerede er bygget, alltid er veldig mye større enn antallet som tilføres boligmassen hvert år. Derfor må vi både i forskningen og politikken se boligforsyningspolitikken i sammenheng med virkemidler som kan bidra til en mer effektivt utnyttelse av den eksisterende boligmassen.⁸

Under punkt 1.3 diskuterer vi styrker og svakheter ved denne studiens data- og metodegrunnlag, før vi drøfter temadelen viktigste problemstillinger fra punkt 1.4 til 1.7. Til sist oppsummerer vi paperets hovedkonklusjoner (1.8).

1.2 Tidligere forskning om «eldreboligpolitikken» – en kunnskapsoversikt

Med «eldreboligpolitikken» mener vi alle eksisterende virkemidler som kan bidra både til en tilfredsstillende boligstandard for eldre, og den omsorgspolitiske målsettingen om at de i stor grad bør bo i egen bolig og motta tjenester der. «Eldre» kan i denne sammenheng forstås som personer over 67 år, men også noe yngre grupper, noen ganger omtalt som seniorer eller 55+. «Eldreboligpolitikken» er ikke et definert politikkområde i offentlige dokumenter på samme måte som for eksempel den boligsosiale politikken rettet

⁸ På den annen side er de aggregerte effektene av boligbygging over mange år betydelige. Derfor er volumet, kvaliteten, størrelsen og beliggenheten til nye boliger av meget stor samfunnsmessig betydning. I lys av samfunnets aldring er den byggtekniske forskriften (TEK 10) særskilt viktig. Den bidrar til tilgjengelighet for bevegelseshemmede i den nye boligmassen – den aggregerte effekten av denne forskriften på sikt er betydelig, og optimistisk formulert bidrar den til en gradvis tilpasning av boligmarkedet til samfunnets aldring (se temdadel 4).

mot vanskeligstilte. «Eldreboligpolitikken» er snarere en hjemmesnekret konstruksjon som skal få frem alternativene norske kommuner står overfor på området. I virkeligheten er grensen mellom boligpolitikken for eldre og andre grupper flytende – et virkemiddel som sikrer økt tilgjengelighet i boligmassen vil som regel være ment som et gode for hele befolkningen. Innenfor rammen av dette paperet blir imidlertid eldreboligpolitikken i noen grad behandlet som et separat politikkområde.

I vår definisjon av eldreboligpolitikk er også sykehjem utelatt. Det er en ytterligere forenkling. Sykehjem er riktignok ikke beboernes egen bolig per definisjon, og er «underlagt både sykehjemsforskriften og vederlagsforskriften og er følgelig juridisk (og økonomisk) å anse som institusjoner» (Martens 2014:22). På den annen side er institusjonsomsorgens utforming av stor betydning for kommunenes eldreboligpolitikk. Høy institusjonsdekning kan bety mindre behov for omsorgsboliger eller andre tilrettelagte boliger for eldre. Videre har de fleste kommuner i dag planer om å redusere og/eller omdanne sykehjemstilbudet. I sin tur kan dette få konsekvenser for eldreboligpolitikken i form av økt vekt på hjemmetjenester og større behov for boligtilpasning og omsorgsboliger (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014).

Meget enkelt sagt har dermed norske kommuner følgende kategorier virkemidler til rådighet i eldreboligpolitikken:

- Omsorgsboliger m. m.
- Lån, tilskudd og hjelpemidler med sikte på tilpasning av den eksisterende boligmassen
- Boligforsyningspolitikk: Planlegging og stimulans av nye boliger på det ordinære boligmarkedet gjennom for eksempel boligkjøp, samarbeid og dialog med private aktører, utbyggingsavtaler, areal- og reguleringsplanlegging- og tomtepolitikken
- Informasjon
- (Bolig- og eiendomsskatt)

Omsorgsboliger m.m. I forskningslitteraturen finnes det eksempler på relevante redegjørelser og analyser av de tre første kategoriene virkemidler nevnt ovenfor. Svein Olav Daatland og kollegaer ved NOVA og Sintef Byggforsk vender blikket mot omsorgsboliger i rapporten *Boliggjøring av eldreomsorgen?* (Daatland red. 2014). I en artikkel i rapporten drøfter Martens (2014) juridiske og økonomiske forskjeller mellom omsorgsboliger og sykehjem i Norge. Hun

siterer et rundskriv fra Sosial- og helsedepartementet fra 1997. Her heter det at: «En omsorgsbolig er en bolig som er tilpasset orienterings- og bevegelseshemmede og fysisk tilrettelagt slik at beboere etter behov skal kunne motta heldøgns pleie og omsorg. En omsorgsbolig er beboerens eget hjem. [...] Omsorgsboliger er ikke fast bemannede, men beboere vil få tildelt hjemme-tjenester etter behov på individuell basis som andre hjemmeboende» (ibid.:22). Hun fremhever også at omsorgsboliger i de fleste tilfeller er leieboliger, og at tildelingen av boligene skjer i kommunal regi i tråd med søkernes «pleie- og omsorgsbehov» (ibid.:22). Selv om omsorgsboliger på mange måter er ulike sykehjem – de regnes som private hjem, og beboerne selv er i stor grad med på å finansiere boformen sammen med staten – vektlegger Martens likhetene mellom de to:

Beboere i sykehjem, omsorgsboliger og i egne, ordinære boliger skal motta «nødvendige helse- og omsorgstjenester». Det er ikke bestemte krav til bemanning hverken i eller utenfor institusjon, og pleie- og omsorgstjenestene ved omfattende behov er under alle omstendigheter gratis. I realiteten står kommunene temmelig fritt til å forme sine sykehjem og omsorgsboliger, og den omsorg som skal ytes innenfor disse rammene, slik de selv ønsker det. Forskning har vist at tilfredsheten blant brukerne og deres pårørende i liten grad påvirkes av kommunenes tjenesteprofil, det vil si om kommunen har valgt å satse på sykehjem eller omsorgsboliger (Hjelmbrekke et al., 2011). Det er først og fremst volumet på tjenestene som påvirker hvor fornøyde brukerne er (Martens 2014:37).

I 2004 ble det etablert en tilskuddsordning for omsorgsboliger og sykehjem forvaltet av Husbanken. Daatland presiserer imidlertid at Husbankens tilskudd hovedsakelig «gjaldt [...] finansiering av nye omsorgsboliger og fornyelse (modernisering) av etablerte sykehjem» (Daatland & Slagsvold 2014:9). Satsingen på omsorgsboliger var del av en allmenn avinstitusjonalisering- og boliggyrings-trend på 1990-tallet. Utgangspunktet for Gjærevoll-utvalget (NOU 1991:1), handlingsplanen for eldreomsorgen (1998–2005), Omsorgsplan 2015 og Omsorgsplan 2020 er at eldre i størst mulig utstrekning skal motta omsorgstjenester i egne hjem, omsorgsboliger inkludert. Dette er i realiteten en videreføring av tankegangen bak Strøm-utvalgets innstilling fra 1955. Her står det at: «Komiteen slutter seg til den oppfatning at de eldre bør bo utenfor institusjoner i så stor utstrekning som deres helbredelsestilstand og

forholdene ellers tillater det» (Sosialdepartementet 1955:13). Gjærevoll-utvalgets innstilling og andre offentlige dokumenter understreker at bolig er et personlig ansvar for den enkelte, i motsetning til tjenestetilbudet for eldre som er det offentliges ansvarsområde (Otnes 2012; Daatland & Slagsvold 2014; Sørvoll, Martens & Daatland 2014).

Prinsippet om personlig boligansvar defineres på litt ulike måter i offentlige dokumenter. I stortingsmeldingen om boligpolitikk *Byggje – bu – leve* står det at: «Det å skaffe seg og å halde på ein bustad er først og fremst eit personleg ansvar» (Meld. St. 17 2012–2013:20). Forfatterne bak stortingsmeldingen *Morgendagens omsorg* fremhever at husholdene selv må ta «ansvar for best mulig tilrettelegging av egen bolig» (Meld. St. 29 2012–2013:21). I denne stortingsmeldingen pekes det videre på ulikhetene mellom tjenester og bolig i omsorgspolitikken hva gjelder ansvarsforhold:

Helse- og velferdstjenester skal være et offentlig ansvar, men en økende levestandard og økning i tilgjengelig teknologi og service-tilbud vil gjøre at enkeltpersoner på eget initiativ kan tilpasse boligen sin, kjøpe teknologiske løsninger og i noen tilfeller kjøpe seg inn i bofellesskap der en gjennom boligen får dekket en rekke service-funksjoner (Meld. St. 29 2012–2013:80).

Hva kan så forskningen fortelle oss om bakgrunnen for at det ble satset mer på omsorgsboliger og hjemmetjenester fra 1990-tallet? Med støtte i Daatland & Slagsvold (2014) og Sørvoll, Martens & Daatland (2014) kan vi si at boliggrøiningen eller boligdreiningen handler om både økonomi og ideologi. Den ideologiske begrunnelsen var tuftet på institusjonskritikk, normaliseringstankegang og en forestilling om at «familien ville få en mer selvfølgelig plass i omsorgsboliger enn i sykehjem og andre institusjoner (Daatland & Slagsvold 2014:8). Normaliseringstankegangen kommer for øvrig klart til uttrykk i Gjærevoll-utvalgets innstilling: «De eldre og funksjonshemmede skal ha sin egen bolig – sitt hjem – som alle andre samfunnsborgere» (sitert fra: Daatland & Slagsvold 2014:8). Sørvoll, Martens & Daatland (2014) viser at noen kommuner argumenterer for at omsorgsboliger er mindre passiviserende og mer i tråd med idealet om aktiv omsorg enn institusjonsomsorgen. I tillegg gir mange kommuner uttrykk for at «omsorg i hjemmet» er i tråd med eldres egne ønsker (Sørvoll, Martens & Daatland 2014).

Den økonomiske begrunnelsen for boligdreiningen forutsetter at omsorgsboliger er rimeligere for kommunene enn sykehjem. Beboere i omsorgsboliger betaler blant annet husleie og husholdningsvarer, og staten subsidierer kommunene indirekte gjennom bostøtte og egenandelstaket på medisiner (Martens 2014). Den fremtidige økningen av antallet eldre fører sannsynligvis til en økt vektlegging av de økonomiske argumentene for omsorgsboliger. Sørvoll, Martens & Daatlands (2014) undersøkelse av 30 norske kommuner viser da også at mange kommuner argumenterer for omsorgsboliger og/eller hjemmetjenester med henvisning til de store omsorgsoppgavene knyttet til den pågående aldringen av samfunnet.

I realiteten er det ikke lett å fastslå hva som er rimeligst av omsorgsboliger/hjemmetjenester og sykehjem for kommunene. Hagen mfl. (2011) konkluderer med at, «de gjennomsnittlige enhetskostnadene» var «ca. 80 prosent lavere i hjemmetjenesten enn i institusjonstjenesten» i årene 2007 til 2009 (Hagen mfl. 2011:77). På den annen side presiserer Hagen mfl. at dette resultatet ikke betyr at hjemmetjenester alltid vil være billigere for kommunene: «For det første vil dette avhenge av funksjonsnivå, og for det andre er ikke slike kostnadssammenligninger relevante hvis tjenestene ikke er sammenlignbare» (ibid.:77).

På tross av orienteringen mot hjemmetjenester og omsorgsboliger de siste 25 årene, viser forskningslitteraturen og tilgjengelig statistikk at sykehjemmet fortsatt står sterkt i norsk eldreomsorg. Dette illustreres av tall gjengitt i Daatland og Otnes (2015):

Norge har i dag ca. 32 000 eldre (67 år+) bosatte i sykehjem, bare 8 000 i omsorgsboliger med heldøgns bemanning, alt i alt ca. 40 000 (6 prosent) i det som gjerne omtales som heldøgns omsorgsplasser. Ytterligere 18 000 bor i ordinære omsorgsboliger (4 000 bemannet deler av døgnet, 14 000 ubemannet), mens 6 500 er på korttidsopphold i sykehjem for rehabilitering eller avlastning. (Mørk et al 2013) (Daatland & Otnes 2015:18).

På den annen side indikerer kommunenes planer sterkt at omsorgsboliger og hjemmetjenester vil prioriteres enda sterkere i fremtiden. Uavhengig av om kommunene var omsorgsbolig- eller sykehjemsorientert i utgangspunktet, ønsket de å supplere eksisterende tjenestetilbud med utbygging av omsorgsboliger og hjemmetjenester (Sørvoll, Martens & Daatland 2014). En survey

gjennomført av Vetvik og Disch (2014) i 2011 tyder også på at omsorgsboliger er et stort satsingsområde i kommunene. Hele 61 prosent av kommunene i deres undersøkelse svarte at de regnet med å ha flere omsorgsboliger i 2015 enn i 2011.

Samlet sett viser forskningslitteraturen om omsorgsboliger, hjemmetjenester og sykehjem at to forskjellige logikker møtes i diskusjoner om eldreomsorg og eldreboligpolitikk: omsorgstjenester for eldre beskrives gjerne som et offentlig ansvar, mens bolig i reglen regnes som et privat ansvar. Når det er sagt har integrasjonen i det ordinære boligmarkedet sine grenser når det gjelder eldre: sykehjem og omsorgsboliger delfinansiert av staten dominerer i mange kommuner (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014). Eller sagt på en annen måte: forestillingen om at bolig er et privat ansvar vektlegges ikke like sterkt i praksis når det gjelder eldre aldersgrupper (Jf. Martens 2015b).

Lån, tilskudd og hjelpemidler. Til sammen forvalter Husbanken og NAV en rekke låne- og tilskuddsordninger, samt hjelpemidler for tilpasning av boliger for eldre eller andre grupper. Disse virkemidlene kan gjøre det lettere for eldre å bli boende hjemme og kan dermed støtte opp under sentrale omsorgspolitiske målsettinger. Husbanken forvalter grunnlån for boligutbedring, tilskudd til heis, tilskudd til prosjektering, tilskudd til tilstandsvurdering og tilskudd til tilpasning. NAV administrerer på sin side hjelpemidler for tilrettelegging av bolig, boligrådgivningstjenester og tilskudd til tilrettelegging av boliger. I tillegg til virkemidlene forvaltet av Husbanken og NAV er det et stort fokus på såkalt «velferdsteknologi» i mange kommuner. Dette er ulike teknologiske løsninger som kan gjøre det enklere for eldre å bo i eget hjem, som for eksempel trygghetsalarmer eller fallsensorer (jf. Sørvoll, Matens & Daatland 2015:115–117; se og temadel 4).

Dette er ikke stedet å redegjøre detaljert for forskningen om «lån, tilskudd og hjelpemidler». Likevel bør det nevnes at slike virkemidler potensielt kan være et formålstjenlig satsingsområde hvis målet er at eldre i større grad skal bo i egen bolig. Boligforsyningspolitikken, som er hovedtemaet for dette kapitlet, berører kun en ganske liten andel av boligmassen, kanskje høyst én til to prosent i året. Virkemidler for boligtilpasning, selv om de i praksis gjerne vil være behovsprøvd, kan imidlertid påvirke standarden på hele den gamle boligmassen. På tross av dette viser en evaluering av Husbankens tilskudd til boligtilpasning av Proba Samfunnsanalyse, at mange kommuner

benytter denne ordningen i liten eller ingen grad (Proba 2014; se temadel 4 for mer om Probas evaluering).

Endelig bør det nevnes at bostøtte, startlån og boligtilskudd for etablering kan være sentrale virkemidler i eldreboligpolitikken. En del pensjonister og uføretrygdde seniorer mottar for eksempel allerede bostøtte (se for eksempel: Nordvik, Sandlie & Gulbrandsen 2006; Nordvik 2011; Ytrehus 2015). Denne behovsprøvde ordningen bidrar ideelt sett til å styrke livssjansene til eldre med begrensede økonomiske ressurser på boligmarkedet og andre livsarenaer (jf. Nordvik & Sørvoll 2014). Vi vet at bostøtten virker utjevnende på levekårene til pensjonistene som mottar bostøtte (Nordvik 2011), men vi vet mindre om i hvilken grad ordningen bidrar til bedre boforhold for eldre. En kvalitativ studie av Siri Ytrehus (2015), publisert i *Journal of Housing for the Elderly*, kan tyde på at bostøtten i liten grad bidrar til høyere standard og tilgjengelighet i eldres boliger. Ytrehus sine informanter, som alle er eldre bostøttemottagere, synes å mene at bostøtten først og fremst er et viktig tilskudd til økonomien. Konklusjonene i denne studien kan være et utgangspunkt for kvantitative studier av ordningens betydning for eldre basert på Husbankens bostøtte-register.

Bolig- og eiendomsskatt. Bolig- og eiendomsskatt er kontroversielle virkemidler i norsk politikk. Det er antagelig få som tror at det er mange stemmer å hente på skattlegging av middelaldrende- og eldre menneskers boliger (jf. Torgersen 1996). En hardere skattlegging av boligkapital *kan* imidlertid være et av grepene i en mer formålstjenlig eldreboligpolitikk. Nærmere bestemt kunne det ført til større sirkulasjon i boligmassen, i den forstand at eldre kunne fått større insentiver til å selge sine gamle eneboliger og flytte til mindre leiligheter, og dermed frigjort verdifullt boligareal til barnefamilier. Slike ideer synes imidlertid å ha vært lite drøftet på det høyeste politiske nivå siden begynnelsen av 1970-tallet (Sørvoll 2011).

Boligforsyningspolitikk. I rapporten *Bolig+ ...* drøfter Schmidt mfl. (2013) boligforsyningspolitikken i et eldreboligperspektiv. Kapittel 11 og 12 er spesielt relevant for temaene og problemstillingene i denne delen av rapporten. Her diskuterer NIBR-forskerne kommunenes muligheter til å påvirke boligtilbudet i eldrevennlig retning: «spørsmålet er hvilket handlingsrom kommunene har for å påvirke tilbudet av boliger for yngre eldre samt hva kommunene faktisk gjør for denne gruppen» (Schmidt mfl. 2013:136).

Kort fortalt legger Schmidt mfl. vekt på den kommunale boligforsyningspolitikkens begrensninger. På bakgrunn av en gjennomgang av utbyggingspolitikken i fem byer (Porsgrunn, Ålesund, Kristiansand, Bodø, Tromsø) konkluderer de med at: «Kommunene har [...] begrensede virkemidler som eksplisitt sikrer initiering og realisering av boliger for funksjonsfriske yngre eldre. Det sterkeste virkemidlet kommunene hadde, kjøp og salg av tomter på vilkår, benyttes i liten grad i dag» (ibid.:152).

Konklusjonene til Schmidt og kollegaer er i tråd med annen forskning som også fremhever den kommunale boligforsyningspolitikkens begrensninger (se for eksempel: Nordahl mfl. 2008; Barlindhaug & Nordahl 2011; Nordahl 2012; Barlindhaug mfl. 2012; Barlindhaug mfl. 2014a; Barlindhaug mfl. 2014b; Sørvoll 2015; Barlindhaug, Ruud & Skogheim 2015). Det er – overraskende nok – ikke gjennomført grundige historiefaglige eller samfunnsvitenskapelige studier av boligforsyningspolitikken utvikling fra 1945 og fram til i dag. En ting som likevel synes klart er at markedet og private utbyggere har fått større spillerom i tomte- og boligfremskaffelsen de siste tretti årene. I boligpolitikken lange etterkrigstid (ca. 1950–1990) hadde stat og kommune relativt stor makt over boligproduksjonens volum og karakter.

I denne perioden førte for eksempel mange norske kommuner en såkalt aktiv tomtepolitikk: «De ervervet, klargjorde og solgte tomter – ofte til sterkt subsidierte priser – til private utbyggere og boligkooperasjonen» (Sørvoll 2015:143). Etter boligkrakket på slutten av 1980-tallet trakk imidlertid det offentlig seg tilbake på boligforsyningsområdet. På 1990- og 2000-tallet skjedde det en gradvis utvikling mot en mer «markedsstyrt» eller «markedsbasert» (Nordahl 2012) boligbygging. Ifølge Berit Nordahl hadde kommunene «fortsatt en viktig oppgave i den overordnede arealplanleggingen [...] og utøvelse av reguleringsautoritet og bygningskontroll, men tomtefremskaffelse og detaljplanlegging var overført til private» (Nordahl 2012a:27). Hun fremhever videre at boligforsyningen i dag er grunnleggende markedssensitiv:

Markedsbasert boligforsyning har som premiss at forsyningen er markedssensitiv: Boligen selges som en vare til den prisen markedet er villig til å betale. Dersom det ikke er tilstrekkelig etterspørsel, eller betalingsvilligheten er for lav til å gi utbygger tilstrekkelig fortjeneste, vil boligutvikleren la være å bygge. Dette er i kontrast til kordningen som lå bak den omfattende boligbyggingen på 1960- og 1970-tallet. Markedsbasert boligbygging har også som premiss at byggevirksomheten er avhengig av *kommunal tillatelse*. Utbyggerne

har alltid måttet ha tillatelse til å oppføre bygg, men nå er det utbyggerne som selv foreslår hvor boligene skal komme, og hvordan byggeprosjektene skal utformes (Nordahl 2012b:93–94).

I fravær av store offentlige subsidier til tomter og boliger er altså utbyggenes vurdering av etterspørselen i markedet avgjørende for om boliger blir realisert. I tillegg setter EUs konkurranselovgivning og anbudsreglementet visse rammer for samarbeidet mellom kommunene og utbyggerne. Innenfor grensene til gjeldende konkurranselovgivning kan kommunene vanligvis ikke favorisere en utbygger – som for eksempel boligkooperasjonen – på bekostning av andre. Med noen unntak – som ikke-kommersielle studentsamskipnader – må derfor kommunene selge tomter til markedstakst eller den høyeste prisen en av flere konkurrerende aktører er villig til å betale (Se for eksempel: Barlindhaug mfl. 2014a).

På tross av begrensningene nevnt ovenfor, argumenteres det også for at det finnes et handlingsrom i den kommunale boligforsyningsstrategien i forskningslitteraturen. Med støtte i Schmidt mfl. (2013), Barlindhaug mfl. (2012), Barlindhaug mfl. (2014a) og Barlindhaug, Ruud og Skogheim (2015) vil vi her peke på de mest sentrale virkemidlene. Disse virkemidlene er selvsagt også aktuelle for en strategi som tar sikte på å fremskaffe boliger for eldre på det ordinære boligmarkedet.

Virkemidler: Salg av tomter på vilkår. Kommunene kan for det første foreta strategiske tomtekjøp og tomtosalg, samt knytte bestemte vilkår til tomter de selger. Når kommunene inngår salgssavtaler med utbyggere kan de – i hvert fall teoretisk sett – stille vilkår om at en viss andel boliger skal reserveres for eldre over 67 år (eller andre grupper), og/eller være gjenstand for prisregulering. Når kommunen selger med klausuler til utbyggere kan den også bestemme disposisjonsformene (eie, leie, borettslag) som benyttes på tomta (Nordahl 2015). Sandnes kommune utlyser for eksempel prosjektkonkurranser knyttet til tomter den eier: et av hovedkriteriene i konkurransene er lavest mulig boligpris (Barlindhaug mfl. 2014a). Slik Schmidt mfl. (2013) er inne på er salg av tomter etter bestemte betingelser: «Det sterkeste virkemidlet» (Schmidt mfl. 2013:152) i den kommunale boligforsyningspolitikken rettet mot eldre. Så lenge det finnes utbyggere som vil kjøpe tomter og oppføre boliger på bestemte vilkår, har kommunene teoretisk sett makt til å styre en del av boligtilbudet i eldrevennlig retning.

Arealplaner, reguleringsplaner og utbyggingsavtaler. I dag er det imidlertid mer typisk at kommunene, benytter seg av makten som ligger i deres reguleringsmyndighet. Det er kanskje også gjennom reguleringsmyndigheten kommunene kan utrette mest i boligforsyningspolitikken: «Gitt at kommunene i mindre grad er aktive på tomte- og eiendomssiden, blir det først og fremst i egenskap av reguleringsmyndighet kommunene har mulighet til å legge premissene for utvikling av boligløsninger rettet mot yngre og eldre» (Schmidt mfl. 2013:138). I Norge er det riktignok ofte private aktører som utformer reguleringsplanene. Ifølge KOSTRA-statistikken gjaldt dette henholdsvis 70 og 72 prosent av «behandlede detaljreguleringsplaner» i landet som helhet i 2013 og 2014.⁹ All boligbygging er imidlertid avhengig av kommunal tillatelse uavhengig av hvem som fremmer reguleringsplanene (Nordahl 2012b). I reguleringsplanene kan kommunene blant annet fastsette «antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming» i tråd med plan- og bygningsloven.¹⁰ Kommunen kan også «bestemme utforming av området (grad av utnyttning), [...] i tillegg til å fastsette bestemmelser om parkering, infrastruktur, tekniske anlegg og forsyning av strøm, vann etc» (Nordahl 2015:17). Det er imidlertid bare gjennom å være tomteeier kommunen kan bestemme disposisjonsform, målgruppe for boliger og maksimums pris (Nordahl 2015). Sammen med arealplaner som legger til rette for fortetting og/eller utvikling av en eller flere sentra med bebyggelse og service, kan likevel reguleringsplaner bidra til en effektiv eldreomsorg og boligområder der det er mulig å bo i eget hjem lenge. Hensiktsmessige areal- og reguleringsplaner kan ikke minst bidra til kort reisevei for ansatte i omsorgstjenestene og god tilgjengelighet i boliger og boligområder på sikt. I arealplanene kan kommunene blinke ut områder for nybygging (jf. arealformål «boligbebyggelse»; Miljøverndepartementet) for eksempel i nærheten av eksisterende befolkningssentra, som gjør det lettere for eldre å flytte fra eneboliger til universelt utformede leiligheter uten å flytte langt. Det siste kan være viktig for mange eldre som ønsker å beholde kontakten med sitt vante nærmiljø (jf. Barlindhaug, Ruud & Skogheim 2015).

⁹ <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveelections.asp>
sett:14.12.2015,

¹⁰ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/*#KAPITTEL_2-4
sett:14.12.2015.

Det er imidlertid viktig å minne om det åpenbare: kommunene kan ikke tvinge private aktører til å realisere målsettingene i areal- og reguleringsplanene. «Selv om mange av de største kommunene har utbyggingsplaner med tallfestede målsettinger», slik Sørvoll påpeker i en artikkel i *Eiendomsmegleren*, «er det ikke politikerne som bestemmer om spadene blir stukket i jorda» (Sørvoll 2014:14; se også: Bergen kommunes boligmelding 2014–2020:24). Det finnes således klare grenser for hva kommunene kan pålegge private aktører, en grense som utvilsomt varierer med utbyggernes vurdering av lokale boligmarkeders attraktivitet. I byer med høye boligpriser og stor mulighet for fortjeneste er det sannsynligvis enklere for kommunene å være kravstore. Barlindhaug, Ruud og Skogheim sier noe av det samme på denne måten: «Planer må være gjennomførbare, og gjennomføringsmulighetene er grovt sett bestemt av markedsforhold og kommunale rammebetingelser. Kravene i planene må ta hensyn til at utbyggingen må være lønnsom for de som skal produsere boligene. Hvis ikke er risikoen stor for at gode planer ikke blir gjennomført» (Barlindhaug, Ruud & Skogheim 2015:139). I den markedsbaserte boligbyggingens tidsalder er dermed realiseringen av kommunale planer avhengig av private aktørers risikovilje. Da Asker lanserte sin boligpolitiske strategi i januar 2016 ble det i tråd med dette fremholdt, at det «er boligutbyggere som bygger boligene i Asker. Kommunens rolle er å tilrettelegge for at det bygges nok boliger. Arealplanene og byggesaksbehandlingen er i denne sammenheng kommunens viktigste virkemidler».¹¹ Askers ordfører Lene Conradi uttalte videre at: «Vi er avhengig av mange boligaktører, og av at markedsaktørene, grunneiere, utbyggere, banker og boligkjøpere er villige til å satse og ta nødvendig risiko, for å nå målene i strategien».¹²

Når det er sagt er det *mulig* for alle kommuner å legge til rette for realiseringen av boligplaner, ved å fremforhandle utbyggingsavtaler med private selskaper. På den måten kan kommunene forsøke å få fortgang i boligbyggingen, og samtidig realisere flest mulig av kvalitetene i nye boligområder det politiske flertallet ønsker seg. Ifølge plan- og bygningsloven kan en utbyggingsavtale «regulere antallet boliger i et område, største og minste

¹¹ <https://www.asker.kommune.no/Lokalpolitikk/Aktuelt-lokalpolitikk/Boligpolitisk-strategi-for-Asker-2015-2026-vedtatt/> sett: 15.2.2016.

¹² Ibid.

boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris».¹³ Som nevnt ovenfor, åpner også Plan- og bygningsloven (PBL) for at kommunene i reguleringsplanene kan fastsette «antall boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming» (Miljøverndepartementet 2010:2). Hensikten med denne bestemmelsen er å gi kommunene et virkemiddel for å fremme tilgjengelighet i boligmassen for eldre og andre med funksjonsnedsettelse. Som det påpekes i en uttalelse fra Miljøverndepartementet, har kommunene for eksempel adgang «til å stille krav til hvor stor andel av boligene i et planområde som må ha alle hovedfunksjonene på inngangsplanet» (ibid.:2). I klartekst betyr dette en mulighet til å forsterke satsingen på universell utforming utover bestemmelsene i byggeforskriften fra 2010 (TEK 10).

Strategiske boligkjøp. Med eller uten grunnlag i utbyggingsavtaler kan kommunene også foreta strategiske leilighetskjøp i nye prosjekter. Det kan være en metode for å få realisert reguleringsplaner (jf. Barlindhaug mfl. 2012). En kommune kan for eksempel forplikte seg til å kjøpe boliger i et prosjekt som synes velegnet for eldres behov, og på denne måten bidra til at utbyggerne våger å ta den økonomiske risikoen knyttet til utbygging.

Dialog med utbyggere. En siste mulig strategi for kommunene er å satse på aktivt informasjonsarbeid og dialog med potensielle utbyggere. Dette kan høres ut som et vagt og lite effektivt virkemiddel. Etter vår oppfatning kan det likevel ikke *a priori* konkluderes med at dialog er et lite effektivt redskap sammenlignet med andre virkemidler. Schmidt mfl. (2013) er blant annet inne på betydningen av at eldres boligbehov og boligpreferanser formidles til private aktører. Hvis kommunene informerer om boligbehov – for eksempel gjennom befolkningsprognoser for ulike aldersgrupper – kan utbyggere ytterligere overbevises om at eldre utgjør et viktig markedssegment i framtida.

Informasjon: I tillegg til dialog med utbyggere om behovene på markedet, kan også kommunene investere i rådgivning til eldre om mulighetene som finnes i det lokale boligmarkedet og/eller om virkemidlene forvaltet av NAV og Husbanken. Både boligmeldingen Meld. St. 17 (2012–2013) og Meld.

¹³ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/*#KAPITTEL_3-3
sett: 14.12.2015.

St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg* legger vekt for øvrig vekt på «bolig-rådgivning i kommunene og informasjon om mulig tiltak for bedre tilgjengelighet» (jf. Meld. St. 29 2012–2013:100).

1.2.1 FORSKNINGENS RELEVANS FOR PROBLEMSTILLINGENE – EN OPPSUMMERING

Samlet sett bidrar den eksisterende forskningslitteraturen med følgende kunnskap og innsikter av relevans for rapportens problemstillinger:

1. **Boligplanlegging og eldreomsorg:** I hvilken grad er det en sammenheng mellom planlegging av boligtilbudet og omsorgstjenestene for eldre i norske kommuner? I innledningen viste vi til at denne sammenhengen var begrenset, spesielt i mindre kommuner. Gjennomgangen av eldreomsorgen og boligpolitikken ovenfor viser også at det er to forskjellige logikker som møtes: omsorgstjenester for eldre regnes i stor grad som et offentlig ansvar, mens det personlige ansvaret og «velfungerende boligmarkeder» vektlegges i boligpolitikken. På den annen side har integrasjonen i ordinære boligmarkeder sine klare grenser når det gjelder eldre: sykehjem og tilskuddsfinansierte omsorgsboliger står sterkt. Det betyr at det offentlige i praksis påtar seg et betydelig ansvar i eldreboligpolitikken.
2. **Kartlegging av boligbehov:** Hvilke datakilder bruker kommunene for å kartlegge eldres boligbehov, eldres boligpreferanser og bolig-massens tilgjengelighet? Hva slags kunnskap om disse forholdene finnes tilgjengelig, og hva slags kunnskap trenger kommunene for å føre en informert eldreboligpolitikk? Har kommunene kunnskapen som er nødvendig for å prioritere mellom bygging av omsorgsboliger, utbedring av eksisterende bebyggelse og satsing på virkemidlene i boligforsyningspolitikken? Den eksisterende forskningslitteraturen sier lite om disse problemstillingene.
3. **Boligforsyningspolitikken i lys av det aldrende samfunn:** Hvilke virkemidler benytter kommunene i planleggings-, regulerings- og tomtepolitikken for å legge til rette for egnede boliger for eldre? I forskningslitteraturen pekes det på følgende mulige virkemidler: arealplaner, reguleringsplaner, utbyggingsavtaler, salg av klausulerte tomter, strategiske boligkjøp og dialog med utbyggere. Nedenfor skal vi undersøke nærmere hvilke virkemidler norske kommuner bruker i praksis.
4. **Mulighetsrom:** Hvilke muligheter og begrensninger finnes i den kommunale boligplanleggingen og boligforsyningspolitikken rettet mot eldre? I forskningslitteraturen fremheves det at mulighetsrommet i boligforsyningspolitikken rettet mot eldre er begrenset i den markedssensitive boligbyggingens tidsalder.

I resten av temadelen vil vi diskutere disse problemstillingene og innsiktene fra forskningslitteraturen, på bakgrunn av planene og de kvalitative intervjuene analysert innenfor rammen av prosjektet «Eldres boligsituasjon – muligheter og begrensninger».

1.3 Data og metode

Temadelens datagrunnlag består for det første av planer fra de 89 kommunene som søkte om Husbankens tilskudd til omsorgsboliger for personer over 67 år mellom januar 2008 og oktober 2013. Ved hjelp av kvantitative og kvalitative innholdsanalyser av samfunns-, bolig-, og omsorgs/eldreplanen i disse «omsorgsboligkommunene» ønsker vi å undersøke sammenhengen mellom planleggingen av bolig og tjenestetilbudet for eldre (Martens 2015a). Tanken er at kommuner som har tatt et aktivt valg om å søke om midler til omsorgsboliger, har basert sin beslutning på kunnskap om egenskaper ved det lokale boligmarkedet, og behovet til de eldre i kommunen. En kommune med få leiligheter med god tilgjengelighet vil sannsynligvis være mer tilbøyelig til å bygge omsorgsboliger enn andre kommuner.

I boken *Tekstanalyse for samfunnsvitere* definerer statsviteren Øivind Bratberg kvantitative innholdsanalyser som «teknikker for sammenfatting og beskrivelse av innhold i tekst ved hjelp av kvantitative mål» (Bratberg 2014:84). Etter vår oppfatning er slike analyser et godt første steg når det er tale om å tolke et stort datamateriale. Ved hjelp av forhåndsdefinerte kategorier eller søkeord kan man identifisere generelle mønstre som supplerer og styrker kvalitative tolkninger. Som Bratberg påpeker vil kvantitative innholdsanalyser «ofte ha en [...] ambisjon om å trekke slutninger til forhold utenfor teksten» (Bratberg 2014:85). Som vi skal komme tilbake til nedenfor, er denne ambisjonen problematisk av flere årsaker. Kritikere som Marianne Ryghaug skriver at: «Innholdsanalysens glanstid er definitivt over» (Ryghaug 2002:308). Hun synes å mene at kvantitative tekstanalyser lett forfaller til naive, uinteressante, fragmenterte og kontekstløse tolkninger:

En viktig svakhet ved denne metoden er at teksten som helhet ikke oppdages fordi kodeskjemaet splitter opp innholdet i kategorier som registreres hver og en for seg, som om de var uten innbyrdes sammenheng. Framgangsmåten medfører også stor fare for at man bare bedømmer det som er direkte iakttakbart og kvantifiserbart. Andre viktige aspekter ved innholdet slik som relasjoner og forholdet mellom delene kan sjelden klassifiseres og isoleres i enkle kategorier

ettersom de skapes av helheten og må bedømmes ut ifra en helhetsbetraktning. Innholdsanalysen har åpenbart et tolkningsproblem. Selv om man kaller metoden for systematisk og objektiv, og man hevder å bare registrere det synlige innholdet, så må teksten tolkes og forstås. Allerede når forskeren lager sitt kodeskjema gjør hun tolkninger av innholdet. Når forskeren så skal registrere innholdskategoriene, opptrer ytterligere tolkninger ettersom hvert ord har ulike meninger avhengig av konteksten (Ryghaug 2002:308).

Etter vår oppfatning synes Ryghaugs kritikk mest relevant for positivistisk statsvitenskap, slik det kan ha blitt bedrevet i USA på 1950- og 60-tallet. Vi stiller spørsmålsteget ved om det i dag er vanlig, selv i amerikansk og økonomiinspirert norsk statsvitenskap, å kalle en analyse for «objektiv», i betydningen hevet over tolkning. Som Ryghaug selv er inne på innebærer all tekstanalyse subjektive eller posisjonerte tolkninger, det finnes ikke noe privilegert ståsted utenfor språket eller kulturen. Det betyr ikke at det er uinteressant å dokumentere mønstre i et stort datamateriale. Tvert imot, så lenge man tolker og kontekstualiserer resultatene på bakgrunn av eksisterende kunnskap og forskning, kan kvantitative tekstanalyser være et viktig bidrag til vår forståelse av samfunnet. Svakheter Ryghaug påpeker bidrar imidlertid til at kvantitative innholdsanalyser med fordel kan kombineres med andre metoder, for eksempel kvalitativ tekstanalyse eller intervjuer, hvis målet er å fremskaffe kunnskap om forhold utenfor teksten. Som vi skal komme tilbake til under punkt 1.3.1, finnes det også flere svakheter ved kommuneplaner som kilde-materiale, dvs. data om verden utenfor planene selv. Dette er også et argument for å supplere planene med annet kildemateriale.

Målet med Martens' kvantitative innholdsanalyse av kommuneplanene er å frembringe kunnskap om sammenhengen mellom den ordinære boligplanleggingen og tjeneste- og botilbudet for eldre (Martens 2015a; se: 4.0). Vi supplerer disse analysene med kvalitative studier av boligplaner og intervjuer med informanter fra seks eksempelkommuner. Intervjuene og planene fra eksempelkommunene er hovedgrunnlaget for å besvare temadelens tre siste problemstillinger: om kommunenes kunnskap om eldres boligbehov m. m., boligforsyningspolitikken i lys av det aldrende samfunnet, og mulighetene og begrensningene knyttet til denne politikken.

Vi har gjennomført semistrukturerte telefonintervjuer med informanter i seks kommuner: Asker, Bodø, Hamar, Larvik, Rana og Tromsø. Fem av seks er bykommuner, den siste – Asker – er en forstadskommune med flere sentra.

Alle kommunene er store i norsk sammenheng. 1. januar 2016 hadde de henholdsvis 72 681 (Tromsø), 59 571 (Asker), 50 185 (Bodø), 43 506 (Larvik), 29 847 (Hamar) og 26 078 (Rana) innbyggere.¹⁴ Kommunene er således ikke valgt ut for å være representative for landet som helhet. De er snarere valgt som følge av at de har tatt samfunnets aldring på alvor i sine relativt ferske boligplaner. Intervjuer og boligplaner fra disse kommunene synes derfor som et godt utgangspunkt for en drøfting av mulighetene og begrensningene i den kommunale boligforsyningspolitikken i et eldreperspektiv.

Det kan åpenbart innvendes at intervjuer og planer fra seks kommuner er et spinkelt grunnlag for å overføre konklusjoner og perspektiver til hele populasjonen av norske kommuner. På den annen side styrkes mulighetene for generaliseringer av to forhold: For det første tolkes alle funnene fra eksempelkommunene i lys av den eksisterende forskningslitteraturen, som er relativt utførlig redegjort for under punkt 1.2 og 1.2.1. For det andre supplerer vi data fra eksempelkommunene med analyser av planer fra andre kommuner.

1.3.1 STYRKER OG SVAKHETER VED KOMMUNEPLANER SOM KILDE

Det er mange fordeler ved å bruke kommuneplaner som kilde til å besvare temadelens problemstillinger. Politisk debatt i mediene og kommunestyrene preges ofte av konflikt. I planene vil konfliktene være mindre synlige. Det kan være en svakhet hvis det er strid vi er opptatt av å dokumentere (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014), men det kan også være en styrke hvis det er overordnede strategier støttet av det politiske flertallet vi ønsker å analysere – og det er nettopp det vi ønsker i dette paperet. Planene fungerer videre ofte som legitimering eller beslutningsgrunnlag for politiske vedtak. Vi kan dermed komme på sporet av begrunnelsene for veivalg i eldre- og boligpolitikken via planene, inkludert grunnlaget for beslutninger vedrørende bruk av ulike virkemidler i boligforsyningspolitikken. I slike beslutningsgrunnlag kan åpenbart også vurderinger av lokale boligmarkeder og behovet for eldreboliger inngå.

Planene er også ofte en lett tilgjengelig og praktisk kilde til saklig informasjon om kommuners nåværende og tidligere politikk. Det faktum at de fleste planene er lett tilgjengelig på kommunenes nettsider og/eller via en

¹⁴ <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde/aar-berekna/2015-12-17?fane=tabell&sort=nummer&tabell=249242> sett: 11.2.2016.

søkemotor, gjør det realistisk å samle inn og analysere informasjon om et stort antall kommuner.

Det er imidlertid også flere potensielle svakheter knyttet til kommuneplaner som datamateriale. For det første er planer, planer og ikke praksis. De er i sin natur dels rapporter om en mulig framtid. Når det er sagt inneholder de også gjerne mye informasjon om fremtid og nåtid som er gode kilder til å beskrive dagens situasjon.

For det andre er det grunn til å være oppmerksom på eufemismer, tomme fraser og herming etter nasjonale trender i planene. Både eldreomsorg og boligpolitikk kan være kontroversielle temaer, noe som kan gjøre det fristende å bruke omskrivninger som toner ned synspunkter som egentlig er temmelig klare og avvisende til bestemte alternativer. Det er også mulig at nasjonale styringssignaler – formidlet av et departement eller Husbanken – etterapes i noen planer, uten at dette i seg selv er et uttrykk for et ønske om å følge opp styringssignalene.

1.4 Boligplanlegging og eldreomsorg i planene: en kvantitativ innholdsanalyse

I hvilken grad er det sammenheng mellom planlegging av boligtilbudet og omsorgstjenestene for eldre i norske kommuner? Teoretisk sett kan det være mye å vinne på en samordnet planlegging av bolig- og tjenestetilbudet (jf. 1.2), men hvordan ser virkeligheten ut i norske kommuner? I 1.4 og 1.4.1 analyserer vi denne virkeligheten ved hjelp av kvalitative og kvantitative studier av kommuneplanene.

Martens (2015a) undersøker blant annet om planene fokuserer på følgende spørsmål i sin kvantitative innholdsanalyse av planer i de 89 «omsorgsboligkommunene» (jf. tabell 1):

- Er kommunen opptatt av at eldre skal bo lengst mulig hjemme? (forhåndsdefinert søkeord: «hjem»).
- Vurderer kommunene om det finnes egnede boliger for eldre på det ordinære boligmarkedet? (forhåndsdefinert søkeord: «marked»/«bolig»).
- Omtaler kommunene stimulering av private aktører til å produsere boliger tilpasset eldre? (forhåndsdefinert søkeord: «privat»/«utbygger»).
- Fokuserer kommunene på betydningen av å tilrettelegge den eksisterende boligmassen for bevegelseshemmede, inkludert bevegelseshemmede i

eldre aldersgrupper? (forhåndsdefinert søkeord: «tilrettelegging»/ «ombygging»/ «Husbanken»).

- Vektlegger kommunene at bolig er et personlig ansvar? (forhåndsdefinerte søkeord: «ansvar»).
- Fokuserer boligplanene på eldres boligbehov? (forhåndsdefinerte søkeord: «eldre»).

Det må presiseres at den kvantitative innholdsanalysen ikke består av en mekanisk telling av ord, konteksten for utsagn og begreper påtruffet i elektroniske søk er tolket i alle tilfeller. Innholdsanalysen har imidlertid den begrensning at den kun omfatter planer som finnes i en form som muliggjør elektroniske søk. Det betyr for eksempel at analysen dekker 78 samfunnsplaner, 48 eldre- eller omsorgsplaner og 59 boligplaner (se nedenfor).

Tabell 1 (Omarbeidet til norsk fra Martens 2015a).

	Bo hjemme	Bolig- marked	Private utbyggere	Tilrettelegge hjemmet	Ansvarlig- gjøring	Inkluderer eldre
Samfunnsplan	38% 30/79	58% 46/79	35% 28/79	6% 5/79	3% 2/79	20% 16/79
Eldre-/ Omsorgsplan	84% 41/49	16% 8/49	41% 20/49	39% 19/49	10% 5/49	47% 23/49
Boligplan	36% 22/61	44% 27/61	62% 38/61	66% 40/61	33% 20/61	16% 10/61

Tabell basert på:

79 maskinlesbare samfunnsplaner, 49 maskinlesbare eldre eller omsorgsplaner og 61 maskinlesbare boligplaner.

I hvilken grad er det så en sammenheng mellom planlegging av boligtilbudet og omsorgstjenestene for eldre i norske kommuner? Innholdsanalysen viser for det første at kun 16 prosent av eldre- og omsorgsplanene fokuserer på om det finnes egnede boliger for eldre på det ordinære boligmarkedet. Det kan indikere at mange kommuner ikke tar høyde for egenskaper ved det ordinære boligmarkedet, når omsorgstjenester og boliger for eldre planlegges. På den annen side gir flere kommuner uttrykk for at offentlig–privat samarbeid eller privat boligbygging kan være en del av svaret på eldres boligbehov. I 35 prosent av samfunnsplanene, 41 prosent av omsorg- eller eldreplanene og 62 prosent av boligplanene omtales private som en kilde til boliger tilpasset eldre. Videre fokuserer også ganske mange kommuner på boligtilpasning: 39 prosent av eldre- eller omsorgsplanene og 66 prosent av boligplanene omtaler

betydningen av å tilrettelegge den eksisterende boligmassen for eldre. Dette funnet bør ses i sammenheng med den store andelen kommuner som vektlegger at eldre bør eller må bo hjemme «så lenge som mulig». I hele 84 prosent av omsorgs- og eldreplanene omtales denne målsettingen.

Etter vår oppfatning er det likevel grunn til å understreke at godt under halvparten av eldre- og omsorgsplanene omtaler tilpasning av den eksisterende boligmassen og private utbyggere. I og med at planene som er analysert er hentet fra kommuner som har søkt Husbankens tilskudd til omsorgsboliger, indikerer dette at mange kommuner kun fokuserer på slike boliger – og ikke på nyproduksjon eller rehabilitering i regi av private markedsaktører.¹⁵

Det virker nærliggende å se det siste i sammenheng med et annet funn fra den kvantitative plananalysen: Kun 10 prosent av eldre- og omsorgsplanene omtaler bolig som et personlig ansvar. Dette illustrerer etter alt å dømme at «boliggjøringen» eller tanken om at alle i størst mulig grad skal integreres i egne hjem på det ordinære boligmarkedet har sine klare grenser på eldrefeltet, som nevnt under punkt 1.2 og 1.2.1. I en eldreomsorgskontekst kan det være kontroversielt å fremheve at bolig er et personlig ansvar fordi det kan signalisere privatisering og nedskjæring i en populær del av velferdsstaten (Martens 2015a). Dette på tross av at myndighetene i boligpolitiske dokumenter eksplisitt presiserer at bolig er et personlig ansvar:

Bustad er først og fremst eit personleg ansvar. Folk kjøper og sel bustad på ein fri marknad, og bustadbygginga skjer på ein marknad. Det offentlege si oppgåve er å leggje til rette slik at folk kan klare seg best mogleg på eiga hand (Meld. St. 17 2012–2013:7).

Innholdsanalysen illustrerer på denne måten hvordan velferdsstats- og boliglogikken flyter inn i hverandre i eldreboligpolitikken. Det kan argumenteres for at det sterke offentlige ansvaret knyttet til omsorgstjenestene farger av på boligtilbudet for eldre. Sagt i klartekst: det virker som det offentliges ansvar for eldreomsorgen også omfatter boliger, dvs. stedene der omsorg ytes.

¹⁵ Observante lesere vil også legge merke til at kun 16 prosent av boligplanene fokuserer på eldres boligbehov. Dette lave tallet kan imidlertid dels forklares med at de fleste av disse planene er boligsosiale handlingsplaner med fokus på de mest vanskeligstilte. Eldre generelt regnes jevnt over ikke som en vanskeligstilt gruppe på boligmarkedet.

Samlet sett indikerer innholdsanalysen at mange kommuner i liten grad ser tilbudet av tjenester og boliger for eldre i sammenheng med den ordinære boligplanleggingen og tilbudet på det lokale boligmarkedet. Denne konklusjonen er i tråd med funnene i tidligere forskning (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014). Det er kanskje spesielt grunn til å understreke at bare 17 prosent av eldre- og omsorgsplanene omtaler boliger på det ordinære boligmarkedet. En konsekvens av dette kan være at kommunene i liten grad vurderer omsorgsboliger, utbedring av eksisterende boligmasse og virkemidlene i boligforsyningspolitikken opp mot hverandre. Dette kan igjen bety at eldreboligpolitikken blir for ensidig orientert mot omsorgsboliger. I en kronikk i *Dagens Næringsliv* slår Martens spissformulert fast at prioriteringen av omsorgsboliger er en del av en negativ spiral: «Vi ser en spiral der kommunens rolle som boligeier vokser, og der administreringen av disse boligene stjeler ressurser som kunne vært benyttet til å yte omsorg» (Martens 2015b).

Når det er sagt kan kommuner ha gode grunner for å prioritere omsorgsboliger høyere enn private løsninger. Ikke minst kan det fremstå som rasjonelt for kommuner med et lite differensiert boligmarked preget av mange eneboliger. I slik kommuner er gjerne bolig- og tomteprisene lave. Det gjør det lite attraktivt for private å bygge, og vanskelig for eldre å kjøpe ny bolig, som følge av at de ikke får finansiert en ny leilighet gjennom salget av sin gamle enebolig (se for eksempel: Ruud mfl. 2014; Sørvoll, Martens & Daatland 2014). Det er slik sett kanskje ikke tilfeldig at en del kommuner med relativt få leiligheter per innbygger, er blant kommunene med høyest omsorgsboligdekning for personer over 80 år. En mulig tolkning er at mange leiligheter innebærer at omsorgsboliger ikke fremstår som like nødvendig for kommunene, som kan nøye seg med å yte tjenester til eldre i deres egne boliger. Det er hvert fall slik at kommuner med mange leiligheter har en tendens til å ha en utpreget konsentrert bebyggelse, noe som kan redusere behovet for å sentralisere tjenesteytingen til omsorgsboligkomplekser (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014).¹⁶

¹⁶ Takk til kollega Christine Martens for spesielt gode kommentarer og forslag til formuleringer til 1.4.

1.4.1 BOLIGPOLITIKK OG ELDREOMSORG: EKSEMPLER FRA PLANER I SEKS KOMMUNER

I de kvalitative intervjuene gjennomført med representanter for de seks eksempelkommunene, gis det generelt uttrykk for høy bevissthet om sammenhengen mellom samfunnets aldring, boligplanlegging og eldreomsorg. Det gjelder også gjennomgående for disse kommunenes boligplaner. I alle eksempelkommunene er man opptatt av at boligpolitikken og det ordinære boligmarkedet kan bidra til en bedre og mer kostnadseffektiv eldreomsorg. Generelt er det tale om å legge til rette for privat produksjon av lettstelte «seniorleiligheter» kombinert med økt satsing på hjemmebaserte omsorgstjenester.

I den boligpolitiske planen til *Rana* kommune for perioden 2012–2022 heter det for eksempel:

Hovedutfordringene som beskrives i planen knytter seg i særlig grad til følgende forhold:

- Forventet befolkningsvekst og endring i befolkningens sammensetning, herunder utfordringer knyttet til økende andel eldre [...]. Eldres andel av befolkningen er økende, og i et boligpolitisk perspektiv gir utviklingen eksempelvis grunn til å vente økt etterspørsel etter boliger som er tilrettelagt alderdommen, samt økende etterspørsel etter omsorgstjenester (Rana kommune, Boligpolitisk plan 2012–2022:3).

I Ranas boligplan fremheves også betydningen av en aktiv boligtilpasnings- og boligforsyningspolitikk for den omsorgspolitiske målsettingen om å tilby eldre tjenester i eget hjem (ibid.). Det legges stor vekt på det ordinære boligmarkedets tilbud til eldre i denne sammenheng:

De fleste eldre verken ønsker eller trenger sykehjemsplass. De trenger en bolig de kan bo i, tilrettelagt sin situasjon, og med mulighet for å motta hjemmebasert bistand.

Det er behov for økt kunnskap og bevisstgjøring om nødvendigheten av et godt tilbud av velegnede boliger hos både utbyggere og kommunen som planmyndighet og tilrettelegger.

Mange eldre kan tenke seg å flytte til en mer egnet bolig, gjerne mer sentralt i lokalmiljøet.

Ideelt sett består derfor utfordringen i å øke antall boliger egnet for eldre innenfor alle eksisterende bolig- og nærområder. Nye sentralt beliggende boliger som er enkle å komme inn i, enkle å bevege seg i, og hvor man ikke minst har tilgang til service og mulighet for et aktivt og sosialt liv i hverdagen (Rana kommune, Boligpolitisk plan 2012–2022:37).

Forfatterne bak *Askers* boligpolitiske strategi for perioden 2015–2026 er helt tydelige på sammenhengen mellom arealplanlegging, boligforsyningspolitikk og eldreomsorg: Askers plan for omsorgstjenestene har «som overordnet mål å støtte eldre i å kunne bo hjemme lengst mulig. Gjennom utbygging av lettstelte leiligheter i tilknytning til lokalsentra, legger kommunene til rette for at seniorer kan selge eneboligen eller rekkehuset, og kjøpe en lettstelt leilighet» (Asker kommune, Boligpolitisk strategi 2015–2026:7). Den mest sentrale målsettingen i Askers boligstrategi «er å bygge leiligheter for seniorer, for å frigjøre eneboliger for barnefamilier» (ibid.:5). I forarbeidene til kommunens temaplan for omsorgstjenester (2015–2030) fremheves det at kommunens boligstrategi – med vekt på leiligheter til seniorer – er en integrert del av kommunens vekt på hjemmetjenester i eldreomsorgen. Det heter at et «bærende prinsipp for utvikling av tjenesteprofilen blir» blant annet «Utbygging av privatfinansierte småhus og leiligheter» (Asker kommune 2012, saksfremlegg om temaplan for omsorgstjenester:5):

Asker har gradvis endret tjenesteprofilen i omsorgstjenestene for eldre; med mer innsats i hjemmet og dermed behov for en lavere andel heldøgns plasser. Økt utbygging av forebyggende og hjemmebaserte tjenester og økt tilgjengelighet av sentrumsnære lettstelte leiligheter har bidratt til at eldre i større grad har fått mulighet til å bli boende i eget hjem når helsa svikter (ibid.:4–5).

I Bodø er man som i Asker opptatt av at bygging av privatfinansierte leiligheter tilpasset seniorer støtter opp under omsorgspolitiske målsettinger: «Økt tilfang av denne type boliger vurderes som et av virkemidlene for å bidra til at flere kan bo lengre i eget hjem» (Bodø kommune, Boligpolitisk handlingsplan 2014–2017:22). Planer fra Hamar, Larvik og Tromsø bærer også bud om en klar bevissthet om sammenhengene mellom boligpolitikk, boligmarked og eldreomsorg. Både i Hamar kommunes bolig- og omsorgsplan blir det gitt uttrykk for at kommunen ønsker å støtte boligprosjekter som gjør det mulig for eldre å motta tjenester i hjemmet. (Hamar kommune, Boligplan 2015–2020:19). I Larvik kommunes boligplan kobles på sin side de teoretiske forbindelsene mellom samfunnets aldring, eldreomsorg og boligpolitikk sammen:

Når flere tilbud kan gis i eget hjem (opprinnelig hjem eller omsorgsbolig) vil flere klare seg lenger i egen bolig. Boliger må være fysisk tilrettelagt slik at beboere etter behov skal kunne motta heldøgns pleie og omsorg. Utbygging av tilfredsstillende boligalternativ kan

redusere behovet for sykehjemsplasser. Sykehjemmene vil i større grad kunne innrettes mot helserettede oppgaver for grupper med spesielle behov. Om kommunen har gode og utbygde hjemmetjenester tilpasset den enkeltes behov, kan boligen være et egnet tilbud også for de med omfattende behov for helse- og omsorgstjenester (Larvik kommune, Boligplan 2015–2020, del 1 – beslutningsgrunnlaget:24).

I Tromsø er man opptatt av å fremme privatfinansierte seniorboliger – helst i nærheten av hjemmetjenestenes baser – for å effektivisere eldreomsorgen og redusere behovet for heldøgnsomsorgsplasser (Tromsø kommune 2013, Strategi for utvikling av eiendommer til helse og omsorg i Tromsø mot 2030:34–37; Tromsø kommune, Boligpolitisk handlingsplan 2015–2018:19, 23, 32, 50).

Det er usikkert om bevisstheten om sammenhengen mellom boligpolitikk og eldreomsorg i eksempelkommunene og noen av de andre «omsorgsboligkommunene», er et argument for at konklusjonene fra den kvantitative innholdsanalysen gjengitt ovenfor må nyanseres. Eksempelkommunene er valgt ut nettopp fordi de har satt et særskilt fokus på samfunnets aldring i boligplanene. I tillegg har noen av informantene antagelig spesielt stort engasjement for boligforsynings- og/eller eldrepolitikken. Både utvalget av kommuner og utvelgelsen av informanter kan dermed gi et skjevt bilde av bevissthetsnivået i kommunene.

På den annen side er boligplanene i eksempelkommunene av nyere dato enn planene analysert i de 89 «omsorgsboligkommunene». Det betyr at planene fra eksempelkommunene reflekterer Husbankens fokus på det aldrende samfunnet og «modifiseringen av den boligsosiale vendingen» i de senere årene. Med «modifiseringen av den boligsosiale vendingen» mener vi glidningen bort fra et eksklusivt fokus på vanskeligstilte i den kommunale boligplanleggingen (jf. begrepet «boligsosiale handlingsplan»), og tendensen til større oppmerksomhet omkring den generelle boligforsyningen i Husbankens samarbeid med kommunene (Sørvoll & Aarset 2015). Som en av våre informanter er inne på, er Husbankens satsing på eldreboligpolitikken de siste årene (jf. Ervig 2014) en av drivkreftene bak oppmerksomheten omkring det aldrende samfunnets utfordringer i den kommunale boligplanleggingen. Det kan derfor tenkes at eksempelkommunenenes relativt ferske boligplaner bærer bud om at en generell holdningsendring er på trappene i kommune-Norge.

På den annen side er ikke gode planer det samme som velutviklede praksiser. Planer er et nødvendig utgangspunkt, men de må overvinne økonomiske, kulturelle og politiske barrierer før de kan realiseres. I eksempelkommunene blir det lagt vekt på at de fleste virkemidlene som blir diskutert i planene er på diskusjons- eller idéstadiet. En informant påpeker at det har blitt tenkt mange interessante tanker i kommunen, men at lite faktisk har skjedd på seniorboligfeltet.

1.5 Kartlegging av boligbehov, boligpreferanser, boligmassens tilgjengelighet etc.: Hva slags kunnskap er nødvendig for å føre en informert eldreboligpolitikk?

Hvilke datakilder bruker kommunene for å kartlegge eldres boligbehov, eldres boligpreferanser og boligmassens tilgjengelighet? Hva slags kunnskap om disse forholdene finnes tilgjengelig, og hva slags kunnskap trenger kommunene for å kunne føre en informert eldreboligpolitikk? Har kommunene kunnskapen som er nødvendig for å prioritere mellom bygging av omsorgsboliger, utbedring av eksisterende bebyggelse og satsing på virkemidlene i boligforsyningspolitikken?

Det kan argumenteres for at kommunene trenger kunnskap om følgende forhold for å føre en informert eldreboligpolitikk: demografisk utvikling (boligbehov), folkehelse, boligpreferanser, personlig (bolig)økonomi, boligmassens tilgjengelighet, lokale boligmarkeder, og eldreboligpolitikkenes muligheter. Det finnes tilgjengelig kunnskap om alle disse forholdene – riktignok i varierende grad. Kommuner som benytter seg av tilgjengelig kunnskap, vil ha informasjon om omfanget og kjennetegnene ved samfunnsutfordringen som skal løses, (jf. demografisk utvikling, preferanser, folkehelse, boligøkonomi, boligmassens tilgjengelighet) samt viktige strukturelle handlingsbetingelser (jf. lokale boligmarkeder og politikkenes muligheter), og kan dermed utforme eldreboligpolitikken delvis på denne bakgrunn.

Demografi (bolig- og tjenestebehov). Det er trivielt at det finnes et boligbehov, både på individ- og på samfunnsnivå. Ulike konkrete operasjonaliseringer av begrepet «boligbehov» problematiseres imidlertid med rette i faglitteraturen (jf. Ytrehus 2000; Ruud 2015). Her er det ikke anledning til å gå inn i denne diskusjonen; vi nøyer oss med å fastslå at kommunene trenger kunnskap om sannsynlig befolkningsvekst og husholdsstruktur – for eksempel fordelingen mellom en-, to- og flerpersongshushold – for å anslå boligbehovet

i fremtiden. I vår sammenheng er kunnskap om forventet numerisk vekst, husholdsstruktur og boligfrekvensene blant ulike grupper eldre og seniorer avgjørende for kommunene. Bruken av begrepet boligfrekvenser i faglitteraturen er en erkjennelse av at det ikke «er en enkel sammenheng mellom befolkningsvekst og boligetterspørsel [...] Boligfrekvensene for en gruppe individer uttrykker hvor stor andel av disposisjonsretten til en bolig medlemmene [...] har. Aleneboere har en frekvens på 1. Individer som bor med en partner, har en frekvens lik 0,5» (Magnusson Turner, Nordvik & Sørvoll 2015:8). Det betyr at 100 eldre over 67 eller 100 seniorer mellom 55 og 66 som lever som par har en boligfrekvens på 50. Hvis disse gruppene hadde vært enpersonshushold ville deres boligfrekvens vært 100, og de ville formodentlig etterspurt og hatt behov for flere boliger enn parhusholdene. Det er derfor viktig å ha en oppfatning om boligfrekvensenes utvikling hvis man skal føre en informert boligforsyningspolitikk i lys av det aldrende samfunnet.

Kommunene kan lett finne SSBs årlige prognoser for befolkningsvekst i ulike aldersgrupper. Disse befolkningsfremskrivningene regnes som relativt pålitelige hva gjelder eldres demografiske utvikling; det knytter seg større usikkerhet til beregningene av forventet innvandring (Se for eksempel Brunborg, Texmon & Tønnessen 2012, for en gjennomgang av de teoretiske forutsetningene bak befolkningsfremskrivningene). Ved å studere Folke- og boligtellingerne fra 2001 og 2011 kan kommunene også trekke slutninger om den fremtidige utviklingen av eldre og seniorers husholdsstruktur og boligfrekvenser. I en studie publisert i 2015 viser for eksempel Magnusson Turner at det ble vanligere å leve som par blant personer over 80 år mellom 2001 og 2011 i landets fem største byer (Magnusson Turner 2015). Hvis denne trenden fortsetter og forsterkes vil det påvirke boligfrekvensene og boligbehovet blant eldre i fremtiden.

Eldres flyttemønster er også relevant for beregningen av kommunale boligbehov. Hvis eldre viser eller uttrykker stor tilbøyelighet til mobilitet over kommunegrensene vil det redusere behovet for eldretilpassede boliger i en kommune. Teoretisk sett finnes det to typer kilder til eldres flyttemønster: studier av selvrapporterte preferanser og undersøkelser av faktisk flytting. I prosjektet «Eldres boligsituasjon» undersøker vi selvrapporterte boligpreferanser. Det finnes imidlertid få lett tilgjengelige kilder om faktisk flytting blant

eldre på nasjonalt og kommunalt nivå. Kommunene kan imidlertid gjennomføre egne undersøkelser av flyttemønstre blant ulike aldersgrupper ved hjelp av spesialbestilte data fra SSB.

Demografiske prognoser forteller mye om boligbehovet til majoriteten av senior- og eldrebefolkningen. Hvis man er opptatt av å beregne boligbehovet til mer vanskeligstilte innenfor denne gruppen må man trekke på andre kilder. Kommunene kan for eksempel finne relevant informasjon om vanskeligstiltes boligbehov gjennom søkelistene til kommunale boliger og data om den kommunale folkehelseprofilen (se nedenfor).

Til sist må bolig- og tjenestebehov ses i sammenheng, spesielt i lys av samfunnets aldring. Det er for eksempel viktig for kommunene å ha en begrunnet oppfatning av hvor stort behovet for heldøgnsomsorg (omsorgsboliger med bemanning og/eller institusjoner) blir i fremtiden. I sin tur får dette også konsekvenser for antallet lettstelte leiligheter på det ordinære markedet som bør bygges. Kommunene kan lage prognoser for fremtidige tjenestebehov blant eldre på ulike måter. Med referanse til SSBs befolkningsframskrivninger kan man for eksempel beregne behovet for heldøgnsomsorgsplasser. Hvis en kommune operer med en dekningsgrad på 20 prosent for personer over 80 år, vet kommuneadministrasjonen omtrent hvor mange plasser som trengs i fremtiden ved å se på SSBs befolkningsprognoser.

Boligpreferanser. Relativt pålitelige oppfatninger om hvor fremtidens eldre og seniorer ønsker å bo er viktig når boligområder planlegges i kommunene. Utbyggerne realiserer i regelen kun boligplaner som etterspørres av et tilstrekkelig antall konsumenter. Videre påpeker Nordvik at det er «viktig for kommunene at det ikke foretas kostnadskrevenende reguleringer av tomtegrunn på nye steder hvor etterspørselen er (for) lav. Det kan dels være kostnadskrevenende fordi det brukes ressurser til tilrettelegging av infrastruktur og utarbeiding av planer. I tillegg er det også en samfunnsøkonomisk kostnad om man båndlegger arealer som har en alternativ anvendelse» (Nordvik 2015:111). Dermed synes det rimelig å tilpasse boligplanleggingen til eldre og seniorers preferanser.

Begrepet «boligpreferanser» viser til personlige ønsker om for eksempel disposisjonsform (eie-leie), boligtype (enebolig, rekkehus, leilighet, bofelleskap etc.), bosted og tilbøyelighet til å flytte fra nåværende bolig. «Boligpreferanser» er ikke det samme som evne til å kjøpe en bestemt bolig – det er mer tale om ønsker som ikke nødvendigvis kan realiseres pga. utilstrekkelige

økonomiske ressurser eller begrensninger ved boligmassens karakter på lokale boligmarkeder.¹⁷ Likevel kan det hevdes at faktisk atferd blant dagens eldre og seniorer er en bedre indikator på fremtidige eldres preferanser enn deres selvrapporterte ønsker. Sagt på en annen måte: Faktisk flytting er hvert fall en bedre indikator på atferd enn selvoppgitte ønsker.

Kommunene kan danne seg en oppfatning om fremtidige eldres boligpreferanser gjennom ulike kilder. Noen av disse kildene består av data på nasjonalt nivå, og kan derfor – men ikke nødvendigvis – ha begrenset overføringsverdi til konkrete kommuner. NIBR-forskerne Brevik og Schmidt (2005) gjennomførte en studie av fremtidige eldres selvrapporterte boligpreferanser på nasjonalt nivå i 2004/2005. Denne undersøkelsen vil, som tidligere antydnet, videreføres og oppdateres i forbindelse med gjennomføringen av prosjektet «Eldres boligsituasjon». SSBs levekårsundersøkelser kan også si noe om faktisk og planlagt flytting blant eldre og seniorer på nasjonalt nivå. Tidligere studier har konkludert med at eldre er en gruppe som i liten grad flytter på seg i boligmarkedet (Robinson og Moen 2000; Barlindhaug 2003; Sandlie 2013). Disse studiene operer imidlertid gjerne med et kort tidsperspektiv. Hvis man undersøker utviklingen over flere år kan et mer nyansert bilde fremtre. Ifølge en survey fra 2001 hadde for eksempel 22 prosent av befolkningen i alderen 68–75 flyttet etter at de var blitt 60 år (Gulbrandsen & Langsether 2001).

Det er også mulig å trekke ut informasjon fra flyttemotivundersøkelser (Sørli, Aure & Langset 2012) og spesialbestilte data fra SSB om faktisk flytting på kommunalt nivå, for å si noe om dagens eldres boligpreferanser. Med dette utgangspunktet kan man komme frem til mer eller mindre velbegrunnede antakelser om fremtidens eldre og deres boligmarkedsatferd. På kommunalt nivå er det også mulig å trekke på statistikk fra utbyggere og annen lokalkunnskap. Det er for eksempel mulig å få informasjon fra utbyggere om i hvilken grad eldre og seniorer kjøper lettstelte leiligheter. Også (lokale) eiendomsmeglere kan sitte på informasjon om boligmarkedsatferden til ulike grupper eldre.

¹⁷ Her forutsetter vi at preferansene er autonome eller har sitt opphav hos individene selv. Dette er selvsagt en forenkling: individers boligpreferanser vil påvirkes av tilbudet på boligmarkedet og andre samfunnsforhold. Her må vi imidlertid la denne varianten av aktør-strukturdiskusjonen ligge.

Boligøkonomi. Generell informasjon om eldres inntekts- og formuesituasjon, samt boligverdier, er en forutsetning for en formålstjenlig eldreboligpolitikk. Kommunene bør vite hva slags boliger eldre generelt har mulighet til å kjøpe, og samtidig ha en velbegrunnet oppfatning av andelen økonomisk vanskeligstilte over 67 år. Den siste gruppen, samt andre litt bedrestilte grupper med svak kjøpekraft, er det aktuelt for kommunene å hjelpe med en eller annen form for leid omsorgs- eller seniorbolig. Hvis kommunene har god oversikt over eldres økonomiske forutsetninger, inkludert prisene på eide boliger i det lokale boligmarkedet, blir det enklere å legge til rette for bygging av seniortilpassede leiligheter.

Nasjonale data om eldres inntekter, formue og boligkapital er samlet inn og analysert i flere omganger av Lars Gulbrandsen ved NOVA (Se for eksempel: Gulbrandsen 2014). Levekårsundersøkelsene til SSB er en utvalgsundersøkelse som også gir kunnskap om eldre og seniorers inntekt- og formuesforhold på aggregert nasjonalt nivå. Det er videre mulig å få informasjon om eldres og seniorers økonomi på kommunalt nivå fra flere kilder. I et boligsosialt perspektiv – og kanskje også ofte i et boligplanleggingsperspektiv – vil kunnskap om eldre og seniorer som har begrenset handlingsrom og svak økonomi være mest interessant. Informantene i flere av eksempelkommunene fremhever nettopp at tilbudet på boligmarkedet treffer majoriteten av 50-, 60-, 70- og 80-åringene, i motsetning til eldre og seniorer med svak økonomi som har problemer med å finansiere en lettstelt leilighet i sentrumsnære områder.

En del innenfor gruppen «seniorer og eldre med begrenset økonomisk handlingsrom» mottar bostøtte, og i Husbankens bostøtteregister kan man derfor finne verdifull informasjon. Det bør i lys av dette vurderes om Husbanken kan gjøre denne informasjonen lettere tilgjengelig for kommunene i aggregert form. Kommuner som er opptatt av å beregne antallet eldre og seniorer med svak økonomi kan også hente informasjon fra søkelistene til omsorgsboliger, ordinære kommunale boliger, og bostøtteordningen.

Folkehelse. Kunnskap om folkehelse er viktig når kommunene skal prioritere mellom satsing på etablering av omsorgsboliger og virkemidlene i boligforsyningspolitikken. Store folkehelseproblemer i en kommune *kan* være et argument for å etablere flere sykehjemsplasser eller omsorgsboliger med heldøgnsomsorg. En befolkning med god helseprofil i forhold til landsgjennomsnittet kan på sin side være et argument for en kraftigere dreining mot hjemmetjenester i privatfinansierte leiligheter og boliger. Sagt på en annen

måte kan kunnskap om helsen til dagens 30-, 40-, 50-, 60- og 70-åringer gi gode indikasjoner på det fremtidige tjenestebehovet blant eldre.

Kommunene har for eksempel lett tilgang til folkehelsedata gjennom Folkehelseinstituttets årlige folkehelseprofil. Her finnes data om demografi, levekår, miljø, livsstil, og helse og sykdom på kommunalt nivå.¹⁸

Boligmassens tilgjengelighet. God oversikt over boligmassens tilgjengelighet er nødvendig når den kommunale omsorgs- og boligpolitikken skal utformes. Mangel på boliger med god tilgjengelighet er et problem både for eldre som ønsker å bo hjemme, og for kommuner som ønsker å satse sterkere på omsorgstjenester i eget hjem. Samfunnets aldring og lav tilgjengelighet i boligmassen kan for eksempel forsterke hverandre som argumenter for en utbyggingspolitikk som legger til rette for lettstilte leiligheter i kommunesentra.

Det finnes ikke heldekkende nasjonale registre med informasjon om boligmassens tilgjengelighet. SSBs levekårsundersøkelser er imidlertid en utvalgsundersøkelse som gir noe informasjon om boligmassens tilgjengelighet på aggregert nasjonalt nivå (jf. Sandlie 2013). Informasjon om boligmassens tilgjengelighet på kommunalt nivå kan frembringes via følgende kilder: 1. Folke- og boligtellingsen fra 2001 gir god informasjon om tilgjengeligheten i boliger bygget før dette året. Her finnes data om andelen boliger i kommunen som er tilgjengelig for rullestolbrukere samt antallet boligbygg med heis.¹⁹ 2. Generelt gir kunnskap om når ulike deler av boligmassen er bygget informasjon om tilgjengelighet. Ny boligmasse – det vil si boliger etablert i tråd med byggeforskriftene i for eksempel 1987, og kanskje spesielt forskriftene fra 1997 og 2010– har generelt god tilgjengelighet (se for eksempel: Christophersen & Denizou 2010). Kunnskap om når ulike grupper boliger er bygget finner man i Folke- og boligtellingsen fra 2001 og 2011 3. Lokalkunnskap om boligmassens tilgjengelighet skal ikke undervurderes. Noen kommuner driver for eksempel oppsøkende virksomhet til eldre som bor i gamle boliger i regi av NAV hjelpemiddelsentralen, ergoterapeutteneste eller andre. Det gir et innblikk i tilgjengeligheten til boligmassen der eldre faktisk bor. En spesielt viktig lokalkunnskap er nettopp informasjon om historisk byggeskikk og muligheter for ombygging av boligmassen. I mange kommuner domineres boligmassen av eneboliger, og de fleste eldre og

¹⁸ <http://khp.fhi.no/> sett: 23.2.2016.

¹⁹ <https://www.ssb.no/a/fob2001/> sett: 23.2.2016.

seniorer bor allerede i slike boliger. Det kan være mer kostnadseffektivt å utbedre tilgjengeligheten i disse boligene enn å satse på omsorgsboliger og/eller andre offentlige virkemidler.

Lokale boligmarkeder (og dets aktører) & eldreboligpolitikkenes muligheter. I tillegg til informasjon om egenskaper ved eldrebefolkningen og boligmassen trenger kommunene kunnskap om boligmarkedet og politikkenes muligheter for å føre en informert eldreboligpolitikk. All den tid boligplaner realiseres av markedsaktører er det spesielt grunn til å trekke frem verdien av kunnskap om utbyggere og deres tenkemåter. Når reguleringsplaner utformes eller utbyggingsavtaler forhandles, er det nødvendig med kvalifiserte oppfatninger om hvilke krav utbyggere kan akseptere. En oversikt over planlagte og igangsatte private boligprosjekter er også av betydning for eldreboligpolitikkenes utforming: Hvis man vet at det bygges seniortilpassede leiligheter i sentrum, kan det være et argument for å nedjustere antallet nye omsorgsboliger. Det er også viktig med juridisk kompetanse og kunnskap om virkemidlene i boligforsyningspolitikken – som arealplaner, reguleringsplaner, utbyggingsavtaler, tomtekjøp, strategiske boligkjøp etc. (se nedenfor og ovenfor).

Det finnes ingen erstatning for kontakt med utbyggere som kilde til kunnskap om det lokale boligmarkedets aktører. Noen steder arrangeres dialogmøter hvor representanter for den private byggenæringen og kommunene utveksler erfaringer og synspunkter. Det må presiseres at slike møter ikke bare handler om at det offentlige skal tilpasse seg næringens forventninger, men at kommunene også kan påvirke utbyggernes vurderinger av etterpørselen på markedet. Ved å fremheve at eldre og seniorer er en viktig og voksende kjøpegruppe, kan det for eksempel være mulig å bidra til realiseringen av lettstelte sentrumsleiligheter.

I en ideell verden hvor kommunene hadde hatt god informasjon om forholdene nevnt ovenfor, ville de også hatt det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for å prioritere mellom bygging av omsorgsboliger, utbedring av eksisterende bebyggelse og satsing på virkemidlene i boligforsyningspolitikken? Svaret på dette spørsmålet må bli et ubetinget ja.

Når det er sagt gir ikke kunnskap om demografi, boligpreferanser, boligøkonomi, folkehelse, boligmassens tilgjengelighet, politiske muligheter og lokale boligmarkeder opphav til entydige, ferdiglagde svar. Empirisk

kunnskap er bare en av faktorene som påvirker eldreboligpolitikken. Eldreboligpolitikken har selvsagt normative elementer, for eksempel grunnholdningene om at det er best for den enkelte og samfunnet/kommuneøkonomien at eldre mottar tjenester i eget hjem. Det er selvfølgelig også en del som inntar et mer kjettersk normativt standpunkt, i opposisjon til nasjonale myndigheters vektlegging av tjenester i eget hjem. Jostein Holmen, professor i samfunnsmedisin ved NTNU, skriver i en kronikk i *Aftenposten* at «omleggingen av helsepolitikken som nå pågår med nedlegging av sykehjemsplasser, er en dristig politikk, først og fremst overfor de mest sårbare beboerne».²⁰

Et annet normativt, men ikke alltid eksplisitt uttalt premiss for eldreboligpolitikken, er at boliger i regelen fordeles via markedet i tråd med individuelle preferanser og ressurser (jf. Bengtsson 2001). Unntaket er boliger til vanskeligstilte og personer med særskilte omsorgsbehov, som kan få bolig tildelt av det offentlige med utgangspunkt i behovskriterier. Eldre som tildeles omsorgsbolig kan plasseres i den siste kategorien.

1.5.1 PLANENES KUNNSKAPSGRUNNLAG

Her presenteres og diskuteres kunnskapsgrunnlaget for eldreboligpolitikken i norske kommuner, med utgangspunkt i materiale fra eksempelkommunene, samt 22 av de 89 «omsorgsboligkommunene» hvor den omsorgspolitiske målsettingen om «hjemme så lenge det går» nevnes i boligplanene.²¹ Tanken er at den sistnevnte kategorien kommuner er relativt bevisst på sammenhengen mellom bolig- og eldreomsorg, og derfor også kan bidra med gode eksempler på relevant kunnskap.

De seks eksempelkommunene – Asker, Tromsø, Rana, Bodø, Larvik og Hamar – underbygger aspekter ved eldreboligpolitikken ved å vise til informasjon om mange av forholdene vist til ovenfor – demografi, boligpreferanser, boligøkonomi, folkehelse, boligmassens tilgjengelighet, lokale boligmarkeder og eldreboligpolitikkenes muligheter. Derfor kan planene i disse eksempelkommunene nettopp fungere som eksempler for andre i eldreboligpolitikken.

²⁰ <http://www.aftenposten.no/meninger/debatt/Nedleggelse-av-sykehjemsplasser-kan-gi-klassedelt-omsorg--Jostein-Holmen-8331120.html> sett:28.1.2016.

²¹ Disse 22 kommunene er: Alta, Bergen, Bærum, Dønna, Gloppen, Grong, Hammerfest, Hof, Kautokeino, Kongsberg, Lierne, Lurøy, Luster, Meldal, Melhus, Orkdal, Rakkestad, Rana, Sarpsborg, Tana, Trondheim, Øvre Eiker.

I Askers omsorgsplan benyttes SSBs befolkningsprognoser, Folkehelseinstituttets folkehelseprofiler, en flytteundersøkelse gjennomført i samarbeid med NIBR, samt kunnskap om det lokale boligmarkedet, for å begrunne kommunens satsing på hjemmetjenester og lettstelte, privatfinansierte leiligheter i ulike kommunesentra. Med direkte referanse til folkehelseprofilen heter det blant annet i omsorgsplanen at: «En eldrebefolkning med god helse, bidrar til at mange eldre kan bo hjemme og langt på vei være selvhjulpne i det daglige» (Asker kommune, Omsorgstjenester for eldre 2015–2030:24). I omsorgsplanen vises det også til sentrale funn fra NIBRs lokale flytteundersøkelse fra 2010 samt utviklingstrekk på det lokale boligmarkedet som underbygger Askers omsorgs- og eldreboligstrategi:

For seniorgruppen (55 år +) er det relativt liten flytting over kommunegrense (sic). De eldre aldersgruppene har endret sine flyttepreferanser de siste årene. Endringene går på at eldre i større grad planlegger alderdommen med å flytte fra enebolig/ rekkehus til en mer lettstelt leilighet når man begynner å bli eldre. Dette viser seg ved salg av nye leiligheter i Asker. Her er en stor andel av kjøperne (sic) i alderen 55 år eller eldre og bosatt i kommunen (Asker kommune, Omsorgstjenester for eldre 2015–2030:24).

Det kan dermed argumenteres for at Askers eldreboligstrategi – basert på satsing på privatfinansierte leiligheter i ulike kommunesentra – spiller på lag med seniorers boligmarkedsatferd. I likhet med de andre eksempelkommunenes boligplaner utmerker Askers plan seg også med bred dekning av ulike virkemidler i boligforsyningspolitikken som utbyggingsavtaler og klausulerte tomter (Asker kommune, Boligpolitisk strategi 2015–2026). Det tyder på at kommunene har kunnskap om både det lokale markedet og politikkenes muligheter.

Rana er et annet eksempel på en kommune hvor trekk ved det lokale boligmarkedet brukes som et argument i eldreboligpolitikken. Ifølge kommunens strategidokument *Fremtidens omsorgstjeneste* (2014) vil nye omsorgsboliger typisk være heldøgnsbemannet, og rettet mot grupper med relativt stort behov for hjelp. Strategidokumentet er også klar på at det ikke skal være en kommunal oppgave å bygge boliger for eldre som ikke har behov for heldøgnsomsorg. I denne sammenheng vises det til nybyggingen på det ordinære, lokale boligmarkedet:

Det bygges stadig nye leiligheter og boligkomplekser i privat regi som er tilrettelagt for eldre og funksjonshemmede. Det bør derfor ikke være et kommunalt anliggende i fremtiden å bistå med å skaffe tilrettelagte boliger til de som ikke har behov for å bo i en bolig med heldøgns bemanning (Rana kommune, Fremtidens omsorgstjeneste, 2014:30).

Larvik er en kommune som har gjort seg særskilt flid med boligplanens kunnskapsgrunnlag. I kommunens boligplan finnes det blant annet informasjon om demografi og fremtidig «boligbehov» blant eldre og andre grupper bestilt fra Prognosesenteret (Larvik kommune, Boligplan 2015–2020, del 1: beslutningsgrunnlaget:37–40). Kunnskapen om eldres boligpreferanser i Larviks boligplan kommer primært fra ulike NIBR-undersøkelser (ibid.:24–27); jf. Barlindhaug 2009; Ruud, Barlindhaug & Nørve 2013). Det er et eksempel på en generell trend: NIBR går godt i eksempelkommunene. I informantintervjuene vises det ikke minst til NIBR-forskerne Brevik og Schmidts undersøkelse av fremtidige eldres selvrapporterte boligpreferanser fra 2005. Et sentralt funn i denne studien var at en del fremtidige eldre ønsket å flytte til en «privat tilrettelagt bolig» når helsa ble dårligere. Halvparten av Brevik og Schmidts respondenter ønsket å flytte til et eller annet privat alternativ. Slik det fremgår av informantintervjuene, har dette funnet i ettertid blitt brukt som en del av legitimeringen av satsingen på hjemmetjenester og private leilighetskomplekser i eldreomsorgen. Brevik og Schmidt legger selv opp til dette når de skriver at respondentenes ønske om et privat alternativ, «peker mot at det bør legges til rette for og stimuleres til at det i åra framover blir bygget flere tilgjengelige og tilrettelagte boliger i privat regi i tillegg til kommunale omsorgsboliger med fellesareal» (Brevik & Schmidt 2005:22). Det som sjeldnere nevnes er at den andre halvparten av respondentene i NIBR-forskernes undersøkelse, oppgav at de ønsket å flytte til offentlige alternativer som omsorgsboliger når helsa ble dårligere (ibid.).

Sammenlignet med eksempelkommunene er de 22 «omsorgsboligkommunene» nevnt ovenfor, generelt mindre konkrete hva gjelder kunnskap om relevante forhold for eldreboligpolitikken. Unntaket som bekrefter denne regelen er Alta, Bergen og til dels Trondheim, som har boligplaner som minner om eksempelkommunenes (Alta kommune, tematisk kommunedelplan om sosial boligpolitikk 2010–2010; Bergen kommune, Boligmelding 2014–2020; Trondheim kommune, Boligprogram 2011–2014).

Det som imidlertid er verdt å merke seg er at noen av «omsorgsboligkommunene» trekker på lokalkunnskap, samt egne undersøkelser av eldres boligforhold. Det gjelder for eksempel Kautokeino. I kommunens boligplan kartlegges eldres boligsituasjon blant annet på bakgrunn av erfaringene fra sosialtjenestenes brukerkontakt. Ett sted heter det for eksempel at: «Hjelpeapparatet som er i kontakt med eldre folk i hjemmene, sier at eldre folk ikke vil ta opp nye lån til forbedring av boligene. De er ofte ikke klar over at de kan få bostøtte hvis de må ta opp forbedringslån til boligen» (Kautokeino kommune:10). Slik lokalkunnskap kan være vanskelig å etterprøve, men gir samtidig også en inngang til å forstå lokale forhold på en måte som ikke fanges opp av for eksempel nasjonale surveyer eller utvalgsundersøkelser.

Også i eksempelkommunene benytter de seg av ulike typer av lokalkunnskap for å begrunne sine eldreboligstrategier. I en kommune «vet» man for eksempel at eldre gjerne ønsker å flytte kort, og derfor er det viktig å legge til rette for leilighetsbebyggelse i ulike områder av kommunen. En informant i en annen kommune fremhever at de – pga. kunnskap om kommunens historie og utbyggingsmønstre – vet mye om boligmassens standard innenfor visse områder.

En annen form for lokalkunnskap er informasjon fra private aktører. I en kommune viser en informant til at kommunen har fått statistikk fra utbyggere over hvem som kjøper leiligheter i visse boligprosjekter. Ifølge informanten viste denne statistikken at eldre kjøper leiligheter i nye prosjekter, og at de ofte kommer flyttende fra et sted innenfor kommunegrensa. På denne måten understøtter lokalkunnskapen kommunens eldreboligstrategi tuftet på lettstelte sentrumsleiligheter i ulike sentra.

1.5.2 HAR KOMMUNENE KUNNSKAPEN DE TRENGER FOR Å FØRE EN INFORMERT ELDREBOLIGPOLITIKK?

Hva slags kunnskap savnes i planene gjennomgått ovenfor? Har kommunene tilstrekkelig kunnskap om relevante forhold til å utforme og gjennomføre en kunnskapsbasert eldreboligpolitikk? Kan de foreta velbegrunnede avveininger mellom ulike satsinger?

Generelt kan det argumenteres for at planene i de seks eksempelkommunene gir et rimelig godt grunnlag for å føre en informert eldreboligpolitikk. Her er det med andre ord mulig å foreta kunnskapsbaserte avveininger mellom etablering av nye omsorgsboliger, utbedring av eksisterende boligmasse og virkemidlene i boligforsyningspolitikken. Likevel savner både vi og noen

informanter kunnskap som kunne styrket eldreboligpolitikkenes beslutningsgrunnlag i disse kommunene.

En informant etterlyser mer detaljert lokalkunnskap om boligbehov og boligpreferanser blant eldre og andre grupper. Vi vet en del om nasjonale trender, men det lokale bildet er en annen sak, ifølge informanten. En annen informant fremhever at kommunen trenger mer kunnskap om seniorgruppen 55+ virkelig ønsker å flytte i sentrumsnære leiligheter i stor stil. Informanten viser dermed til skille mellom selvrapporterte og faktiske preferanser.

For vår egen del vil vi spesielt trekke frem følgende kunnskapshull i eksempelkommunene. For det første savner vi mer detaljert og oppdatert informasjon om boligmassens tilgjengelighet; det er særskilt viktig hvis kommunene vurderer å satse hardere på å øke tilgjengeligheten i den eksisterende boligmassen. For det andre ville det vært nyttig for kommunene å ha mer tilgjengelig lokal informasjon om eldres økonomi. Spesielt kan det være relevant med informasjon om eldre og seniorer med begrensede økonomiske ressurser; en gruppe som utbyggere i liten grad orienterer seg mot, og som derfor kan ha behov for bolighjelp av det offentlige. I tillegg etterlyser vi en nye, kvantitative undersøkelser av både eldre og seniorers oppgitte preferanser og boligatferd. Brevik og Schmidts survey er fra 2005, og det synes nå å være behov for en oppdater undersøkelse.²²

Det synes videre klart at mange av planene i de 89 «omsorgsboligkommunene» ikke kan brukes som grunnlag for å prioritere mellom etablering av nye omsorgsboliger, utbedring av eksisterende boligmasse, og virkemidlene i boligforsyningspolitikken. Det gjelder også planene i de fleste (19 av 22) «omsorgsboligkommunene» som ble omtalt ovenfor. Dette følger av at de ikke inneholder presis kunnskap – eller er svært tynne – hva gjelder en eller flere sentrale tema av relevans for eldreboligpolitikken. Som vist i 4.0, anerkjenner langt fra alle «omsorgsboligkommunene» sammenhengen mellom boligpolitikk, samfunnets aldring og eldreomsorg i planene. Det betyr at deres planer nesten automatisk vil mangle vesentlig informasjon som er relevant for en informativ diskusjon om eldreboligpolitikken.

²² Dette behovet tilfredsstilles i høy grad i denne rapportens temadel 3: Eldres boligformue og boligvalg (Sandlie & Gulbrandsen).

Dette aktualiserer behovet for reformer som kan bidra til å spre kunnskap til norske kommuner. En mulighet kan være å sentralisere innsamling og analyse av relevante data til en offentlig etat, for eksempel Husbankens regionkontorer. En ansatt ved Husbanken Midt-Norge utarbeider for øvrig befolknings- og boligmarkedsanalyser for kommuner i denne regionen. Disse analysene fungerer som en del av grunnlaget for såkalte helhetlige boligpolitiske planer, og illustrerer hvordan boligbehovsanalyser for eldre og andre grupper kan organiseres over hele landet.²³ En sentralisering av relevant informasjon vil spesielt komme mindre og mellomstore kommuner med begrenset økonomisk og administrativ kapasitet til gode. En informant påpeker nettopp at kommunen gjerne skulle gjennomført lokale undersøkelser av preferanser, boligbehov og boligstandard blant eldre, men at den administrative kapasiteten ikke strekker til.

En alternativ løsning er å bestille data om demografi og boligbehov med mer fra private leverandører som Prognosesenteret. Det kan i alle tilfeller være mer rasjonelt for mange kommuner å fremskaffe relevant kunnskap fra en ekstern instans, enn å bære hele den økonomiske og administrative byrden ved å samle inn data selv.

1.6 Boligforsyningspolitikk i lys av det aldrende samfunn

Hvilke virkemidler benytter kommunene i planleggings-, regulerings- og tomtepolitikken for å legge til rette for egnede boliger for eldre? I det som følger diskuteres erfaringene med ulike virkemidler i boligforsyningspolitikken rettet mot eldre i eksempelkommunene. Virkemidlene som diskuteres er stort sett de samme som ble identifisert i litteraturgjennomgangen under punkt 1.2: Tomtekjøp og salg av tomter med klausuler, regulerings- og arealplaner, utbyggingsavtaler, strategiske boligkjøp og dialog med utbyggere. Vi drøfter imidlertid også muligheten for å videreutvikle den såkalte Hamarøy-modellen, eller mer generelt offentlig–privat samarbeid om utleieboliger, som et virkemiddel i eldreboligpolitikken.

Kort fortalt vurderes alle virkemidlene i eldreboligpolitikken i en eller flere av eksempelkommunene. I tråd med konklusjonene i den generelle forskningslitteraturen om boligforsyningspolitikken (jf. 1.2), peker imidlertid flere informanter på ulike barrierer for benyttelsen av virkemidlene.

²³ Takk til Eigir Moberg ved Husbanken Midt-Norge for denne informasjonen.

1.6.1 TOMTEKJØP OG SALG AV TOMTER MED KLAUSULER

Som nevnt, er eiendom, kjøp og salg av tomter kommunenes mest kraftfulle virkemiddel i boligforsyningspolitikken. Ingen av eksempelkommunene hadde imidlertid konkrete planer om å bruke salg av klausulerte tomter som virkemiddel i eldreboligpolitikken i den nære framtid, da deres representanter ble intervjuet. I en kommune vurderer de å benytte kommunale tomter for å realisere rimelige boliger, men det er vanskeligstilte og førstegangsetablerere som eventuelt vil være målgruppen. En informant fremhever at eldre langt fra er en vanskeligstilt gruppe i denne kommunen og derfor ikke prioriteres høyt. I en annen kommune vises det også til at spesielt friske eldre og seniorer ikke prioriteres i tomtepolitikken. Andre grupper, som personer med utfordringer knyttet til rus og mental helse, gis forrang i praksis.

I en tredje kommune gir en informant uttrykk for at salg av tomter med klausuler har blitt avvist på generelt grunnlag med henvisning til EØS-avtalen, samt uvilje mot å favorisere enkeltgrupper og enkeltutbyggere. En tredje informant hevder også at kommunen ønsker minst mulig klausulering av tomter på generelt grunnlag. Informanten argumenterer for at det er vanskelig å få utbyggere til å akseptere klausuler samtidig som de må ta all økonomisk risiko. I realiteten antyder informanten at det er vanskelig å selge tomter med klausuler i fravær av offentlige tomte- og/eller boligbyggingssubsidier.

Bodø og Tromsø fremstår ved første øyekast som et brudd med skepsisen til en «aktiv tomtepolitikk» i de andre eksempelkommunene. I Tromsøs boligplan står det at kommunen vurderer «bruk av grunneierrollen til å selge kommunal tomt med klausulert formål til private utbyggere», som et av mange mulige virkemidler for å realisere seniorboligprosjekter (Tromsø kommune, Boligpolitisk handlingsplan 2015–2018:50). Bodø kommunens boligpolitiske handlingsplan for perioden 2014–2017 antyder at «kommunal eiendomsutvikling og aktiv tomtepolitikk» (Bodø kommune 2014–2017:21–22) kan være aktuelt på sikt som virkemidler for å realisere seniorboliger. I den sammenheng heter det at:

Undersøkelser tilsier at samtidig som mange eldre ønsker å flytte i mer hendig bolig når de blir eldre ønsker også en god del å bo i sine nærområder. Det vurderes å være behov for boliger tilpasset seniorer ute i bydelene, eksempelvis Tverlandet, Hunstad og Mørkved. Utnyttelse av eksisterende kommunale tomter eller nyervervelser kan sikre bygging av tilpassede boliger som er lokalisert i tilknytning til ulike servicetilbud som nærbutikk, kollektivknutepunkt, lege osv.

Økt tilfang av denne type boliger vurderes som et av virkemidlene for å bidra til at flere kan bo lengre i eget hjem (Bodø kommune 2014–2017:21–22).

Det må imidlertid presiseres at tomtepolitikken per i dag ikke synes å stå høyt på agendaen i Bodø og Tromsø kommunes eldreboligstrategi. Mer generelt er skepsisen til klausulering av tomter i eksempelkommunene i tråd med konklusjonene i den eksisterende forskningslitteraturen (jf. 1.2). Skepsisen mot strategiske salg og kjøp av tomter i kommunene, handler dels om redsel for uforutsette konsekvenser (eks. uheldig påvirkning på bolig- og tomtepriser, dels om juridiske barrierer knyttet til EØS-avtalen, kanskje også om manglende kompetanse, samt fryktmekanismen som ligger i boligkonkurransen mellom kommunene. Det siste kan for eksempel bety at utbyggere velger å bygge andre steder, hvis administrasjonen i en kommune insisterer på å selge tomter på bestemte vilkår.

Den utbredte skepsisen mot salg og kjøp av tomter illustreres for øvrig godt av et innlegg av Trondheim kommunes Anne K. Dogger, på Husbankens seminar om «et aldrende samfunn og det offentliges rolle og ansvar» i desember 2015. Ifølge Dogger er det «kostnadskrevende» for kommunene å være en aktør i tomtemarkedet. Hun peker også på at det kan fungere som en prisdriver i markedet. Dogger fremhevet videre at salg av rimelige og/eller klausulerte tomter representerte et økonomisk tap for kommunene, formentlig fordi subsidierte salg i realiteten må regnes som en kostnad og klausuler kan virke dempende på salgsprisen (Dogger 2015).

På tross av alle innvendingene nevnt ovenfor må kommuner som virkelig ønsker å ta grep i eldreboligpolitikken likevel vurdere tomtepolitikken som virkemiddel. Som en informant er inne på, kan det for eksempel være vanskelig å få private utbyggere til å realisere rene seniorboligprosjekter til gruppen 55+ på markedsvilkår. Det *kan* være et argument for å subsidiere tomter med det formål å realisere eldreboligprosjekter. I forlengelsen av dette er det verdt å merke seg at mange kommuner fortsatt bruker salg av tomter som et virkemiddel i boligforsyningspolitikken (Nordahl 2015).

1.6.2 AREAL- OG REGULERINGSPLANER: OGSÅ FOKUS PÅ UNIVERSELL UTFORMING?

Utnytter kommunene sin reguleringsmyndighet i eldreboligpolitikken? I utgangspunktet er dette kommunenes mest brukte og viktigste virkemiddel i boligforsyningspolitikken (jf. Barlindhaug mfl. 2014a; Barlindhaug mfl. 2014b). Tromsø og Asker er eksempler på kommuner hvor arealplanleggingen og reguleringsplanene blir forsøkt brukt som virkemidler i eldre- og omsorgspolitikken.

I Plan- og bygningsloven heter det at: «Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk».²⁴ Gjennom et detaljert plankart peker Tromsø kommune ut arealer tiltenkt institusjoner, omsorgsboliger og privatfinansierte seniorboliger i sin *Strategi for utvikling av eiendommer til helse og omsorg i Tromsø mot 2030* (Tromsø kommune 2013:8, 50; se også: Tromsø kommune, Boligpolitisk handlingsplan 2015–2018:19). Kommunens arealstrategi for helse- og omsorg er blant annet basert på at «samlokaliserte og tilrettelagte privatfinansierte seniorboliger og kommunale omsorgsboliger kan gi bedre livskvalitet for bruker og mer effektiv drift for kommunen enn en spredt (ene-)boligstruktur» (ibid.:11).

Mer generelt legger Tromsøs arealplan og reguleringspolitikk opp til et variert tilbud av boliger i alle bydeler, slik at det er mulig for folk å tilpasse sin boligsituasjon til skiftende behov uten å måtte flytte langt. Selv om det satses på varierte boligtyper – ordinære leiligheter, eneboliger, omsorgsboliger, seniorleiligheter osv. – prioriterer Tromsø leilighetsbebyggelse. I kommunens arealplan er det tegnet inn en boligreserve på ca. 18 000 boliger, og størstedelen av disse boligene – ca. 70–75 prosent – er leiligheter sentralt i bydelene. Dette er i tråd med eldreboligstrategien tuftet på konsentrert tjenesteyting, og kan også frigjøre eneboliger for barnefamilier (jf. Tromsø kommune, Boligpolitisk handlingsplan 2015–2018:22–23).

Strategien for utvikling av eiendommer til helse og omsorg ble vedtatt av bystyret i Tromsø i 2013. I strategien erkjennes det imidlertid at det er private – og ikke kommunen – som i stor grad bestemmer lokaliseringen og omfanget av seniorboliger til gruppen 55+. Utfordringen for Tromsø er dermed å få private til å spille på lag med eldreboligstrategien. For kommunen

²⁴ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71/KAPITTEL_2-4-3#KAPITTEL_2-4-3 sett:23.2.2016.

kan det ha stor betydning hvis hjemmetjenester i størst mulig grad kan ytes innenfor et konsentrert område. I Tromsø ønsker man at seniorboligplanene realiseres på arealer i nærheten av eksisterende omsorgsboliger med og uten heldøgntjenester.

I Asker legger også areal- og reguleringsplanene opp til bygging av leiligheter i ulike kommunesentra. Det forventes at ca. 75 prosent av boligene som bygges i neste planperiode vil være leiligheter og rekkehus. I Askers boligplan presiseres det at brorparten av leilighetene er ment for seniorer. På denne måten støtter areal- og reguleringsplanene opp om kommunens bolig- og omsorgspolitiske målsettinger. Eller sagt på en annen og mer konkret måte har kommunens omsorgsplan «som overordnet mål å støtte eldre i å kunne bo hjemme lengst mulig. Gjennom utbygging av lettstelte leiligheter i lokalsentra, legger kommunen til rette for at seniorer kan selge eneboligen eller rekkehuset, og kjøpe en lettstelt leilighet» (Asker kommune, Boligpolitisk strategi 2015–2016:7).

Også Asker er avhengig av private utbyggere for å realisere sin areal-, omsorgs- og eldreboligstrategi. Til forskjell fra Tromsø satser imidlertid ikke kommunen på privatfinansierte eldre- og seniorboligprosjekter eksklusivt for grupper over 55 eller 67 år. Isteden legger areal- og reguleringsplanene opp til produksjon av lettstelte leiligheter for det ordinære boligmarkedet. Det gjør antagelig Askers strategi enklere å realisere, fordi utbyggere som regel vil være opptatt av å ha en bredest mulig målgruppe for sine prosjekter.

Asker og Tromsøs areal- og reguleringspolitikk er på flere måter prisverdig: den er eksplisitt formulert og konkretisert i kommunale planer, og er utformet med eksplisitt referanse til det aldrende samfunnets omsorgsutfordringer. Den er slik sett noe andre kommuner kan lære av.

Areal- og reguleringspolitikken i de andre eksempelkommunene minner for øvrig en del om sine motstykker i Asker og Tromsø. Våre informanter her legger spesielt vekt på betydningen av fortetting i ulike kommunesentra for å legge til rette for omsorgstjenestenes arbeid. Kort oppsummert kan areal- og reguleringspolitikken spille en viktig rolle for gjennomføringen av eldrebolig- og omsorgspolitiske målsettinger i kommunene. Isolert sett står imidlertid areal- og reguleringspolitikken i fare for å være lite kraftfulle virkemidler. Kommunene er avhengig av private aktører for at eldreboligplanene realiseres. I en situasjon hvor utbyggere i utilstrekkelig grad virkeliggjør boligene

i planene, kan det dermed være nødvendig å supplere areal- og reguleringsplanene med andre virkemidler som for eksempel utbyggingsavtaler, strategiske boligkjøp og dialog (se nedenfor).

Reguleringsplaner og universell utforming. Plan- og bygningsloven gir kommunene mulighet til å fremme tilgjengelighet og universell utforming i boligmassen utover minimumskravene i TEK 10. Ifølge TEK 10 skal alle boligblokker med tre etasjer eller mer, og småhus med alle hovedfunksjonene på inngangsplanet være tilgjengelige, universelt utformede boliger.

Trondheim, en av våre 89 omsorgsboligkommuner, er et eksempel på en kommune som har valgt å satse mer på tilgjengelighet i nybyggingen enn det minimumskravene i TEK 10 legger opp til. I kommunens boligplan blir denne strategien formulert eksplisitt:

Strategi: Gjennom aktiv bruk av reguleringsbestemmelsene skal det legges opp til at flere boliger blir tilgjengelig, enn hva som følger av lovens minimumskrav. Det innføres krav om at reguleringsbestemmelsene for boligområder skal angi at minst 30 prosent av nye småhus – herunder eneboliger, to- til firemannsboliger, rekkehus og kjedehus – skal ha alle hovedfunksjoner (stue, kjøkken, soverom bad og toalett) på inngangsplanet og dermed bli tilgjengelige boenheter i samsvar med TEK10. Planforslaget skal i kart og beskrivelse angi hvilke boliger som skal være tilgjengelige (Trondheim kommune, Boligprogram 2011–2014:61).²⁵

I boligplanen knyttes dette fokuset på tilgjengelighet til samfunnets aldring, og den omsorgspolitiske målsettingen om at folk i størst mulig grad bør motta tjenester i eget hjem:

Vi står ved starten av en eldrebølge, og dette gir utfordringer på mange samfunnsområder. Behovet for omsorgstjenester oppstår i dag typisk rundt fylte 80 år. Rådmannen tilrår at det allerede nå tas et boligpolitisk grep for å sikre størst mulig grad av tilgjengelighet i nye boliger. En boligmasse som er tilgjengelig vil generelt sett være god for alle. Den gir samtidig fysiske rammer som bidrar til at så mange som mulig kan bli selvhjulpne i tråd med KPS sitt hovedgrep (Trondheim kommune, Boligprogram 2011–2014:60–61).

²⁵ Poenget her er at det i utgangspunktet er få småhus som har alle hovedfunksjoner på inngangsplanet, og dermed vil en økning av slike boliger bety større tilgjengelighet i nyproduksjonen.

I lys av denne begrunnelsen skulle man tro at den trønderske tilgjengelighetsstrategien vant gehør i eksempelkommunene, som også preges av samfunnets aldring og omsorgspolitikken mantra om «hjemme så lenge det går». Noen av informantene i eksempelkommunene mener imidlertid at TEK 10 sikrer den nødvendige tilgjengeligheten i nyproduksjonen og at skjerpende bestemmelser i reguleringsplanene er overflødige. En informant viser til at det allerede er ganske strenge krav til universell utforming i dag, og at nye pålegg i reguleringsplanene ville fungert prisdrivende. I den sammenheng vises det til at førstegangsetablerere allerede har problemer med å bosette seg i kommunen som følge av høye boligpriser. En annen informant mener at TEK 10 sørger for tilstrekkelig tilgjengelighet og kvalitet i nye bygg. I et eldreboligperspektiv kan dette være et godt argument: i de nye leilighetsbyggene omsorgs- og boligpolitikken foreskriver ivaretar TEK 10 hensynet til tilgjengelighet.

1.6.3 UTBYGGINGSAVTALER OG/ELLER DIALOG MED UTBYGGERE?

Alle eksempelkommuner vurderer å bruke utbyggingsavtaler mer aktivt i boligforsyningspolitikken, også på en måte som kan bidra til boliger tilpasset eldre. I Askers boligstrategi heter det at de «mest sentrale styringsredskapene for det boligpolitiske arbeidet er kommuneplanen, reguleringsplaner og *aktiv bruk av utbyggingsavtaler*» (egen kursivering, Asker kommune, Boligpolitisk strategi 2015–2026:3). I Bodøs boligplan er det tale om «målrettet bruk av reguleringsplaner, *utbyggingsavtaler* og dialog» (Bodø kommune, Boligpolitisk handlingsplan 2014–2017:12). Hamars boligplan er klar på at kommunen ønsker å «bruke utbyggingsavtaler aktivt som verktøy» (Hamar kommune, Boligplan 2015–2020:30). I Larvik ønsker man «i større grad» å «utnytte det handlingsrommet som ligger i utbyggingsavtaler» (Larvik kommune, Boligplan 2015–2020, del 2, Mål og handlingsprogram:7). Utbyggingsavtaler fremstår også som en integrert del av Tromsøs boligstrategi (jf. Tromsø kommune, Boligpolitisk handlingsplan 2015–2018:29). Ranas boligpolitiske plan knytter på sin side utbyggingsavtaler direkte til samfunnets aldring. Her heter det at utbyggingsavtaler er et «verktøy for å framskaffe boligtyper og skape bomiljø som ivaretar de behov som framtidig befolkningsstruktur gir. Særlig vil dette være aktuelt for å møte behov for boliger som er utformet på en god måte (universell utforming) som følge av den økende andelen eldre» (Rana kommune, Boligpolitisk plan 2012–2022:12).

Det må imidlertid presiseres at utbyggingsavtaler per i dag ikke er en aktiv del av eksempelkommunenes eldreboligpolitikk. Sett i lys av målsettingene i eksempelkommunenes planer kan dette regnes som en svakhet. Gjennom utbyggingsavtaler kan kommunene for eksempel avtale å kjøpe en viss andel av leilighetene i et boligprosjekt til markedspris. Dette kan være en måte å skaffe egnede utleieboliger til vanskeligstilte eldre. Selv om mange norske eldre har god økonomi, finnes det et mindretall som det i liten grad bygges boliger for på det private markedet. Ifølge en av våre informanter tilfredsstiller det ordinære boligmarkedet og utbyggerne boligbehovet til eldre med god økonomi, men ikke nødvendigvis behovet til eldre med begrensede økonomiske ressurser. Utbyggingsavtaler kan dermed bidra til å supplere markedet der det kommer til kort. I tillegg kan utbyggingsavtaler brukes som et redskap for å få på plass tjenestebaser til hjemmetjenestene i leilighetsbygg hvor det bor mange eldre.

Utbyggingsavtaler er imidlertid ikke den eneste farbare veien til realiseringen av flere egnede eldreboliger på det ordinære boligmarkedet. Spesielt to av informantene fra eksempelkommunene har også stor tro på virkningene av dialog med utbyggere, kanskje spesielt i en fase hvor boligprosjekter er på tegneblokk. De to informantene vektlegger at eldre vil utgjøre et stadig større marked i fremtiden, og at kommunen kan reklamere for deres boligbehov i kontakt med utbyggere. Begge informantene har tro på at slik dialog kan føre frem til produksjon av eldretilpassede boliger i mange tilfeller. Manglende kompetanse i kommunene, hva gjelder dialogarbeidet, kan imidlertid være et problem, ifølge en av disse informantene.

Planer i eksempelkommunene nevner også «dialog» som mulig virkemiddel i boligforsyningspolitikken. I Tromsø ønsker man å: «Opprette faste boligpolitiske dialogmøter i regi av Næringsforeninga der kommunen og boligbransjen møtes for kunnskapsbasert åpen dialog» (Tromsø kommune, Boligpolitisk handlingsplan 2015–2018:46). I Rana er man opptatt av at: «Dialog mellom utbygningsaktører og kommunen som reguleringsmyndighet er nødvendig for å nå utbyggingspolitiske mål på en god måte» (Rana kommune, Boligpolitisk plan 2012–2022:4). Hamars boligplan knytter dialogbegrepet direkte til produksjon av boliger for eldre med ulike behov og økonomiske muligheter. Det heter at kommunen vil gå i dialog med private og «drøfte behov og vurdere tiltak for at det kan bygges» blant annet «til rettelagte boliger i ulike prisklasser for eldre» (Hamar kommune, Boligplan 2015–

2020:32). Hamar kommune ønsker også å opprette «et fast dialogmøte med aktører i bolignæringen hvert annet år for å analysere boligsituasjonen og justere ambisjonene for boligbygging» (ibid.:31). I Bodø ønsker man på lignende vis å etablere «årlige dialogmøter med bolig- og byggenæringen for å styrke gjensidig innsikt i behov, utfordringer og muligheter for ønsket boligutvikling» (Bodø kommune, Boligpolitisk handlingsplan 2014–2017:39).

Det er liten grunn til å tro at god dialog og informasjonsutveksling med utbyggere er bortkastet for realiseringen eldrebolig- og omsorgspolitiske strategier. Dialog kan blant annet være et viktig forstadium til inngåelse av utbyggingsavtaler, og kan bidra til å gjøre kommunens målsettinger og strategier kjent for utbyggerne. Ikke minst kan kommunene få et realistisk bilde av hva slags tomteklausuler og bestemmelser i utbyggingsavtaler som kan få aksept hos private aktører. På den annen side finnes det et behov for mer empirisk forskning om hva dialogvirkemidlet kan utrette på egenhånd uten oppbakking av tomtepolitikken, bestemmelser i reguleringsplaner eller strategiske leilighetskjøp (se nedenfor). Det er *mulig* at kommuner kan påvirke utbyggere via dialog og informasjonsarbeid, men det synes like sannsynlig at påvirkningen går andre veien. Etter vår oppfatning er det sannsynlig at sjansen for realiseringen av eldreboligplaner gjennom samsnalking, økes vesentlig hvis dialog kombineres med andre virkemidler.

1.6.4 STRATEGISKE BOLIGKJØP OG/ELLER OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEID OM Utleieboliger

En informant er særskilt opptatt av at kommunale boligkjøp kan være en god strategi for å realisere boligplaner, også eldreboligplaner. Informanten vektlegger at utbyggere kan få realisere prosjekter raskere hvis kommunen forplikter seg til å kjøpe noen leiligheter. Slike strategiske kjøp gjør det mulig for utbyggere å tiltrekke seg andre kjøpere ved å reklamere med det kommunale initiativet. En annen informant fremhever at det kan være en aktuell strategi å etablere kommunalt disponerte utleieboliger til eldre i privatfinansierte seniorboligprosjekter for gruppen 55+. Informanten mener strategiske kjøp av denne typen skaper en vinn-vinn-vinn-vinn-situasjon: de fire seierherrene er kommunen som realiserer et planlagt prosjekt raskere, personen som får sitt boligbehov dekket, utbyggerne som får påbegynt og ferdigstilt et prosjekt, samt bomiljøet som blir preget av integrasjon av ulike befolkningsgrupper.

Strategiske boligkjøp er først og fremst et virkemiddel rettet mot grupper med særskilte behov eller «vanskeligstilte på boligmarkedet». Det finnes selvfølgelig også eldre og seniorer innenfor kategorien «vanskeligstilte», og det er grunn til å tro at markedet i liten grad fremskaffer velegnede boliger for dette befolkningssegmentet. I tillegg til strategiske kjøp mener to informanter at den såkalte Hamarøy-modellen *kan* være egnet som virkemiddel for å skaffe boliger til vanskeligstilte eldre.

Hamarøy-modellen for offentlig–privat samarbeid om utleieboliger kan beskrives på følgende måte:

Hamarøymodellen innebærer at kommunen sikrer seg disposisjons- og tildelingsrett for et visst antall nye privat oppførte leieboliger for 10 år, med en opsjon på ytterligere 10 år. Samtidig forplikter utbygger seg til å oppføre like mange boliger for det ordinære boligmarkedet. På denne måten kan Hamarøymodellen være gunstig for distriktskommuner hvor lave boligpriser gjør at selskaper vegrer seg for å bygge nytt: modellen sørger for at kommunene fremskaffer boliger både til det boligsosiale arbeidets målgrupper og andre befolkningsgrupper. Utbyggerne får på sin side mot til å satse som følge av Husbankens grunnlån og markedet kommunens målgrupper utgjør (Sørvoll & Sandlie 2014:24).

Hamarøy-modellen og lignende modeller har også som forutsetning at Husbanken bidrar med gunstig grunnlånsfinansiering. De er således tuftet på et samarbeid mellom profesjonelle utleiere, kommunen, og Husbanken (se for eksempel: Johannessen 2015).

Det vi og informanten ser for oss er at en slik offentlig–privat samarbeidsmodell kan brukes for å fremskaffe utleieboliger til eldre som ikke har mulighet til å vinne budrundene på markedet for borettslags- og selveierleiligheter. Kommunene må imidlertid hele tiden vurdere kostnadene ved offentlig–privat samarbeid opp mot kommunal bygging og drift. Ifølge økonomen Viggo Nordvik er det ikke gitt hva som er mest fordelaktig for kommunene (Nordvik 2005); dette på tross av at offentlig–privat samarbeid om utleieboliger ofte lanseres som et virkemiddel som skal spare penger på kommunale investeringsbudsjetter (jf. Sørvoll & Sandlie 2014).

1.6.5 OFFENTLIG–PRIVAT SAMARBEID OM LEILIGHETER FOR ELDRE I DISTRIKTSKOMMUNER?

Offentlig–privat samarbeid om utleieboliger er et aktuelt virkemiddel i mange distriktskommuner (jf. Rambøll 2014a; Rambøll 2014b). Det reflekterer mange distriktskommuners ønske om å legge til rette for et mer differensiert boligmarked med større sirkulasjon i boligmassen og flere valgmuligheter. Omkring halvparten av kommunene i Norge har såkalte «tynne boligmarkeder», kjennetegnet av liten eller ingen boligproduksjon, få leiligheter og liten omsetningstakt (jf. Nygaard 2012).

Offentlig–privat samarbeid om leiligheter egnet for eldre – enten til leie eller eie – *kan* være en måte å skape større bostedsattraktivitet i slike kommuner. Hovedpoenget er at leiligheter for eldre kan skape nye muligheter også for andre grupper som arbeidsinnvandrere og førstegangsetablerere. Eldre som flytter inn til kommunesentrum etterlater seg nødvendigvis en enebolig som kan bli et godt hjem for andre. En kompliserende faktor er at bruktboligprisene typisk er mye lavere enn nyboligprisene i distriktskommuner – det betyr at både eldre og utbyggere vil være forsiktige med å ta risiko. Boligmarkedet i distriktene er mindre attraktive for utbyggere enn boligmarkedene i mer sentrale strøk – og det bør den offentlige boligpolitikken ta høyde for. Det kreves kompetansebygging, tålmodighet – og kanskje også offentlige tilskuddsordninger og/eller kommunale støttekjøp – for å realisere offentlig–privat samarbeid om leieboliger i mindre tettsteds- og småbykommuner. En avgjørende forutsetning for suksess kan også være samarbeid med næringsaktører med erfaring fra produksjon av leieboliger i distriktskommuner. Det siste har man blant annet lyktes med på Hamarøy (Husbanken, *Hamarøy-modellen. Et boligpolitisk kinderegg for distriktene?*).

1.7 Hva er mulighetsrommet i den kommunale boligforsyningspolitikken rettet mot eldre? Finnes det eksempler på gode planer og relevant praksis i kommunene?

På bakgrunn av gjennomgangen av virkemidler i eksempelkommunene, hva er så mulighetsrommet i den kommunale boligforsyningspolitikken rettet mot eldre? På den ene siden peker erfaringene gjengitt ovenfor i retning av at mulighetsrommet i den kommunale boligforsyningspolitikken rettet mot eldre er begrenset, for øvrig helt i tråd med konklusjonene i forskningslitteraturen

(jf. Schmidt mfl. 2013; se også: Nordahl mfl. 2008; Barlindhaug & Nordahl 2011; Nordahl 2012; Barlindhaug mfl. 2012; Barlindhaug mfl. 2014a; Barlindhaug mfl. 2014b; Sørvoll 2015; Barlindhaug, Ruud & Skogheim 2016). Det er fortsatt slik at eldreboligpolitikken er «i startgropa eller på skissestadiet» (Sørvoll, Martens & Daatland 2014:133).

Mulighetsrommets begrensede karakter bekreftes tilsynelatende av at Tromsø kommune – på tross av djerpe målsettinger og interessante planer – til nå ikke har lyktes med å realisere privatfinansierte seniorboliger for gruppen 55+. Ifølge en informant fra kommunen bygger private leiligheter – som i og for seg kan passe for seniorer og eldre – men de er vanskelig å overbevise om å etablere rene seniorleiligheter. En av årsakene kan være at utbyggerne ønsker et størst mulig marked for sine boliger, og er skeptiske til å avgrense seg til enkeltgrupper. I første omgang må vi derfor stille oss bak konklusjonene til Schmidt mfl: «Kommunene har [...] begrensede virkemidler som eksplisitt sikrer initiering og realisering av boliger for funksjonsfriske yngre eldre. Det sterkeste virkemiddelet kommunene hadde, kjøp og salg av tomter på vilkår, benyttes i liten grad i dag» (Schmidt mfl. 2013:152).

Det er flere grunner til at mulighetsrommet – her definert som muligheten til å bruke virkemidlene i boligforsyningspolitikken på en effektiv måte – kan beskrives som begrenset i eldreboligpolitikken. Helt konkret mislykkes eldreboligpolitikken i kommunene fordi politikken verken får støtte fra politikere, administrasjon eller utbyggere. Det kan finnes flere grunner til at en aktiv eldreboligpolitikk ikke får tilstrekkelig støtte:²⁶

- **Utydelig politisk og administrativ plassering.** Som en informant er inne på, havner eldre- og seniorboligpolitikken midt mellom to stoler: det er ikke boligsosial politikk, og ikke eldreomsorg. Det kan gi hele feltet en utydelig politisk og administrativ plassering, som i sin tur bidrar til at eldreboligpolitikken har få støttespillere i kommunene.
- **Konkurranse om penger, tomter og administrative ressurser.** Selv i kommuner som setter eldreboligpolitikken på dagsordenen kan den fort tape kampen om budsjettmidler, tomter og administrative ressurser. Vanskeligstilte på boligmarkedet – som kommunene er juridisk og politisk forpliktet til å ta seg av – vinner i praksis ofte denne kampen. Mer

²⁶ Listen nedenfor er laget på bakgrunn av opplysningene og drøftingene i 2.0 og 6.0 til 6.4, pluss egne resonnementer og innspill fra informantene.

generelt er manglende kommunal kompetanse en barriere for en vellykket boligforsyningspolitikk, ifølge en av våre informanter. Denne kompetansen er sannsynligvis bygget ned i årene med (hovedsakelig) markedsstyrt boligbyggingen fra og med 1990-tallet.

- **Ideologiske barrierer?** Et argument mot seniorboliger – og mer generelt en aktiv eldreboligpolitikk – er at bolig er et privat ansvar for det store flertallet i Norge. Det kan være et vikarierende argument for kommuneansatte som ønsker å prioritere vanskeligstilte, men vektleggingen av det private ansvaret kan være en ideologisk barriere for realiseringen av eldreboligplaner.
- **EØS og anbudsreglementet.** Europeisk konkurranselovgivning gjør det vanskelig å favorisere enkeltaktører med økonomisk støtte eller rimelige kommunale tomter. Det betyr at kommunene i regelen ikke har mulighet til å subsidiere tomter til seniorboligprosjekter, selv om de kan få henvendelser fra engasjerte personer som ønsker å etablere et eldrekollektiv.
- **Utbyggernes makt & virkemidlenes kostnader og risiko.** Det er i regelen utbyggere som bestemmer om boligprosjekter startes og fullføres. Hvis kravene i regulerings- og utbyggingsavtalene oppleves som for krevende – eller markedssituasjonen vurderes som ufordelaktig – vil ikke private selskaper realisere kommunens boligplaner. Salg av klausulerte tomter er riktignok et alternativt virkemiddel for kommunene. Ingen kan imidlertid tvinge private til å realisere boliger på klausulerte tomter, og kommunene risikerer at deres tomtevilkår ikke aksepteres av utbyggere. I tillegg kan klausuler virke dempende på salgsprisen, og dermed i realiteten være en kostnad for kommunen. En kommune som kjøper tomter i stor stil kan også presse opp prisene, og dermed bidra til at sluttbrukeren må betale en høyere pris. Kort fortalt er utbyggernes makt og virkemidlenes kostnader og risiko en generell barriere og utfordring for eldreboligpolitikken. I en situasjon preget av «stor utbyggermakt og uforutsette konsekvenser av offentlige virkemidler» kan det være lett å miste motet.

Det kan imidlertid spørres om disse begrensningene på mulighetsrommet i virkeligheten er et problem? Kanskje kan det argumenteres for at fornuftige areal- og reguleringsplaner med vekt på fortetting og lettstelte leiligheter i sentrum løser det meste? Eller sagt på en annen måte: dem markedsstyrte boligpolitikken fungerer godt innenfor rammen av hensiktsmessige areal- og reguleringsplaner, som for eksempel i Asker. Problemet er imidlertid at den

markedsbaserte boligforsyningen (Nordahl 2012b) tilsynelatende ikke løser alle problemer. Som nevnt ovenfor, blir det i informantintervjuene pekt på at private utbyggere i liten grad bygger for eldre med begrensede økonomiske ressurser. I tillegg er det grunn til å tro at mange distriktskommuner – spesielt hvis de er kjennetegnet av lav kjøpekraft, lave boligpriser og begrensede muligheter for fortjeneste – kun i begrenset grad får utbyggere til å bygge senior- og eldretilpassede leiligheter i sentrum (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014).

Dette kan i sin tur bety at en del kommuner bør begrense sine ambisjoner i boligforsyningspolitikken rettet mot eldre i realismens navn. Snarere enn å satse på dialog og samarbeid med private, bør de *kanskje* innse at sentrumsnære, seniortilpassede leiligheter, og/eller egnede boliger for eldre med begrensede økonomiske ressurser er en offentlig oppgave (jf. omsorgsboliger eller kommunalt disponerte utleieboliger). Hvis private skal kunne bygge for vanskeligstilte eldre eller på steder med liten mulighet for fortjeneste på markedsvilkår, må antagelig det offentlige stille opp med subsidier i en eller annen form. På den annen side viser erfaringene fra noen distriktskommuner – som Hamarøy – at det er mulig og lykkes med prosjekter i boligpolitikken også i tettsteds- og småbykommuner. Dette krever imidlertid en særskilt innsats knyttet til offentlig–privat samarbeid, kompetansebygging og – kanskje – offentlige subsidier.

På tross av denne pessimistiske konklusjonen om handlingsrommet i boligforsyningspolitikken rettet mot eldre, tyder planene og informantintervjuene fra eksempelkommunene på at det er mulig å finne en tredje vei mellom etterkrigstidens planmessige boligpolitikk og dagens markedsbaserte boligforsyning i fremtiden. Kanskje befinner vi oss i dag i en mer åpen situasjon i den kommunale boligpolitikken enn det vi har gjort i de siste 25 årene? Kort fortalt kan det argumenteres for at det finnes et uutnyttet mulighetsrom i den kommunale boligforsyningspolitikken rettet mot eldre. Om det ikke er mulig for politikerne å bli «utviklingens herrer» på dette feltet (jf. Sørvoll 2011), kan de i det minste få noen flere fingre på rattet. I tillegg til virkemidlene i boligforsyningspolitikken – strategiske boligkjøp, dialog med utbyggere, offentlig–privat samarbeid om leieboliger, aktivt bruk av klausulerte tomter, samt hensiktsmessig bruk av arealplaner, reguleringsplaner og utbyggingsavtaler, kan også kommunene utrette mye med fokus på utbedring og tilpasning av eksisterende bebyggelse. Hamar er for øvrig en kommune

som har lav institusjonsdekning, delvis fordi det ble installert heis i eldre borettslag på 1990-tallet, noe som har gjort det enklere å bli boende hjemme lenger for eldre.

Intervjuene og planene i eksempelkommunene viser at flere kommuner ser etter nye muligheter i eldreboligpolitikken, og at det er grunn til å tro at virkemidlene i boligforsyningspolitikken kan brukes mer aktivt. Boligplanene i Asker, Larvik, Tromsø, Bodø, Hamar og Rana kan dermed fungere som eksempler for andre kommuner: de tar alle samfunnets aldring og eldreboligpolitikken på alvor. På den annen side viser erfaringene fra eksempelkommunene at det er vanskelig å gjennomføre en målrettet eldreboligpolitikk i praksis (jf. barrierene nevnt ovenfor).

1.8 Hovedkonklusjoner

I denne temadelen har vi drøftet fire hovedproblemstillinger på bakgrunn av kvalitative intervjuer i seks kommuner og planer fra 89 «omsorgsboligkommuner». Her gjengir vi kort hovedkonklusjoner:

- **Boligplanlegging og eldreomsorg:** I hvilken grad er det sammenheng mellom planlegging av boligtilbudet og omsorgstjenestene for eldre i norske kommuner? På tross av at kommunene – hvert fall teoretisk sett – har mye å vinne på å koordinere boligpolitikk og eldreomsorg, viser vår kvantitative analyse av planer fra de 89 «omsorgsboligkommunene» at sammenhengen mellom de to politikkfeltene er begrenset. Innholdsanalysen viser at mange i beskjedent utstrekning vurderer tilbudet av tjenester og boliger for eldre opp mot tilbudet på det allmenne boligmarkedet. En konsekvens av dette kan være at kommunene i liten grad foretar eksplisitte avveininger mellom satsing på omsorgsboliger, virkemidlene i boligforsyningspolitikken og utbedring av eksisterende boligmasse. I eksempelkommunene (Tromsø, Asker, Rana, Bodø, Larvik og Hamar) er imidlertid sammenheng mellom samfunnets aldring, eldreomsorg og boligpolitikk anerkjent i planene.
- **Kartlegging av boligbehov:** Hvilke datakilder bruker kommunene for å kartlegge Eldres boligbehov, Eldres boligpreferanser og Boligmassens tilgjengelighet? Hva slags kunnskap om disse forholdene finnes tilgjengelig, og hva slags kunnskap trenger kommunene for å kunne føre en informert eldreboligpolitikk? Har kommunene kunnskapen som er nødvendig for å prioritere mellom bygging av omsorgsboliger, utbedring av eksisterende bebyggelse og satsing på virkemidlene i boligforsyningspolitikken?

Kommunene trenger kunnskap om følgende tema for å kunne føre en informert eldreboligpolitikk: demografi (bolig- og tjenestebehov), folkehelse, boligpreferanser, personlig (bolig)økonomi, boligmassens tilgjengelighet, lokale boligmarkeder, samt eldreboligpolitikkenes muligheter. Det finnes tilgjengelig kunnskap om alle disse temaene, og kommuner som bruker denne kunnskapen er i stand til å foreta velbegrunnede prioriteringer mellom etablering av omsorgsboliger, satsing på virkemidlene i boligforsyningspolitikken (regulerings- og arealplaner, utbyggingsavtaler, tomtepolitikk og strategiske boligkjøp etc.) og utbedring av den eksisterende boligmassen. I praksis er det de seks eksempelkommunenes planer som vitner om god kunnskap om forhold som er relevant for eldreboligpolitikken, mens «omsorgsboligkommunene» i større grad mangler informasjonen som er nødvendig for å føre en kunnskapsbasert eldreboligpolitikk.

- **Boligforsyningspolitikken i lys av det aldrende samfunn:** Hvilke virkemidler benytter kommunene i planleggings-, regulerings- og tomtepolitikken for å legge til rette for egnede boliger for eldre? Hovedkonklusjonen er at eksempelkommunene vurderer mange virkemidler – spesielt utbyggingsavtaler, strategiske boligkjøp og tomtepolitikk – men at det så langt har resultert i lite handling. Asker og Tromsø er imidlertid eksempler på kommuner som forsøker å bruke areal- og reguleringsplaner til å fremme den omsorgspolitiske målsettingen om å yte tjenester til eldre i private hjem. Som de andre eksempelkommunene legger de opp til utvidelse, fortetting og boligblokker i etablerte kommunesentra.
- **Mulighetsrom:** Hvilke muligheter og begrensninger finnes i den kommunale boligplanleggingen og boligpolitikken rettet mot eldre? Ovenfor ble det argumentert for at mulighetsrommet i boligforsyningspolitikken er sterkt begrenset av følgende årsaker: «utydelig politisk og administrativ plassering», «konkurranse om penger, tomter og administrative ressurser», «ideologiske barrierer» og «utbyggernes makt & virkemidlenes kostnader og risiko». På den annen side viser gjennomgangen av virkemidlene som blir diskutert i eksempelkommunene at det finnes et uforløst potensial i eldreboligpolitikken. Kanskje er vi i dag i en åpen situasjon hvor flere kommuner leter etter en strategi mellom etterkrigstidens planmessige boligpolitikk og dagens markedsstyrte boligforsyning.
- **Boligforsyningspolitikken og distriktskommuner.** Til sist vil vi presisere at det kan være grunner til en særskilt innsats i boligforsyningspolitikken rettet mot eldre (og andre befolkningsgrupper) i tettsteds- og småbykommuner. Sammenlignet med mer folkerike og sentrale kommuner vil

det her være vanskeligere å stole på at private aktører realiserer areal- og reguleringsplaner som legger til rette for eldretilpassede leiligheter i sentrum. Kort fortalt kan en aktiv boligforsyningspolitikk – i form av strategiske støttekjøp, offentlige tilskudd og aktiv dialog og samarbeid med private – være nødvendig for å tilpasse boligmassen i distriktskommuner til samfunnets aldring (se også teoretiske argumenter for dette synspunktet i temadel 2: «Betraktninger om boligpolitikk for eldre: Et blikk gjennom økonomistiske briller»).

Litteratur og kilder

- Alta kommune. *Tematisk kommunedelplan for sosial boligpolitikk i Alta kommune 2010–2014*.
- Asker kommune. *Boligpolitisk strategi for Asker 2015–2026*.
- Asker kommune. *Omsorgstjenester for eldre 2015–2030*.
- Asker kommune 2012. *Saksfremlegg om temaplan for omsorgstjenester*.
- Barlindhaug, R. (2003). *Eldres boligkarrierer og formuesforvaltning*. Prosjektrapport 350, Norges Byggeforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, R. (2009). Eldres boligpreferanser, NIBR-notat 107/2009.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Holth, F., Nordahl, B. (2012). *Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken*, NIBR-notat 114/2012. Oslo: NIBR
- Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B. og Renå, H. (2014a). *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*, NIBR-rapport 8/2014.
- Barlindhaug, R., A. Holm & B. Nordahl (2014b). *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*, NIBR-rapport 13/2014.
- Barlindhaug, R. & B. Nordahl (2011). *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?*, NIBR-rapport 31/2011.
- Barlindhaug, R., Marit Ekne Ruud & Ragnhild Skogheim (2015). *Helhetlig boligplanlegging – Hvilke elementer inngår?*, NIBR-rapport 21/2015.
- Bengtsson, B. (2001). "Housing as a Social Right: Implications for Welfare State Theory", *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 4.
- Bergen kommune. *Boligmelding (2014–2020)*.
- Bodø kommune. *Boligpolitisk handlingsplan 2014–2017*.
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*, Latvia: Cappelen Damm Akademisk.
- Brevik, I. & L. Schmidt (2005). *Slik vil eldre bo. En undersøkelse av framtidige eldres boligpreferanser*, NIBR-rapport 17/2005.
- Brunborg, H., I. Texmon & M. Tønnessen (2012). «Befolkningsframskrivninger 2012–2100: Modeller og forutsetninger», *Økonomiske analyser* 4/2012.

- Christophersen, J. & Denizou 2010. *Ikke så dyrt likevel. Konsekvenser av TEK 10 for arealbruk i småboliger*, SINTEF Byggforsk.
- Daatland, S. O. & B. Slagsvold (2014). «Boliggjøring av eldreomsorgen? Bakgrunnen, prosjektet og begrepene», i S. O. Daatland (red.), *Boliggjøring av eldreomsorgen?*, NOVA-rapport 16/2014.
- Daatland, S. O. red. (2014). *Boliggjøring av eldreomsorgen?*, NOVA-rapport 16/2005.
- Dogger, A. K. (2015). *Bolig+ Nye boligløsninger for eldre og folk flest – kommentarer til rapporten*, innlegg på Husbankens kunnskapingsmøte: Et aldrende samfunn og det offentliges rolle og ansvar, Trondheim 2.12.2015 (powerpointpresentasjon). <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/midtnorgekunnskapingsmote021215/> sett:23.2.2015.
- Ervig, W. (2014). «Leve hele livet i egen bolig», Husbankens virkemidler. Powerpointpresentasjon.
- Gulbrandsen, L. & Å. Langsether (2001). “The Elderly; asset management, generational relations and independence”, Paper presentert på den 5. ESA-konferansen, Helsinki, 2001.
- Gulbrandsen, L. (2014). *Husholdningenes gjeld og formue høsten 2012*, NOVA-notat 1/2014.
- Hagen, T. P., K. N. Amayu, G. Godager, T. Iversen & H. Øien (2011). *Utviklingen i kommunenes helse og omsorgstjenester 1986–2010*, Helseøkonomisk forskningsprogram, Skriftserie 5/2011, Universitetet i Oslo.
- Hamar kommune. *Boligplan 2015–2020*.
- Johannessen, K. (2015). «Et boligsosialt kinderegg? Modell for bygging av utleieboliger uten tilskudd», *Plan* 6/2015.
- Kautokeino kommune (udatert). *Boligsosial handlingsplan for Kautokeino kommune*.
- Larvik kommune. *Boligplan 2015–2020, del 1: beslutningsgrunnlaget*.
- Larvik kommune. *Boligplan 2015–2020, del 2, Mål og handlingsprogram*.
- Magnusson Turner, L., V. Nordvik & J. Sørvoll (2015). *Boligbehov og ubalanser i norske storbyer*, NOVA-rapport 5/2015.
- Magnusson Turner, L. (2015). «Demografisk utveckling och bostadsbehov i norska storbyar», i Magnusson Turner, L., V. Nordvik & J. Sørvoll, *Boligbehov og ubalanser i norske storbyer*, NOVA-rapport 5/2015.
- Martens, C. T. (2014). «Hva er forskjellen på omsorgsboliger og sykehjem? Juridiske og økonomiske skillelinjer», i S. O. Daatland (red.), *Boliggjøring av elderomsorgen?*, NOVA-rapport 16/2014.
- Martens, C. T. (2015a). Moving in old age. Who provides the housing?, Paper til ENHR-konferanse i Lisboa 2015.
- Martens, C. T. (2015b). «Eldreomsorgens boligfelle», Kronikk i *Dagens Næringsliv* 21.10.2015.
- Meld. St. 17 (2012–2013). *Byggje – bu – leve*.

- Meld. St. 29 (2012–2013). *Morgendagens omsorg*.
- Miljøverndepartementet. *Kommuneplanens arealdel. Utarbeiding og innhold* (veileder).
- Miljøverndepartementet 2010. «Adgang til å stille krav om universell utforming i reguleringsplan», brev av 26.10.2010.
- Nordahl, B., R. Barlindhaug & M. E. Ruud (2008). *Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommuner og utbyggere i pressområder*, Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA.
- Nordahl, B. (2012a). «Boligpolitikken og boligmarkedet», i B. Nordahl (red.), *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika forlag.
- Nordahl, B. (2012b). «Kommunenes rolle i boligforsyningen», i B. Nordahl (red.), *Boligmarked og boligpolitikk*. Trondheim: Akademika forlag.
- Nordahl, B. (2015). «Byggegrunn i pressområder – Har kommunen noen rolle?», *Plan* 6/2015.
- Nordvik, V., Sandlie H. C., Gulbrandsen, L. (2006). *Boforhold for pensjonister med bostøtte*, NOVA rapport 4/2006.
- Nordvik, V. (2005). *Strategier i produksjon av boligsosiale tjenester*, NOVA-rapport 23/2005.
- Nordvik, V. (2011). *Fordelingsvirkninger av bostøtte til alderspensjonister*, Notat. Oslo: NOVA.
- Nordvik, V. & J. Sørvoll (2014). «Interpreting Housing Allowance: The Norwegian Case», *Housing, Theory and Society*, 31:3, 353–367.
- Nygaard, V. (2012). *Hvordan står det til med boligmarkedene i distriktene?*, *Plan* 1/2012.
- Otnes, B. (2012). «Utviklingslinjer i pleie- og omsorgstjenestene», i S. O. Daatland (red.), *Bærekraftig omsorg*. NOVA-rapport 2/2012.
- Proba samfunnsanalyse 2014. *Evalueringsrapport av tilskudd til tilpasning*, Rapport 14/2014.
- Rambøll (2014a). *Gode eksempler. Boligstrategiske tiltak i distriktet*.
- Rambøll (2014b). *Følgeevaluering-sluttrapport. Boligetablering i distriktene*.
- Rana kommune 2014. *Fremtidens omsorgstjeneste*.
- Rana kommune. *Boligpolitisk plan 2012–2022*.
- Robinson, J.T. & P. Moen (2000). «A Life-course perspective on housing expectation and shifts in late midlife», *Research on Aging*, 22 (5).
- Ruud, M. E., R. Barlindhaug & S. Nørve (2013). *Fremtidige boligbehov*, NIBR-rapport 25/2013.
- Ruud, M. E., L. Schmidt, K. Sørli, R. Skogheim, & G. M. Vestby (2014). *Boligpreferanser i distriktene*. NIBR-rapport 1/2014.
- Ruud, M. E. (2015). «Hva menes med begrepet boligbehov?», *Plan* 6/2015.
- Rygghaug, M. (2002). Å bringe tekster i tale – mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, (18), 303–327.

- Sosialdepartementet (1955). *Innstilling fra Komiteen til utredning av boligspørsmålet og andre spørsmål vedrørende omsorgen for de gamle.*
- Sandlie, H.C. (2013). «Eldre husholdningers boligsituasjon», i Sandlie, H.C. og A.S. Grødem (red.), *Bolig og levekår i Norge 2012*, NOVA-rapport 14/2013.
- Schmidt, L., A. Holm, T. Kvinge og S. Nørve (2013). *BOLIG+ Nye boligløsninger for eldre og folk flest*, NIBR-rapport 19/2003.
- Sørli, K., M. Aure & B. Langset (2012). *Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende?: bo- og flyttemotiver de første årene på 2000-tallet*, NIBR-rapport 22/2012.
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt*, NOVA Rapport 16/11.
- Sørvoll, J. (2014). «Boligbygging i storbyene – retorikk og praksis», *Eiendoms-megleren* 7–8/2014.
- Sørvoll, J. (2015). «Boligbygging etter boligpolitikken – et essay om debatten om storbyenes boligforsyning 2011–2013», i L. M. Turner, V. Nordvik & J. Sørvoll, *Boligbehov og ubalanser i norske storbyer*, NOVA-rapport 5/2015.
- Sørvoll, J. & M. F. Aarset 2015. *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet – en kunnskapsoversikt*, NOVA-rapport 13/2015.
- Sørvoll, J. & C. T. Martens (2015). «Eldreomsorg: Bedre boliger gir bedre tjenester», *Fontene* 2015 (4) s. 42–43.
- Sørvoll, J., C. T. Martens & S. O. Daatland (2014). *Planer for et aldrende samfunn? Boliger og tjenester for eldre i kommunene*, NOVA-rapport 17/2014.
- Sørvoll, J. & H. C. Sandlie (2014). *Et velfungerende leiemarked? Profesjonell utleie og offentlig–privat samarbeid*, NOVA-notat 4/2014.
- Torgersen, U. (1996). *Omstridt boligskatt. Ut- og avvikling av skatt av inntekt fra å bo i egen bolig 1882–1996, med særlig vekt på de tre siste tiår*, INAS-rapport 5/1996.
- Tromsø kommune 2013. *Strategi for utvikling av eiendommer til helse og omsorg i Tromsø mot 2030.*
- Tromsø kommune. *Boligpolitisk handlingsplan 2015–2018.*
- Trondheim kommune. *Boligprogram 2011–2014.*
- Ytrehus, S. (2000). «Interpretation of Housing Needs ? A Critical Discussion», *Housing, Theory and Society*, 17:4, 166–174.
- Ytrehus, S. (2015). «The Role of the Housing allowance for the Elderly in Norway: Views of Recipients». *Journal of Housing for the Elderly*, 29: 164–179.

TEMADEL 2:

Betraktninger om boligpolitikk for eldre: Et blick gjennom økonomistiske briller

Viggo Nordvik

2.1 Innledning

Over hele verden står myndigheter og samfunn overfor en aldrende befolkning. Selv om styrken i endringene er svakere i Norge enn i mange andre land, er utviklingen markant også her. Det er en utvikling som har pågått over de siste 20–30 årene og som nok vil fortsette i minst 50 år til. De to viktigste årsakene til dette er redusert fertilitet og en ganske kraftig økning i forventet levealder. Denne typen demografiske endringer er typiske trege og forutsigbare prosesser. Vi har ganske god kunnskap om hva som kommer til å hende med befolkningssammensetningen gjennom de neste femti årene – og den økningen vi er inne i nå har vært kjent og diskutert i mange år. Dette igjen innebærer at ulike land har forberedt seg – dog i ulik grad.

Økt levealder (og kanskje også redusert fertilitet) er klart en velferdsforbedring i seg selv, samtidig skaper det en del utfordringer for det velferdspolitiske feltet. Vi kan vente økt behov for, eller etterspørsel etter, velferdsstatens (og -kommunens) ordninger og tjenester. Dette igjen kan skape press på finansieringen og/eller kvaliteten og omfanget av selve velferdsordningene. Videre er det ikke usannsynlig at vi vil se en vridning i sammensetningen av både selve velferdsstaten og av tjenestene den tilbyr.

I dette paperet skal vi ikke se på hele bredden av tilpasninger til en befolkning med en annen alderssammensetning enn det vi tidligere hadde. I stedet skal vi betrakte et aspekt som kan ventes å få økt oppmerksomhet og hvor behovet kanskje vil øke. Vi spør om det finnes noen spesielle grunner til å (videre)utvikle en boligpolitikk spesielt rettet mot eldre.

Boligpolitikken hviler på en velferdspolitisk begrunnelse, den skal bidra til at folk har det bra (Torgersen, 1987). Dette gjelder både den delen som har en mer ren sosialpolitisk begrunnelse og den delen som er rettet mot boforholdene til den brede majoriteten. Studier av holdninger til velferdspolitikk og dens målgrupper viser at det er stor konsensus om at eldre er en av de gruppene

som velferdspolitikken bør vie en spesiell oppmerksomhet. En studie viser at i 17 av 23 Europeiske land ble eldre plassert på førsteplass av grupper som man bør støtte, i de seks andre lå også eldre nesten helt på topp (Van Oorschot, 2006). Van Oorschot viser også til at dette er et resultat som man finner i andre studier. Man vet også at støtte til bolig er et formål som ofte regnes som fornuftig (Hills, 2001).

Det økte antallet eldre, samt den sentrale plassen både eldre og bolig har i våre oppfatninger av velferd, gjør det naturlig å underkaste spørsmålet om eldre og boligpolitikk nærmere analyse. *Mer spesifikt skal vi systematisk drøfte normative argumenter for offentlig engasjement i boliger for eldre.* Et hovedspørsmål i denne diskusjonen er hvilke argumenter som er relevante for å begrunne en politikk som støtter og legger til rette for eldres boligsituasjon? (Det vil alltid være et alternativ for offentlige myndigheter å satse på generelle overføringer og støtte til eldre). Denne drøftingen vil ha preg av å være en diskusjon av hvordan dette normative spørsmålet er behandlet i tidligere litteratur, antallet referanser blir derfor noe større enn det som er vanlig.

Vår normative diskusjon tar utgangspunkt i økonomisk velferdsteori. Et sentralt resultat i den økonomiske velferdsteorien er at fritt bytte av varer og tjenester gir den høyeste behovstilfredsstillelsen om det ikke finnes informasjonsproblemer, eksterne effekter eller andre former for markedssvikt. Av dette følger det at om en av fordelingspolitiske grunner ønsker å støtte noen personer, gir ikke-bundne inntektsoverføringer den høyeste behovstilfredsstillelsen. Sammenlign f.eks. det å gi tilgang til en billig bolig og det å gi en person pengene det koster å yte dette boligtilbudet. Gir man ikke-bundet pengehjelp kan personen bruke dette til å skaffe seg en bolig som tilsvarer den 'billige boligen' – eller til noe helt annet. Bruker hun pengene til noe helt annet betyr det at hun setter større pris på dette andre, det gir henne høyere behovstilfredsstillelse. Dette kalles ofte for prinsippet om konsumentsoververenitet. Folk vet best selv hva som er bra for dem og er i stand til å handle ut fra dette (Barr, 1993; Currie and Gahvari, 2008; Stiglitz, 1986). Prinsippet om konsumentsoververenitet kan sies å handle om respekt for folks egne vurderinger av hva som er 'bra for dem'.

Direkte støtte til boligkonsum, for eksempel i form av et kommunalt boligtilbud eller fysisk tilrettelegging for å bedre tilgjengeligheten i egen bolig, vil vi her kalle for støtte in-kind. Dette er jo ikke noe godt norsk ord,

men i mangel på bedre norske ord bruker vi det.²⁷ Den logiske motsatsen til in-kind støtte er direkte pengeoverføringer som kan brukes til bolig – eller til andre formål.

Tilnærmingen her kan sies å være litt økonomistisk, eller for å formulere det med John Quigley: *Economists, perhaps more than those from different cultures, presume that a government role in the markets for goods and services must be “justified”*, (Quigley, 1999, s. 201). Kapitlet utgjør et forsøk på å rendyrke et økonomisk blikk på spørsmålet om hensiktsmessigheten og argumentene for en boligpolitikk rettet inn mot eldre spesielt. Vi lener oss tungt på hvordan relaterte spørsmål har blitt behandlet i den økonomiske litteraturen.

Vårt primære siktemål er å undersøke og drøfte teoretiske argumenter. Noen av de argumentene vi diskuterer er klart relevante i utformingen av virkemidler innen boligpolitikken for eldre, mens andre argumenter nok har noe mindre empirisk relevans. Vår vurdering er at de argumentene som bør være viktigst for utformingen av boligpolitikken for eldre er eksterne effekter og informasjon/kunnskap i kombinasjon med svekket (eller svak) handlekraft. I enkelte boligmarkeder i distriktene, kan menyeffekter også være av betydning.

2.2 Et enkelt rammeverk

En boligpolitikk for eldre kan blant annet bestå av tiltak for å påvirke sammensetningen av boligmassen, bostøtte, omsorgsboliger, tilskudd til kjøp eller tilrettelegging av boliger, kommunale boliger, råd og veiledning. De fleste tiltak av denne typen vil bryte med konsumentsuvereniteten, som er den målestokken vi bruker i vurderingen av det normative spørsmålet om hvorvidt vi bør ha en boligpolitikk for eldre. Vi skal altså innenfor rammen av økonomisk tenkning gi en systematisk gjennomgang av argumentene for å bryte prinsippet om konsumentsuverenitet. Frasen økonomisk tenkning betyr her at vi undersøker om det finnes situasjoner hvor man ved å bryte med prinsippet om konsumentsuverenitet og støtte boligtiltak for eldre kan øke behovstilfredsstillelsen i samfunnet. Konsumentsuverenitet handler om å respektere folks egne vurderinger – deres preferanser. I dag er dette en tilnærming som

²⁷ Det har vært foreslått å bruke begrepet *naturalier* på norsk. Etter vår mening gir dette litt feil assosiasjoner, og vi velger å ikke bruke det.

deles av de fleste økonomer. En kan imidlertid merke seg at en del sentrale økonomer fra velferdsstatens barndom og ungdom (som Gunnar Myrdal og Ragnar Frisch) var mer opptatt av å oppdra massene til å gjøre gode valg, enn av å respektere individuelle preferanser (Sandmo, 1991).

Konsumentsuverenitet og økonomisk tenkning er ikke den eneste tenkelige måten å begrunne politiske inngrep eller sosialpolitikk. Alternative tilnærminger kan blant annet bygge på ekspertvurderinger av hva som er bra for folk eller på kulturrelativistiske tilnærminger (som f.eks. det relative fattigdomsbegrepet) (Ytrehus, 2000). I dette kapitlet går vi ikke i særlig grad inn på alternative tilnærminger. Kapitlet må leses som et forsøk på å undersøke argumenter for boligpolitiske tiltak for eldre med ett bestemt utgangspunkt; ikke et tilfeldig utgangspunkt men ett som forfatteren av paperet finner naturlig.

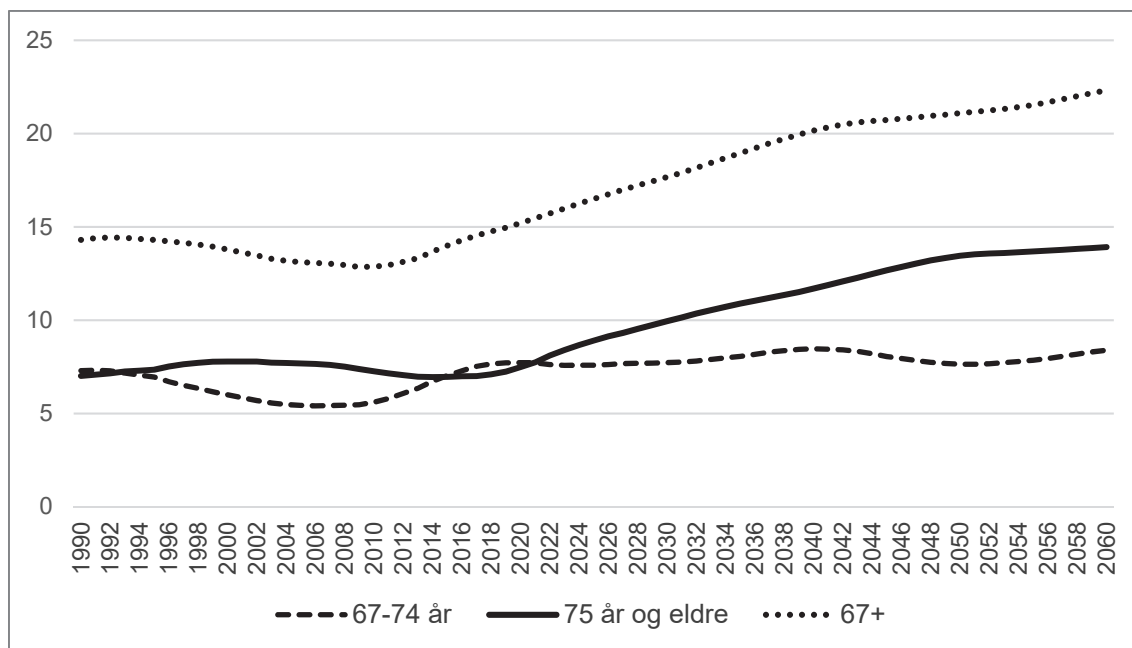
James Tobin har gitt en intuitivt god begrunnelse for hvorfor det er hensiktsmessig å vurdere politiske tiltak opp mot et konsumentsuverenitetskriterium. Begrunnelsen hans peker kanskje også mot en forklaring på at dette kriteriet ikke alltid får oppslutning:

While concerned laymen who observe people with shabby housing or too little to eat instinctively want to provide them with decent housing and adequate food, economists instinctively want to provide them with more cash income. Then they can buy the housing and food if they want to, and if they choose not to, the presumption is that they have a better use for the money (Tobin, 1970:274).

Currie og Gahvari (2008) har i en grundig gjennomgang av støtte til hushold i form av bestemte varer og tjenester, kalt den omfattende bruken av ulike former for slik in-kind støtte (blant annet i form av bolig) for *an enduring puzzle*.

Innledningsvis motiverte vi paperet vårt blant annet med å peke på den forventede økningen i både antall og andel eldre i årene som kommer. I figur 1 under viser vi hvordan andelene personer mellom 67 og 74 år og over andelene som er 75 år eller eldre forventes å utvikle seg fram til 2060. Illustrasjonen baserer seg på SSB midlere framskrivingsalternativ. Framskrivningene er kjedet sammen med faktisk utvikling fra 1990 og fram til inngangen av 2016.

Figur 1 – Andel eldre i Norge (prosent av befolkningen)



Som vi ser er det spesielt blant de eldste eldre det ventes vekst.

I et politikkutviklingsperspektiv er det verdt å merke seg at aldringen av befolkningen utspiller seg på ulike måter i norske kommuner. Hvis man f.eks. betrakter den forventede andelen personer over 66 år i 2025 finner man at andelen i Norge er på 16,5 prosent. I kommunene varierer denne andelen imidlertid fra 10,6 som den laveste andelen (Gjesdal) til høyeste andel på 33,6 prosent (Leka). I kommunefordelingen ligger nedre og øvre kvartil på hhv 17,5 og 23,5 prosent.²⁸ Igjen har vi hentet opplysningene fra det midlere alternativet i SSBs befolkningsframskrivninger.

2.3 Eldre – hvem eller hva er det

I drøftingene våre vil vi ikke gå inn på noen bestemt aldersavgrensning av når man trer inn i gruppen eldre. Det virker også unaturlig å argumentere for aldersgrenser for å bli definert som eldre i boligpolitisk forstand. Selvfølgelig kan det i noen tilfeller være hensiktsmessig å operasjonalisere eldre ut fra aldersgrenser, dette aspektet ser vi bort fra videre i kapitlet. I stedet tar vi utgangspunkt i fem tilstander som inntreffer og forekommer oftere etter hvert som vi blir eldre.

²⁸ Årsaken til at nedre kvartil i kommunefordelingen ligger over det nasjonale gjennomsnittet er at en del folkerike kommuner har en forventet andel eldre som relativt sett ligger lavt. I eksempelvis Oslo er den forventede andelen personer over 66 år 'bare' 11,8 prosent.

i) Inntektstap

De fleste alderspensjoneringsordningene innebærer en reduksjon av inntekten. Det som reduseres er den løpende inntekten; dette er viktig både fordi alderspensjonering er en forutsigbar hendelse og fordi størrelsen på alderspensjonen (i prinsippet) er kjent. Dermed kan man si at alderspensjoneringen ikke er en nedgang i den samlede inntekta over livsløpet (ofte kalt permanentinntekten). Man kan for øvrig merke seg at den norske bostøtten har som eksplisitt målsetning å glatte over konsekvensen av pensjonering for hushold med høye boutgifter (Nordvik & Sørvoll, 2014). Overgang til uføretrygd er ikke på samme måte en predikerbar overgang, og den kan betraktes som et fall i både løpende og permanent inntekt. Vi vet også at andelene som blir uføre er stigende i alder.

Bolig konsumeres på husholdsnivå, og boligsituasjonen er tilpasset husholdets inntekter – ikke den individuelle inntekten. Oppløsning av hushold gjennom skilsmisse eller dødsfall vil påvirke inntekten. I et permanentinntektsperspektiv, kan man merke seg at noen skilsmisser er mer predikerbare enn andre. Partners død eller skilsmisse innebærer altså i noen tilfeller også et inntektssjokk.

ii) Redusert fysisk kapasitet

De fleste (som er over 20 år gamle) opplever at den fysiske kapasiteten svekkes når man blir eldre. På et tidspunkt opplever mange at praktiske oppgaver i hjemmet (f.eks. hagearbeid, snømåking, vasking og større og mindre reparasjoner) blir vanskeligere og mer slitsomt. Videre kan nedsatt førlighet stille krav til boligens utforming for at man skal kunne utføre dagliglivets oppgaver (Christophersen, 2002). Slike tilstander kan komme brått ved skade eller sykdom, mer vanlig er det nok at det er en treg prosess som kommer krypende. Behov i tilknytning til lav fysisk kapasitet eller nedsatt førlighet er ikke noe som særskiller 'eldre', men noe som kommer mer frekvent ettersom alderen stiger.

iii) Redusert mental kapasitet

På samme måte som for fysisk kapasitet og førlighet kan den mentale (eller kognitive) kapasiteten reduseres med årene. Demens er den ekstreme varianten her, denne kan komme gradvis og finnes naturligvis i mange grader. I en boligsammenheng er det viktig også å ta hensyn til at reduserte kognitive evner kan føre til, eller opptre sammen med, orienteringsvansker. Nå er det

selvfølgelig ikke slik at alle rammes av demens eller at den inntreffer på en standardisert måte ved en bestemt alder – variasjonen er stor. Likevel, det er et problem at redusert mental kapasitet kan føre til problemer med å finne eller implementere hensiktsmessige boligløsninger for noen eldre.

iv) Svekket handleevne

Hverdagserfaring og introspeksjon forteller oss at det faktisk ikke alltid er slik at vi er i stand til å identifisere og gjennomføre handlinger som er 'de beste for oss selv'. Å basere vurderinger og design av virkemiddelutforming kun på prinsippet om konsumentsuverenitet kan føre til at noen reelle problemer ikke blir tatt opp til vurdering (Eika, 2009; Eika & Kjølørød, 2013). Vår utgangshypotese er at økt alder innebærer en risiko for redusert handleevne/-kraft. På sett og vis kunne man si at svekket handleevne når man blir eldre er en del av svekkede fysiske og mentale/kognitive evner. Vi mener imidlertid at disse tingene ikke alltid henger sammen og at det er så viktig for en utforming av en boligpolitikk for eldre at vi tar det med som et eget punkt.

Til sist, handleevne kan også tolkes som en egenskap som utspiller seg i en sosial sammenheng. Begrenset egen handleevne kan kompenseres ved tilstedeværelse av engasjerte relevante andre så som ektefelle eller barn – altså agenter. Betydningen av handleevne henger altså nært sammen med tilstedeværelse av agenter. Videre er ikke handleevne (og handlekraft) noe som utvikler seg monotont nedover over tid. Den kan variere og den kan være situasjonsbetinget.

v) Redusert sosial kapital

Organisering av hverdagslivet, sosial kontakt og sosiale nettverk er selvfølgelig et stort og omfattende forskningsfelt i seg selv (Hansen & Slagsvold, 2015). Vi går ikke inn i dette feltet, men tar bare med oss at en hypotese om at pensjonering og redusert kapasitet på ulike felt kan svekke nettverk og (tilgang på) sosial kapital, og at dette kan ha betydning for behov for hjelp og støtte i egen bolig etter hvert som man eldes. Mekanismene kan være så trivielle som at rørlighet og mobilitet hos både en selv og dem man omgås reduseres, eller til og med at medlemmer i tidligere nettverk i større grad går bort når man blir eldre.

I hverdagsspråket tenker vi på alle de fem punktene i lista over som hendelser eller tilstander som skjer for individer. I en bolig- og sosialpolitikk-sammenheng er det imidlertid viktig og riktig å tenke på dem som hendelser på husholdsnivå. Et eksempel klargjør: en dement dame på 75 med en engasjert hjemmeværende ektemann på 60 år trenger nok mindre oppmerksomhet fra myndighetene enn en i samme situasjon uten en ektemann, kanskje hun også bør få mindre oppmerksomhet. Videre, disse fem tilstandene/overgangene er ikke uavhengig av hverandre, de kan opptre sammen. Det er også sann at noen av tilstandene beskrevet over kan føre til andre.

I gjennomgangen over har vi omtalt fem forskjellige hendelser/tilstander som eksisterer eller inntreffer på en nesten passiv eller eksogen måte på et eller annet tidspunkt. Et alternativt syn finner vi hos Townsend (1981) som ser sosial sårbarhet, isolasjon og deprivasjon blant eldre som resultatet av sosiale prosesser og nødvendige følger av 'samfunnsformasjonen' og utformingen av politikk – nesten som sosiale konstruksjoner. Sett fra vårt utgangspunkt er to punkter i Townsends kritikk spesielt interessante. Han kritiserer kvalitet og egnethet i omsorgsinstitusjoner. Herunder viser han til at eldre i høy grad blir sortert etter sin klassetilhørighet inn i ganske ulike kvalitets-segmenter innen (den offentlig finansierte) eldreomsorgen, og han viser at barns tilstedeværelse for foreldre påvirker omsorgstilbudet foreldrene får. Det andre punktet er at han argumenterer sterkt for å utvikle et enda sterkere system for hjemmebaserte tjenester. Han mener at dette er fordelaktig for alle parter siden en majoritet av de eldre foretrekker å bo hjemme. Townsend viser bekymringen for at noen faller ut av tjenesteapparatet fordi fokuset på å skape gode institusjoner, setter den hjemmebaserte omsorgen i skyggen. Det er en fare for at dette trekker behovene til en minoritet (institusjons-beboere) fram på bekostning av den majoriteten (også blant de pleietrengende) som bor hjemme.

Fra et norsk perspektiv er det også interessant å merke seg at når Townsend i denne artikkelen²⁹ tar opp hus og hjem for eldre, foreslår han å utvikle en boligform hvor eldre *could live in sheltered or specialised housing*

²⁹ Merk at dette er en innflytelsesrik artikkel som er my lest og sitert i årene etter den ble utgitt. For eksempel var det nesten 600 referanser til den i Google Scholar mot slutten av 2016.

supported in part by domiciliary services (ibid.:15). Likheden til omsorgsboligene som har blitt utformet og bygd gjennom de siste 20 årene i Norge er slående (Ytrehus, 2011).

2.4 Eksterne effekter

Noen av våre valg og transaksjoner har konsekvenser for andre enn dem som deltar i handlingen eller transaksjonen. Andre rammes av eller nyter godt av handlingene, uten at de er med og tar beslutningene – handlingen har såkalte eksterne effekter. I lærebøker i offentlig økonomi er slike eksterne effekter ett av de viktigste eksemplene på markedssvikt eller på situasjoner hvor prinsippet om konsumentsuverenitet er et utilstrekkelig kriterium i analyse og design av inngrep i markedet (Stiglitz, 1986; Johansen, 1965). Vanlige eksempler på eksterne effekter er: forurensing, trengselskostnader, allmenningens tragedie mv.

Når det gjelder bolig motiveres mange offentlige inngrep med en bestemt type av eksterne effekter. Hva jeg gjør med min naboeiendom er med på å skape og prege min naboers nabolag – og vice versa (Smith et al., 1988; Quigley, 1999). Dette motiverer bruk av virkemidler av typen *zoning*, arealplanlegging og kanskje også byfornyingsaktiviteter. Mer generelt kan man si at dette dreier seg om ulike former for mangel på koordinering. Koordinering er nyttig i situasjoner hvor handlingene til mange (atomistiske) aktører skaper gevinster som mange i omgivelsene nyter godt av. Disse eksterne effektene kan i en velferdskontekst forstås som å skape utilstrekkelige incitamenter. Det er vanskelig å se at eksterne effekter av denne typen skulle være argumenter for en boligpolitikk rettet spesielt mot eldre.

Selve om de nordiske landene har valgt litt ulike veier i både den generelle og den sosialt motiverte boligpolitikken, vil vi påstå at politikken i alle landene kan føre sine røtter tilbake til boligpolitikken og diskusjonen rundt den i Sverige på 30-tallet (Bengtsson mfl., 2013; Sørvoll, 2014). Et av hovedargumentene for intervensjoner den gangen var behovet for å bekjempe spredning av smittbare sykdommer – spesielt tuberkulose (Myrdal & Åhrén, 1933). Tiltak for å bekjempe smittespredning er et nesten arketypisk eksempel på intervensjoner begrunnet i eksterne effekter.

De eksemplene som er berørt over er kanskje typiske, men ikke veldig relevante som begrunnelser for en boligpolitikk for eldre. Det offentlige 'leverer' en del omsorg, helse og pleietjenester – inkludert praktisk hjelp

(hjemmehjelp). En del av disse produseres i hjemmet, i boligen. Effektivitet, kostnader og kvalitet på disse tjenestene vil kunne avhenge av egenskaper ved boligen. Egenskaper kan handle om fysisk utforming og tilgjengelighet, og det kan handle om den geografiske lokaliseringen av boligen. Dette betyr igjen at en del av ulempene ved en suboptimal boligsituasjon bæres av de som leverer tjenester. En politikk som stimulerer tjenestemottakere til å velge andre (kanskje bedre) kvaliteter enn de ellers ville ha gjort kan være hensiktsmessig i slike situasjoner. Når effektiviteten i den offentlige tjenesteproduksjonen øker får vi mer igjen for skattepengene.

Som en illustrasjon, tenk på fysisk svekkelse og medfølgende behov for tjenester som nevnt over som en gradvis prosess. Tidlig vil noen lette tjenester være helt tilstrekkelig. Etter hvert, kanskje mot slutten, trengs det mer omfattende tjenester og intensiv pleie. I denne fasen er det kanskje nødvendig å yte helse- og omsorgstjenester i sykehjem eller på sykehus. Mellom disse to idealtypiske situasjonene har vi en kortere eller lengre periode hvor tjenester kan gis hjemme eller i en mer institusjonspreget bosituasjon.

Forholdet mellom kostnaden ved å gi helse- og omsorgstjenester i boligen og i ulike varianter av institusjoner varierer over denne perioden – ikke minst varierer det med utforming og lokalisering av bolig. Det er imidlertid en oppsiktsvekkende mangel på systematisk empirisk kunnskap om forholdet mellom kostnader og kvalitet i institusjons- og i hjemmebasert omsorg. I den offentlige debatten er det mange synspunkter på dette, men hard empiri er det tynnere med. Noe finnes, men vi går ikke mer inn i det her, vi bare konkluderer med at det trengs en bredere kunnskapsbase på dette feltet. Empirisk observerte kostnader til levering av helse- og omsorgstjenester i ulike bosituasjoner vil ikke være spesielt informative. Det som trengs er analyser av kostnader for pleie- og omsorg av samme kvalitet for personer med like behov – i ulike bosituasjoner. For å besvare et slikt spørsmål trengs både gode data og grundige analyser.

Valg av virkemidler

Den situasjonen som beskrevet overfor er en situasjon for det kan være rom for gjensidig fordelaktige partnerskap mellom det offentlige og den enkelte eldre. Offentlige tiltak for å endre boligsituasjonen kan gi en mer velfungerende hverdag for den enkelte og det kan gi en mer effektiv tjenesteproduksjon. Det kan dreie seg om å bedre tilgjengeligheten i en nåværende

bolig³⁰ og det kan dreie seg om hjelp/oppmuntring til å skaffe seg en mer tilgjengelig og velfungerende bolig. De fleste (eldre) har en preferanse for å bo mest mulig uavhengig; nettopp dette er det vi har i tankene når vi bruker begrepet partnerskap.

Virkemiddelbruk som griper inn i eldres boforhold og som er rettferdiggjort i eksterne effekter kan ta mange ulike former. Det kan være tildeling av omsorgsboliger, utbedringstilskudd, råd og veiledning mv. Hovedsaken er at virkemidlene stimulerer til å velge utforminger av boligen som gjør det enklere og billigere å gi helse- og omsorgstjenester. Det kan også være tiltak for å påvirke selve menyen (utvalget) av boliger som tilbys i markedet, så som planmessige grep eller andre former for stimuleringer til utbyggere.

Merk at det vi senere vil kalle likevektseffekter har noen likhetstrekk med eksterne effekter. De ligner men er også ulike, derfor behandler vi dem separat og kommer tilbake til dem senere i denne temadelen.

2.5 Informasjon og kunnskap

Å gjøre gode valg forutsetter at man har kunnskap om hva som er de mulige valgene. Videre må man ha, om ikke perfekt kunnskap om konsekvensene av de mulige handlingene, så i alle fall et sett av rasjonelt formede forventninger om konsekvenser og utfall. Dette er jo opplagt. Det er imidlertid ikke like opplagt at dette er relevant i en diskusjon om bolig(sosial) politikk for eldre. To spørsmål vi stiller oss i den sammenhengen er:

- i) Er det noe spesielt med eldre som gjør det rimelig å tro at de har begrenset kunnskap om muligheter og konsekvenser av sine handlinger og valg?

Vårt svar er at vi tror ikke det.³¹

- ii) Er det noe spesielt med bolig som gjør det rimelig å tenke at (noen) individer mangler kunnskap om både valgmuligheter og konsekvenser av dem?

Svaret vårt på dette spørsmålet er at ja, det kan godt være. Videre kan det være at nettopp dette gjør det meningsfullt å tre inn med boligpolitikken

³⁰ Mange har også en sterk preferanse for å fortsette å bo i nettopp den boligen man har tilbragt store deler av livet i: Jeg skal bo heime til de bærer meg ut.

³¹ Senere i når vi kommer til avsnittet om handlekraft og agenter skal vi faktisk nyansere dette svaret litt.

virkemidler. En optimalt utformet boligenhet inneholder systemer for oppvarming, isolering, elektrisk anlegg, brannsikring og mange andre kvaliteter de aller fleste av oss ikke har kunnskap eller informasjon om (Quigley, 1999). Offentlig inngrep for å møte dette kan være standarder og bindende funksjonskrav. Slike krav er i Norge samlet i TEK 10 (Byggeteknisk forskrift). Andre eksempler er ekstra låneutmåling og tilskudd til nybygg som tilfredsstiller noen standarder som er enda strengere enn TEK 10, slik som Husbanken praktiserte tidligere. Selv om TEK nå har innlemmet store deler av UU-kravene, gis det fremdeles ekstra låneutmåling til prosjekter med tilgjengelighetskvaliteter ut over dette.

Vi regner kunnskap om hva som gjør en bolig egnet etter hvert som vi blir eldre og/eller opplever redusert førlighet, til å høre til samme klasse av kunnskap som de tekniske egenskapene vi beskrev overfor. Både aldring, redusert førlighet og evnen til å håndtere dette er, på individnivå, svært heterogene prosesser med betydelige individuelle variasjoner. Følgelig er kunnskapen om hvilke kvaliteter og tilpasninger som vil optimere hverdagslivet i en bestemt bolig nå og i en usikker framtid også svært varierende (Burgess & Morrison, 2016; Abramsson & Andersson, 2016).

Videre, behov som følge av alderssvekkelse og boligtekniske løsninger er så varierte at det vil være ineffektivt for hver enkelt av oss å skaffe oss kunnskap om bolig- og tilpasningsløsninger for hver av alle de miserable tilstandene som kan inntreffe etter hvert som alderen setter sine spor på oss. Om vi gjorde det ville det i ettertid vise seg at det meste av denne kunnskapen var bortkastet. Samtidig, når en sårbar eller miserabel tilstand inntreffer, vil tilgang til kunnskap om hvordan boligen kan tilpasses være svært viktig for livskvaliteten. Nettopp derfor ser vi en viktig rolle for en offentlig driftet rådgivings- og hjelpetjeneste f.eks. som den man har under utvikling i Storbritannia (Burgess & Morrison, 2016).

Et spesifikt punkt det kan være verdt å ta opp her er installasjon av heis. I mange tilfeller ser lekmenn ikke en gang at det er mulig å installere heis i lavblokker og i eldre bygårder. Gjennom støtte til utredninger og ikke minst ved å lage gode eksempler kan man stimulere flere til å finne løsninger på 'heisproblemet'. Det finnes eksempler på at installering av heis kan være smittsomt. En heis kan bedre livskvaliteten for eldre og andre med svekket førlighet i betydelig grad. Dette kan bidra til at flere bor lengre heime, og det kan redusere behovet for hjemmetjenester.

Valg av virkemidler

For å oppsummere litt: Vi argumenterer altså for at heterogeniteten i aldringen og endringer i førlighet og andre svekkelser er så stor at det ikke gir mening å verken tilpasse bolig for alle eventualiteter eller å skaffe seg kunnskap på forhånd. Det kan veldig godt hende at den boligen som vi trenger om noen år, ikke er en tilpasset versjon av den boligen vi bor i nå, men en annen bolig vi flytter til. Selv når en flytter, kjenner en ikke behovene noen år fram i tid. Ut fra dette ser vi to viktige funksjoner i et offentlig engasjement. Den første er produksjon og framskaffing av kunnskap om noen 'generelle' kvaliteter ved boligbehovene som inntreffer for mange når vi eldes. Hovedtrekkene i dette fanges av termen universell utforming, og inkorporeringen av den i de tekniske forskriftene til Plan og bygningsloven. Den andre er å sørge for lett tilgang til kunnskap i det øyeblikket spesielle (og spesialiserte) behov inntreffer. Dette siste igjen kan handle om velferdsteknologi og det kan handle om utforming og tilpasning av nybygde og eksisterende boliger.

En måte å kommunisere kunnskap om ønskelige tilgjengelighetskvaliteter for boliger er bygging og utforming av omsorgsboliger. Vi kan også tenke på omsorgsboligene som en form for pakke av gunstige løsninger som er utviklet for å sikre en standard uten at de som flytter inn i dem behøver å ha kunnskaper om sammenhengene mellom utforming av boliger og behov begrunnet i svekket helse.

2.6 Paternalisme i ulike tapninger

Gjennom hele dette kapitlet diskuterer vi argumenter for intervensjoner i boligkonsumet for eldre som bryter med en strikt og naiv fortolkning av prinsippet om konsumentteori. I særdeleshet kan man si at vi undersøker argumenter for en aktiv boligpolitikk som ikke er forankret i en direkte paternalisme; altså en manglende respekt for valg og preferanser hos eldre. Likevel, vi ser absolutt ikke bort fra at paternalisme spiller en rolle for utforming og dosering av også boligpolitikken for eldre. I dag er det nok riktig å si at det fleste økonomiske velferdsanalyser nærer en skepsis til paternalistisk argumentasjon. I velferdsstatens barn- og ungdom var ikke dette alltid tilfelle (Sandmo, 1991). Man kan eksempelvis nevne Ragnar Frischs tanker om å utarbeide og spre optimale kostholdsplaner. Fra andre debattanter merker vi oss Alva Myrdals forslag om å nasjonalisere møbelindustrien for å begrense de lavere klassers muligheter til å gjøre dumme valg når de kjøper møbler.

2.6.1 PATERNALISME: MERIT GOODS

Man hører av og til argumenter om at man bør støtte opp under boligkonsumet – til eldre og til andre, fordi det er et *merit good* (Stiglitz, 1986).³² Tanken er at man bør sette større pris på et *merit good* enn det man faktisk gjør, og politikken bør hjelpe folk til dette. Det er klart at dette er et sterkt utsagn. Kanskje man bør legge til en argumentasjon om hvorfor et gode er et såkalt *merit good*, hvis man ønsker å stimulere for eksempel forbruket av boliger eller opera for den saks skyld. Et problem da er at så fort en bidrar med argumenter for hvorfor f.eks. bolig er et *merit good*, så blir selve begrepet helt unødvendig.

I en fin oversiktsartikkel (Currie & Gahvari, 2008) vises det noen mulige måter å argumentere rundt dette med *merit goods*. De viser hvordan man enten kan postulere at noen typer av konsum inngår direkte i samfunnets velferdsfunksjon eller at noens nyttefunksjoner inneholder andres konsum av f.eks. bolig. Disse ‘løsningene’ har en viss teknisk eleganse. Likevel, det er vanskelig å betrakte dette som basis for politikktutforming før man argumenterer godt for hvorfor eksempelvis bolig inngår i nyttefunksjon eller i samfunnets velferdsfunksjon.

Enhver pater eller annen forelder, vil være enig i at paternalisme noen ganger er både legitimt og kanskje nødvendig. Med utgangspunkt i prinsippet om konsumentsuverenitet er posisjonen i dette kapitlet at legitimiteten til en paternalistisk virkemiddelbruk aldri kan tas for gitt, den må kunne støttes opp og eksplisitt rettferdiggjøres av gode argumenter. Rettferdiggjørelsen kan f.eks. være relatert til begrepet beslutningskompetanse, dette kommer vi tilbake til. Før vi forlater dette kan vi peke på et praktisk eksempel hentet fra den boligpolitiske hverdagen. Transport av bostøtte til tunge rusmisbrukere som gjentatte ganger har stått i den situasjonen at bostøtten er brukt opp til andre ting når husleien skal betales, kan oppfattes som legitim paternalisme, i alle fall om mottakeren uttrykker ønske om hjelp til å beholde boligen. Eksemplet viser hvordan en rettferdiggjørelse ofte trenger mange ledd.

Begrepene spesifikk egalitarisme og lokal rettferdighet (Tobin, 1970; Elster, 1992) gir oss en annen innfallsvinkel til å diskutere paternalistiske argumenter for inngrep i de valgene individer gjør. Begrepene bygger på en

³² Vi bruker dette engelskspråklige begrepet fordi vi egentlig ikke har sett noen OK norsk oversettelse av det.

forståelse av sosial rettferdighet som avviker fra prinsippet om konsument-suverenitet som plasserer fordelingsmessige rettferdighetsbetraktninger logisk sett foran de faktiske valgene folk gjør; her handler sosial rettferdighet om utjevning av valgmuligheter. I en spesifikk egalitarisme og lokal rettferdighet³³ tilnærming er det noen bestemte varer og tjenester som skal legges til grunn for rettferdighetsbetraktningene. Paternalismen ligger dels i utvelgelsen av hvilke typer av varer og tjenester som skal løftes ut fra ulikhetens sfære. Vi finner det lettere å akseptere lokal rettferdighet som prinsipp for fordeling av rettigheter og plikter som f.eks. grunnskole og tvungen militær tjeneste og organer for transplantasjoner enn for bolig for eldre. Det er i denne sammenhengen verdt å minne om en frase som lenge gikk igjen i Boligmeldinger: Vi skal legge til rette for en fordeling av bolig som er jevnere enn inntektsfordelingen (noen ganger: jevnere enn det inntektsfordelingen legger til rette for).

Økonomisk velferdsteori og fordelingsanalyser diskuterer sjelden lokale rettferdighetsbegrep. I sin bredt anlagte bok om *Distributional justice* skriver den norske økonomen Hilde Bojer følgende, etter å ha gjort noen allmenne betraktninger om distinksjonen mellom lokal og global rettferdighet: *The theories of justice presented in this book are all global in nature*, (Bojer, 2005:8). Vår tilnærming må følge i stor grad hennes.

Paternalisme av den typen som vi har diskutert overfor har en slags stemming av hvordan de – de andre, skal prioritere i sine liv. En mer sympatisk fortolkning er at det handler om en form for introspeksjon eller selvrefleksjon. Vi ser for oss et bilde av oss selv som gammel og svekket og tenker at vi ønsker og håper at vi i alle fall har en god, trygg og velfungerende bosituasjon når dette inntreffer.

2.6.2 LEGITIMITET: EN VARIANT AV PATERNALISME

Det er ikke uvanlig å observere politikere og «policymakere» i administrasjon og byråkrati som argumenterer for en politikk som bedrer levekårene for personer som på ulike måter har kommet galt ut. Politikere og «policymakere»

³³ Begrepet lokal rettferdighet handler om at rettferdighetsbegrepet brukes isolert innen en avgrenset sfære. Dette kan f.eks. være bolig. Dette innebærer f.eks. at man tenker seg at det at noen som kommer dårlig ut innen boligforbruket ikke kan kompenseres på andre arenaer.

ser kanskje at den mest effektive måten å støtte disse på er ved direkte pengeoverføringer slik at de bruker midler til det de selv opplever forbedrer situasjonen mest. En slik *first-best* politikk er imidlertid ikke mulig å gjennomføre fordi skattebetalerne eller velgerne ikke aksepterer det. *Voters are more prepared to support redistribution to the poor if it is in kind than if it is in cash*, (Hills, 2001:1888). Støtte til verdig konsum, som f.eks. bolig, kan da være en politikk som både er mulig og som er nest-best. Slike resonnementer finner man hos flere analytikere (Quigley, 1999; Gibb, 1995; Gibb, 2016). Vi behandler dette som en del av punktet om paternalisme, selv om det her er slik at politikktutformerne ikke nødvendigvis selv er paternalister; også andres paternalisme legger skranker på mulighetsrommet for politikktutforming.

Om det er slik at tanken på boligspesifikk støtte, enten i form av direkte boligtiltak eller pengestøtte knyttet til boutgifter – som bostøtte, er akseptabel mens ubetinget kontantstøtte ikke er akseptabelt, kan det baseres på en tanke om at bolig er så viktig (enda viktigere enn folk skjønner selv). Det kan imidlertid også være begrunnet i en mistanke om at direkte pengeoverføringer brukes til et konsum man er negativt innstilt til – et slags *dismerit good*-argument. Opplagte eksempler på *dis-merit goods* er øl og røyk.³⁴

Det er opplagt mulig at legitimitets-argumenter er en del av årsaken til at vi har et sett av boligrelaterte virkemidler rettet mot eldre. Kanskje politikktutformere helst hadde ønsket å konsentrere seg om å treffe dem man vil prioritere, og overlater til mottakerne å prioritere mellom ulike goder og tjenester, men at skattebetalere/velgere legger skranker på deres valg. Vi må si at vi synes dette er en litt trist beskrivelse av politikktprosessen; en mer positiv beskrivelse er å si og tenke at politikere og deres velgere er på linje med hverandre.

Vi mener det ikke er naturlig å tenke at paternalismeargumentene leder opp mot formulering av noen bestemte *boligpolitiske virkemidler*.

2.7 Målretting og selv-seleksjon

I ulike deler av sosialpolitikken kan man si at man ønsker å støtte dem som på en eller annen måte ikke greier seg selv. Et problem som kan oppstå er at selve systemet kan skape incitamenten til å signalisere at man ikke greier seg selv.

³⁴ *Dismerit*-argumentet kan selvfølgelig også brukes til motivere den rene paternalismen.

Dette er for eksempel et potensielt problem med bostøtte og inntektsavhengig barnehagebetaling. Ordningenes inntektsavhengighet gir en økning i den implisitte marginale skattesatsen, og dermed svekket incitament til arbeid. Selv om direkte pengestøtte er den mest effektive politikken om man kan observere hvem som ikke 'greier seg selv', kan det være at en støttepakke som inkluderer *in-kind* støtte er mer effektiv hvis den kan utformes på en slik måte at den kun foretrekkes av dem som virkelig har et behov (Currie & Gahvari, 2008; Blackorby & Donaldson, 1988).

Mer presist kan man si at en effektiv selv-seleksjonsmekanisme er en pakke som øker nytten for målgruppen, men ikke for andre. Et eksempel er amerikanske *food-stamps*. De aller fleste ville ha brukt mer penger på mat enn det de får for sine *food-stamps*, samtidig er det et ubehag (et stigma) ved å bruke slike matmerker når man går på butikken og handler. Ved første blick ser dette dermed ut som en uhensiktsmessig politikk. Det kan imidlertid være at stigmaet forbundet med matmerkene er så stort at bare de som virkelig trenger det bruker dem. I et slikt tilfelle vil det å gi matmerker i stedet for penger være en selvseleksjonsmekanisme som bedrer effektiviteten i målrettingen.³⁵

I en boligsammenheng kan man tenke på grenser for størrelse og kvalitet på kommunale leieboliger som en måte å bruke en selvseleksjonsmekanisme. Det kan selvfølgelig finnes andre forklaringer på at man kan observere lav kvalitet på mange kommunale boliger i Norge. En kan også observere at i det nederlandske bostøttesystemet fantes det tidligere en absolutt øvre grense for boutgifter. Absolutt i den betydning at hvis boutgiftene oversteg taket falt bostøtten helt bort (Priemus mfl., 2005; Koning & Ridder, 1997). Dette til forskjell fra det norske systemet hvor bostøtten for boutgifter betydelig oversteg taket gir samme bostøtte som boutgifter lik taket.

De formelle analysene av selvseleksjon som en måte å målrette sosialpolitikkens virkemidler kom først på 1980-tallet. Selve ideen er nok veldig mye eldre. Dette illustreres veldig godt av et sitat fra en kommisær for fattigloven i Storbritannia som deltok i planleggingen av fattighus sent på 1800-tallet. *Our object is to... establish therein a discipline so severe and*

³⁵ Vi har ikke tilstrekkelig informasjon til å påstå at dette er tilfelle, men peker på at dette er en mulig forklaring.

repulsive as to make them a terror to the poor and prevent them from entering (Townsend, 1981:8).

Omsorgsboliger i Norge er ganske små sammenlignet med de boligene mange eldre bor i før de eventuelt flytter til en omsorgsbolig. Likevel tror vi det er å trekke analysen for langt å tenke seg at dette har noe med en planlagt utnyttelse av en selvseleksjonsmekanisme. Omsorgsboliger har ofte(st) lett tilgang til helse- og andre hjemmebaserte tjenester. Det å flytte fra sitt tidligere hjem til en omsorgsbolig kan være et kraftig signal om behov for slike tjenester. Prioritering av beboere i omsorgsboliger til tjenestene kan dermed være å utnytte en form for selvseleksjonsmekanisme.

En drøfting av selvseleksjon og målretting hører naturlig hjemme i en teoretisk diskusjon av hensiktsmessigheten av å bruke overføringer av varer og tjenester i fordelings- og sosialpolitikken. Vår vurdering er imidlertid at når det gjelder den konkrete *utformingen av virkemidler rettet inn mot eldres boforhold*, er det ikke mye relevant lærdom å trekke ut av selv-seleksjonslitteraturen.

2.8 Handlekraft og agenter

I dette avsnittet skal vi drøfte om det er slik at svak eller redusert handlekraft kan være et argument for et sett av virkemidler som eksempelvis tildeling av egnet bolig eller tilpasning av bolig. Videre diskuterer vi om resonnementene bør påvirkes av om målgruppen har agenter av typen ektefelle/samboer, barn eller andre engasjerte agenter.

Med handlekraft mener vi rett og slett evne til å handle når det trengs, (manglende) beslutningskompetanse er et relatert begrep som er brukt for å fange noe av det samme (Thurow, 1974). Hverdagserfaring forteller oss at denne evnen varierer mellom personer. Enda viktigere i vår sammenheng er det at i noen situasjoner hvor man trenger handlekraft for å gjøre nødvendige (eller i alle fall ønskelige) tilpasninger i boligforholdene kan denne evnen være mangelfull. Demens er et opplagt eksempel, generell alderdomssvekkelse eller plutselig sykdom er andre tilfeller. Et viktig aspekt her er at dette er svake posisjoner hvor oppmerksomhet fra sikkerhetsnettene kan ha stor betydning (Eika, 2009). I slike situasjoner vil direkte og konkret hjelp til å bedre boforholdene være mye mer verdifullt enn generell støtte og tillit til handlingsevnen (les: respekt for konsumentsuvereniteten). Problemene med

redusert handlekraft vil ikke være like presserende for folk som har sterke agenter.

Betydningen av handlekraft og(/eller) tilstedeværelsen av agenter er selvfølgelig størst i de mest sårbare fasene av livsløpet. Studier fra Storbritannia (Townsend, 1981) viste f.eks. at kvaliteten på bolig- og omsorgstjenester eldre fikk tilgang til var klart dårligere for dem som tilhørte lavere sosiale lag enn for dem fra høyere lag, videre var det innen de sosiale klassene også betydelige forskjeller mellom dem som hadde velartikulerte slektninger og dem som ikke hadde det. Townsend studie er fra Storbritannia tidlig på 80-tallet. Vi mener det er grunn til å tro at den fanger generelle mekanismer som er aktuell i forståelsen av bolig og omsorgstjenester også i Norge i dag (Eika, 2009; Eika & Kjølørød, 2013).

Omsorgsboligene kan betraktes som en pakke av bolig og helse- og omsorgstjenester som tilbys sammen til en målgruppe hvor mange – men absolutt ikke alle, mangler noe av den driven og den handlekraften som skal til for å sette dette sammen selv. Handlekraft kan i denne sammenhengen også handle om evne til å innhente kunnskap og informasjon når det behøves. Gjennom nærhet til personale i tilknytning til omsorgsboliger kan en også redusere noe av forskjellene mellom folk med og uten engasjerte agenter. Det kan i denne sammenhengen også nevnes at initiativ til å søke om omsorgsbolig noen ganger kommer fra ansatte i de hjemmebaserte tjenestene.

Som vi allerede har vært inne på flere ganger. Et hjem som har vært hensiktsmessig, som man har blitt vant til og kanskje til og med glad i gjennom 20–40 år, kan bli uegnet og mindre tilgjengelig hvis f.eks. førlighet svekkes ved aldring. Det er ikke sikkert at å flytte til en fysisk egnet bolig med bedre tilgjengelighet alltid er den beste løsningen. Mange ganger kan tilgjengelighet og hensiktsmessighet avhjelpes ved tilpasninger av selve boligen eller installasjon av ulike former for hjelpemidler (velferdsteknologi). I avsnittet om informasjon og kunnskap argumenterte vi for at det kan være ineffektivt å skaffe seg kunnskap om hvordan en kan møte et bredt sett av problemer som kanskje eller kanskje ikke inntreffer. Et problem er at når man trenger denne kunnskapen og å transformere kunnskapen til praktiske løsninger, så er kanskje handlekraften på sitt svakeste. Vi ser her klart en rolle for et offentlig (kommunalt?) organ i det å sørge for at slik kunnskap gjøres tilgjengelig, et slikt organ kunne også ha en rolle i å initiere implementeringen av slike løsninger (Burgess and Morrison, 2016).

Endringer i eksisterende boliger kan være krevende og kreve en spesialisert bygningsteknisk kompetanse. Dette er noe som de fleste av oss gjør en eller veldig få ganger, i en kommune vil flere lignende situasjoner oppstå med jevne mellomrom. I en ombyggingsprosess hvor man mangler kompetanse og hvor man også kanskje har svekket handlekraft står man i en svak posisjon i forhold til de som utfører en ombygging. Igjen, vi ser her en rolle for et offentlig organ som enten kan stå for utføring eller være byggherre.

Vår vurdering er at vurderinger av begrensinger i handlekraft (eller beslutningskompetanse) og konsekvensene av det bør spille en viktig rolle i *utvikling og justeringer av boligpolitiske virkemidler rettet mot eldres situasjon*. Ett av de viktigste poengene her er at om man utvikler et virkemiddelsett som en slags passiv meny, kan det være at man får mindre måloppnåelse enn med en mer aktiv tilnærming. Løsninger bør aktivt tilbys målgruppene. Helse- og omsorgsdirektoratets oppfordring til kommunene om å aktivt kontakte folk når de når en viss alder kan videreutvikles, og det er hensiktsmessig å styrke et boligfokus i en slik kontakt. Det er også mulig at en bør utvikle en form for byggherrestøtte i forhold til tilpasninger i eksisterende boligmasse eid av eldre selv.

2.9 Meny- og likevektseffekter

Offentlige inngrep i et boligmarked hvor også private aktører er aktive på både tilbuds- og etterspørselssiden fører til endringer i atferden til de private aktørene. Situasjonen etter et offentlig tiltak er ikke et enkelt aggregat av situasjonen uten inngrep og inngrepet (Bergh, 2005; Nordvik, 2008). Boligrelevante eksempler på dette er nybygging av kommunale leieboliger som kan fortrenge annen nybygging, mediert via priseffekter. Effekten på lang sikt avhenger av det private boligtilbudets prisfølsomhet (Nordvik, 2006; Sinai & Waldfogel, 2005). En lignende mekanisme er ofte påpekt når det gjelder bostøtten. Om mange leietakere i et spesielt markedssegment får bostøtte, kan dette presse opp husleiene (Susin, 2002; Kangasharju, 2010). Vi tenker på slike fenomener som likevektseffekter.

Enda mer relevant i vår kontekst: Hvis en eller annen intervensjon i boligmarkedet lykkes i å øke det samlede tilbudet av boliger som er egnet for eldre vil det trekke etterspørsel bort fra andre segmenter og dermed presse prisene der ned. På den måten blir det lettere tilgang til boliger for andre (marginale) grupper. Det avgjørende for om vi får slike effekter er om den

totale boligmassen faktisk øker. Svaret på et slikt spørsmål kan være svært ulikt på lang og på kort sikt.

Videre, boligmassen er ikke homogen. Mange eldre har tidligere vært yngre og levd i familie med barn. En betydningsfull andel av disse tidligere barnefamiliene bor (kanskje alene) fremdeles i (ene)boligene som var velegnet da de var en barnefamilie. En tilleggseffekt av økt tilbud av tilgjengelige boliger som er velegnet for eldre er at det åpner opp muligheter for familier som er i ferd med å etablere seg i småbarnsfasen. En vellykket boligpolitikk for eldre kan altså gi en samfunnsmessig mer effektiv utnyttelse av boligmassen.

Økt tilbud av egnede (eller til og med klausulerte) boliger for eldre i et lokalt marked kan virke som en stimulans til å revurdere boligsituasjonen. De fleste hushold foretrekker å forbli i sin bolig – selv om den ikke passer perfekt – for på den måten unngå både monetære og emosjonelle flyttekostnader (Muth, 1974; Nordvik, 2001). Det er ikke usannsynlig at flyttekostnadene (spesielt de emosjonelle) øker både med alder og med hvor lenge man har bodd i en bolig. Det kan da være at tilbudsøkninger i form av nybygg er nettopp den stimulansen som trengs for å revurdere situasjonen og realisere en mer egnet og tilgjengelig boligsituasjon.

De effektene vi diskuterte overfor har klare likehetstrekk med de eksterne effektene som ble drøftet tidligere. Eventuelle tiltak og bruk av virkemidler påvirker situasjonen for tredjeparter. Vi behandler dem imidlertid som noe annet enn eksterne effekter, da tredjeparts effektene medieres gjennom markedspriser. Man kunne ha studert slike mekanismer – altså at produksjon av boliger i et segment av markedet påvirker andre segmenter gjennom at boligmarkedsmuligheter/-åpninger beveger seg rundt i systemet – ved hjelp av flyttekjedemodeller (Turner, 2008; Nordvik, 2004).

2.9.1 MENYEFFEKTER – TYNNE MARKEDER

I et velfungerende marked med full informasjon vi prisene avsløre etter-spørernes preferanser. Om eldre boligetterspøreres villighet til å betale for kvaliteter som god tilgjengelighet og lettstелthet (og kanskje sentral beliggenhet) overstiger kostnaden ved å produsere dette, kan man tenke at dette tilbudet kommer på markedet. På tross av dette er det noen som mener at markedet ikke greier å framskaffe de boligene betalingssterke eldre er villige til å betale for.

Dette tilsynelatende paradokset kan nok forstås bedre gjennom å tenke nærmere over en del aspekter knyttet til hva et velfungerende boligmarked med full informasjon er. Bolig er et sammensatt gode med svært mange dimensjoner. Det finnes ikke et marked for hver av disse dimensjonene. Boliger selges og leies ut som pakke av egenskaper, og det er ikke slik at alle egenskaper varierer kontinuerlig slik at den perfekte boligen alltid kan finnes på markedet. Dermed fungerer ikke markedet slik at man kan observere marginale priser på alle egenskaper så som tilgjengelighet og lettstelthet (MacLennan & Tu, 1996). Det kan derfor være samfunnsmessig gunstig å stimulere tilbudet av tilgjengelige boliger, dels for øke menyen av slike boliger og dels fordi dette kan være med på å synliggjøre den betalingsviljen som finnes for disse kvalitetene. Slike stimulanser kan komme i form av offentlig-private partnerskap, gjennom planlegging eller gjennom informasjon og samtale med relevante utbyggere og tomteeiere.

Argumentene over er nok mer relevante i små, svake og stagnerende lokale boligmarkeder (jf. Nygaard 2012) enn det de er i pressområder. To faktorer bidrar til dette.

- i) Pressområdene er for det meste større byer hvor menyen av boliger er større og der det finnes tilgjengelige lettstelte boliger på markedet, eksempelvis i blokker og bygårder med heis. Faktisk har man sett en økning i tilbudet av seniorboliger i privat regi i de store byene. I Oslo-området ser man f.eks. dette rundt Ski stasjon og i Nydalen.
- ii) I stagnerende boligmarkeder med lave priser i utkantene domineres boligmassen av (ofte selvbygde) eneboliger, hvor tilgjengeligheten umiddelbart ikke er helt bra alltid. Boligprisene kan være for lave til å stimulere nybygging. I disse tynne markedene kan det videre være vanskelig å trekke informasjon om betalingsvillighet for små, tilgjengelige og lettstelte boliger ut fra faktiske transaksjoner. Sempelthen fordi de ikke finnes.

I tilknytning til punkt ii) kan en merke seg at i Sverige rapporterer man om problemer i flere lokalsamfunn hvor man har nok boliger fordi det er befolkningsnedgang, samtidig har man for få boliger tilpasset den aldrende befolkningen (Abramsson & Andersson, 2016). Nybygging er naturlig nok vanskelig å få til når det er overskudd på boliger. I en slik situasjon er nok ombygging og tilpasning av (relativt romslige) eneboliger kanskje en bedre løsning enn

det nybygging er. En viktig lærdom å trekke ut av dette er at boligpolitikk for eldre bør vie situasjonen på de lokale boligmarkedene oppmerksomhet. Politikken og virkemiddelbruken kan ikke standardiseres på nasjonalt nivå.

Den typen markedssvikt vi har omtalt her kan møtes med *ulike former for boligpolitiske tiltak*. Utvidelse av massen av omsorgsboliger er jo en mulig (del)løsning. Et samarbeid mellom kommuner og private utbyggere, enten gjennom reguleringsplaner eller i direkte partnerskap kan også bidra til å fylle hull i tilbudet i tynne boligmarkeder. Greier man på denne måte å stimulere til nye boliger med tilgjengelighetskvaliteter kan en oppnå en form for selvforsterkende effekter. Utbyggere ser at det er etterspørsel etter slike boliger, og en del (ganske unge) eldre ser at de som flytter inn i mer tilpassede boliger faktisk opplever bedret livskvalitet. Vi har ikke tilstrekkelig empiri til å påstå at man vil få slike selvforsterkende effekter. Det er en mulighet, og en mulighet det er grunn til å tro på.

2.10 Incitamenter og nest-bestløsninger

Et elegant og for alle praktiske formål irrelevant resultat man lærer på økonomistudiet er at et hvert Pareto-optimum kan oppnås hvis man kostnadsfritt kan overføre inntekt/ressurser mellom individer. Velferdsoptimum blir dermed det av alle Pareto-optimum som gir den fordelingen en foretrekker. Vi kaller det for et irrelevant resultat fordi det faktisk ikke er slik at man kan overføre kostnadsfritt, både skattlegging av inntekt for å finansiere overføring og tilpasninger til systemet for å fordele overføringer vil skape disincentiver og kunne redusere f.eks. arbeidstilbudet. Dette er et stort og omfattende tema og vi går ikke inn i noen omfattende diskusjon av det, men nøyer oss med noen refleksjoner.

Når skattlegging og overføringer skaper et sub-optimalt arbeidstilbud kan en så spørre seg om dette kan korrigeres ved bruk av andre virkemiddel. Dette er mulig om det finnes noen varer og tjenester som er komplementære med arbeidstilbudet. Finner man slike kan man ved å øke forbruket av disse kan man faktisk stimulere arbeidstilbudet. Slike stimulanser kan komme i form av subsidier eller *in-kind* støtte (Baumol & Bradford, 1970; Currie & Gahvari, 2008).

I litteraturen om Den nye sosialinvesteringsstaten (Morel mfl., 2012) finnes det boligrelevante analyser av hvordan støtte til f.eks. bolig kan stimulere arbeidstilbudet. For familier eller individer som har en ustabil

livssituasjon og dårlige boforhold med mye flytting, kan det hende at disse forsterker hverandre. Hvis det er slik, kan intervensjoner som stabiliserer bosituasjonen skape ro og stabilitet som spiller over til andre livsarenaer. Tiltak som kan argumenteres for på denne måten kan være kommunal bolig, bostøtte og ikke minst støtte til eieretablering som f.eks. startlån. Den hypotetiske mekanismen er at en god og trygg boligsituasjon kan være en basis som deltakelse på andre arenaer kan bygges på. Det finnes en del empirisk litteratur som støtter en slik hypotese (Harkness & Newman, 2006; Newman mfl., 2009; Nordvik & Sørvoll, 2014).

Et neste spørsmål blir så om noen av dette er spesielt relevant for *en boligpolitikk rettet inn mot behovene til eldre*. Til dette er vi tilbøyelige til å konkludere negativt. Ja, det kan til og med hende at noen former for sikkerhetsnett og boligstøtte til eldre kan bidra til å redusere incitamentene til arbeidsmarkedsdeltakelse før pensjonsalderen nås. Slik vil det være om folk på vei mot å bli eldre ikke ser noen grunn til å spare for å møte boligbehovene i eldre år. Verken formen på eller omfanget av støtte til bolig for eldre er stort nok til at dette med noen rimelighet kan tenkes å ha noen betydning i Norge.

2.11 Fordelingsproblemer internt i husholdet

Enkle lærebokvarianter av økonomisk velferdsteori behandler individer og beslutningstakere som å være en og samme ting. De fleste individer bor imidlertid sammen med andre i hushold/familier – de er ‘individer i relasjoner’ (Nelson, 1994; Hagestad, 1988). Følgelig kan en si at den enkle læreboksvarianten av økonomisk velferdsteori stopper ved dørstokken til familiers boliger (Bojer, 2005). Å la fordelingspolitiske vurderinger stoppe ved dørstokken til familier vil være gyldig i to tilfeller: Når man enten har full tillit til at familiers beslutningstakere fordeler ressurser mellom medlemmene på en måte som sammenfaller med samfunnsmessige preferanser, eller hvis man av prinsipp godtar de valgene som gjøres av familiers beslutningstakere, uansett hva disse beslutningene måtte være. Noen vil nok finne begge disse to betingelsene litt tvilsomme.

Om en produsent av velferdstjenester vurderer sannsynligheten for at støtte i en ubundet form ikke vil gavne spesielle medlemmer av et hushold eller en familie kan det være at det er hensiktsmessig at en gir støtte i en form som gavner nettopp dem en ønsker å tilgodese, selv om dette bryter med prinsippet om konsumentsuverenitet – på husholdsnivå. En måte å gjøre dette

på vil kunne være å støtte *in-kind* konsum av varer og tjenester som rettes mot dem en ønsker å tilgodese. I Norge har man f.eks. program som støtter fritidsaktiviteter (og utstyr til det) for barn i familier med lav inntekt.

Videre finner man argumenter av nettopp denne typen i litteraturen om utviklingsøkonomi, f.eks. i argumenter for å gi gratis skolegang og skolemåltider istedenfor å gi familier støtte slik at de har råd til dette. Også kvinneverrettede tiltak innen utviklingshjelp kan tolkes som et ønske om påvirke fordelingen innen familier.

Det er mulig å se for seg hypotetiske situasjoner hvor tilpasninger av boliger for å møte endrede behov som følge av aldring eller flytting for å møte slike behov, blir blokkert av andre familiemedlemmer. I en slik situasjon kan en målrettet boligpolitikk for eldre være hensiktsmessig. Likevel, vi tror ikke husholdsinterne fordelingsproblemer er et viktig argument for en sosialt motivert boligpolitikk for eldre – vi tror heller ikke at et slikt argument er spesielt empirisk relevant.

2.12 Oppsummerende kommentarer

Det vi har forsøkt å gjøre i dette kapittelet er å ta utgangspunkt i et sett av hendelser eller tilstander som opptrer hyppigere i eldre år enn tidligere, og så undersøke om disse sammen med den måten markeder for bolig fungerer (eller ikke er velfungerende for å bruke et begrep fra boligmeldingen St. meld. 23 2003–2004) kan gi noen argumenter for å gå direkte inn å støtte boligkonsumet; enten at man støtter nivået på boligkonsumet eller ved at man påvirker utformingen av boliger – ofte for å bedre tilgjengeligheten. Gjennom disse drøftingene har vi gått langt i å antyde et positivt svar på et spørsmål om det kan være en del av en god velferdspolitikke å ha en boligspesifikk form for støtte til eldre.

En liten nyansering av konklusjonen i forrige avsnitt er på sin plass. Diskusjonene vår har ikke eksplisitt tatt opp støtte til bolig for eldre spesifikt. Det vi har gjort er å diskutere argumenter for å gi boligspesifikk støtte i noen tilstander og overganger som opptrer oftere blant eldre enn blant andre. Dette bør ha betydning for innretningen av politikken. En boligpolitikk for eldre bør ikke operere med aldersgrenser men heller med funksjonskrav.

Spørsmålet vi har fokusert på er om støtte til eldre eller andre bør gis i form av konkret hjelp med bolig, eller om man kan oppnå bedre utfall ved å gi en form for støtte som utvider handlingsrommet for den enkelte. Dette er et

viktig spørsmål, og vi argumenterer for at en gjennomtenkning av det er nyttig som en del av prosessen fram mot formulering av en politikk. I den konkrete politikkkutformingen er det mange andre dimensjoner og avveier som må gjøres. For eksempel, ressurser er oftest begrensede. Hvordan skal man prioritere hjelp og støtte til ulike grupper og situasjoner. I hvilken grad er det fellesskapets oppgave å avhjelpe skranker for folk som har økonomiske ressurser til å gjøre det selv. Dette kan handle om hvorvidt en gitt helsesituasjon skal utløse støtte eller om en slik skal være avhengig av inntekt. Dette er viktige og vanskelige spørsmål, men kapitlet bidrar lite til vurderinger av disse spørsmålene.

Konklusjonen vår på spørsmålet om hvorfor mange land gir støtte i form av direkte tildeling av bolig eller støtte i eller til bolig ligner veldig på Currie og Gahvaris konklusjon om at, *paternalism and externalities remain a strong candidate explanation*, (Currie & Gahvari, 2008:377). En kan merke seg at drøftingene og analysene til Currie and Gahvari (2008) også betrakter andre former for direkte (*in-kind*) støtte. Selv om vår konklusjon ligner veldig på konklusjonen i det nevnte arbeidet, vil vi i tillegg understreke våre argumenter for at mangel på handlekraft og/eller engasjerte agenter (f.eks. i form av slektninger eller andre pårørende) kan utgjøre er argumenter for en aktiv bolig(sosial) politikk, det samme gjelder for både det vi kaller meny- og likevektseffekter.

Enda viktigere enn å besvare det relativt trivielle spørsmålet om hvorvidt det gir mening ut fra et økonomisk, og kanskje til og med økonomistisk, utgangspunkt å ha en boligpolitikk rettet inn mot situasjoner som eldre står overfor knyttet til eksempelvis tilgjengelighet, er det at den typen gjennomgang av argumenter som vi har gjort her, lager en ramme som man kan drøfte den konkrete utformingen av en slik politikk innenfor. Vi ønsker derfor å trekke fram ett spesielt punkt:

Det finnes ulike tiltak for å utvikle rådgivingstjenester i kommunene, og tanker om at Husbanken skal bidra til dette. Likevel tenker vi at det kanskje er behov for å videreutvikle denne delen av boligpolitikken for eldre, og for andre som har samme typen utfordringer i sine boforhold. Det kan være at det er en del ting å lære fra *First Stop*-programmet som prøves ut i Storbritannia (Burgess & Morrison, 2016). *First Stop* er en uavhengig organisasjon som tilbyr rådgivning og boligjenester til eldre, men som støttes økonomisk av det offentlige. Ett av de viktigste aspektene ved den britiske *FirstStop*-satsingen, er at det kan synes som om den tar på alvor problemer knyttet til mulige

konsekvenser svak/svekket handlekraft, og de ulikhetene som på grunn av dette kan oppstå mellom dem har engasjerte agenter og dem som ikke har det.

Vi mener videre at en gjennomgang av teoretiske og prinsipielle argumenter av den typen vi har gjort her også leder oss i retning av de hullene som finnes i den empiriske kunnskapen som er nødvendig for å dels kunne si om teoretiske argumenter faktisk er empirisk relevante. Videre trenger man empirisk kunnskap for å fylle kunnskapshull knyttet til hvordan og hvor mye som trenges av ulike virkemidler. Uten å gå langt inn i dette spørsmålet vil vi peke på to punkter.

- i) Er fokuset vårt på handlekraft og agenter virkelig viktige for eldres evne til å få et verdig og bedre liv?
- ii) Hva er egentlig forskjellene i kostnader og kvalitet på hjemmetjenester i ulike boliger og i ulike grader og former? I hvilken grad vil endringer av den fysiske utformingen av boliger påvirke behovet for å levere omsorgstjenester innen rammene av en institusjonsaktig situasjon? Retoriske og engasjerte utsagn om dette er det mange av, er disse basert på grundig og solid empirisk kunnskap? (Se temadel 1 og rapportens innledning for mer om denne problemstillingen).

Dette er spørsmål som krever ny og mer empirisk kunnskap. Det handler om å vurdere faktiske og hypotetisk kontrafaktiske (og dermed også ikke-observerbare) tilstander opp mot hverandre. Det er vanskelig, men det er svært viktig både for offentlig budsjetter og for livskvalitet for utsatte grupper.

Gjennom vår rendyrkede økonomistiske tilnærming har vi gitt ett bidrag til debatten om boligpolitikk, tilgjengelighet og eldre. Selv om vi mener dette gir viktige innspill til debatten tenker vi ikke at denne typen argumenter er, eller bør være, siste ord i debatten. Her har vi imidlertid ikke sett det som vår oppgave å trekke inn ikke-økonomiske perspektiver i særlig grad.

Litteratur

- Abramsson M & Andersson E. (2016) Changing Preferences with Ageing–Housing Choices and Housing Plans of Older People. *Housing, theory and society* 33: 217–241.
- Barr NA. (1993) *The economics of the welfare state*: Stanford University Press.
- Baumol WJ & Bradford DF. (1970) Optimal departures from marginal cost pricing. *The American Economic Review* 60: 265–283.
- Bengtsson B, Annaniassen E, Jensen L, et al. (2013) *Varför så olika?: Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*, Malmö: Égalité.
- Bergh A. (2005) On the counterfactual problem of welfare state research: how can we measure redistribution? *European Sociological Review* 21: 345–357.
- Blackorby C & Donaldson D. (1988) Cash versus kind, self-selection, and efficient transfers. *The American Economic Review*: 691–700.
- Bojer H. (2005) *Distributional justice: Theory and measurement*: Routledge.
- Burgess G & Morrison N. (2016) Improving housing outcomes: the value of advice and support for vulnerable older people. *Journal of Housing and the Built Environment* 31: 197–211.
- Christophersen J. (2002) *Universal design: 17 ways of thinking and teaching*: Husbanken.
- Currie J & Gahvari F. (2008) Transfers in cash and in-kind: theory meets the data. *Journal of Economic Literature* 46: 333–383.
- Eika KH. (2009) The challenge of obtaining quality care: limited consumer sovereignty in human services. *Feminist Economics* 15: 113–137.
- Eika KH & Kjølørød L. (2013) The difference in principle between the poorly informed and the powerless: a call for contestable authority. *Nordic Social Work Research* 3: 78–93.
- Elster J. (1992) *Local justice : how institutions allocate scarce goods and necessary burdens*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gibb K. (1995) A housing allowance for the UK? Preconditions for an income□ related housing subsidy. *Housing Studies* 10: 517–532.
- Gibb K. (2016) Housing benefit: slow on the take-up? *Contemporary Social Science*: 1–12.
- Hagestad GO. (1988) Demographic change and the life course: Some emerging trends in the family realm. *Family Relations*: 405–410.
- Hansen T & Slagsvold B. (2015) Late-life loneliness in 11 european countries: results from the generations and gender survey. *Social Indicators Research*: 1–20.
- Harkness JM & Newman SJ. (2006) Recipients of housing assistance under welfare reform: Trends in employment and welfare participation. *Housing Policy Debate* 17: 81–108.

- Hills J. (2001) Inclusion or exclusion? The role of housing subsidies and benefits. *Urban Studies* 38: 1887–1902.
- Johansen L. (1965) Offentlig Økonomikk. Univesitets Forlaget Oslo.
- Kangasharju A. (2010) Housing Allowance and the Rent of Low-income Households. *Scandinavian Journal of Economics* 112: 595–617.
- Koning RH & Ridder G. (1997) Rent assistance and housing demand. *Journal of public Economics* 66: 1–31.
- MacLennan D & Tu Y. (1996) Economic perspectives on the structure of local housing systems. *Housing Studies* 11: 387–406.
- Morel N, Palier B & Palme J. (2012) *Towards a social investment welfare state?: ideas, policies and challenges*: Policy Press.
- Muth RF. (1974) Moving costs and housing expenditure. *Journal of Urban Economics* 1: 108–125.
- Myrdal G & Åhrén U. (1933) *Undersökning rörande behovet av en utvidgning av bostadsstatistiken jämte vissa därmed förbundna bostadspolitiska frågor*.
- Nelson JA. (1994) I, Thou, and Them: capabilities, altruism, and norms in the economics of marriage. *The American Economic Review*: 126–131.
- Newman S, Holupka CS and Harkness J. (2009) The long-term effects of housing assistance on work and welfare. *Journal of Policy Analysis and Management*: 81–101.
- Nordvik V. (2001) Moving costs and the dynamics of housing demand. *Urban Studies* 38: 519–533.
- Nordvik V. (2004) Vacancy chain models: do they fit into the economist's toolbox? *Housing, theory and society* 21: 155–162.
- Nordvik V. (2006) Selective housing policy in local housing markets and the supply of housing. *Journal of Housing Economics* 15: 279–292.
- Nordvik V. (2008) Virkemidler i den boligsosiale politikken. *Plan* 40: 28–30.
- Nordvik V & Sørvoll J. (2014) Interpreting Housing Allowance: The Norwegian Case. *Housing, theory and society* 31: 353–367.
- Nygaard V. (2012) Hvordan står det til med boligpolitikken i distriktene? *Plan* 1/2012.
- Priemus H, Kemp PA & Varady DR. (2005) Housing vouchers in the United States, Great Britain, and the Netherlands: Current issues and future perspectives. *Housing Policy Debate* 16: 575–609.
- Quigley JM. (1999) Why Should the Government Play a Role in Housing?: A View from North America. *Housing, theory and society* 16: 201–203.
- Sandmo A. (1991) Economists and the welfare state. *European Economic Review* 35: 213–239.
- Sinai T & Waldfoegel J. (2005) Do low-income housing subsidies increase the occupied housing stock? *Journal of public Economics* 89: 2137–2164.

- Smith LB, Rosen KT & Fallis G. (1988) Recent developments in economic models of housing markets. *Journal of Economic Literature*: 29–64.
- Stiglitz JE. (1986) *Economics of the Public Sector*: W · W · Norton & Company.
- St. meld. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*.
- Susin S. (2002) Rent vouchers and the price of low-income housing. *Journal of public Economics* 83: 109–152.
- Sørvoll J. (2014) *The Politics of Cooperative Housing in Norway and Sweden 1960–1990 (1945–2013) – The Swedish Deregulation of 1968 and the Norwegian Liberalization of the 1980s*. Phd-avhandling i historie, Oslo: Universitetet i Oslo.
- Thurow LC. (1974) Cash versus in-kind transfers. *The American Economic Review* 64: 190–195.
- Tobin J. (1970) On limiting the domain of inequality. *The Journal of Law & Economics* 13: 263–277.
- Torgersen U. (1987) Housing: the wobbly pillar under the welfare state. *Scandinavian Housing and Planning Research* 4: 116–126.
- Townsend P. (1981) The structured dependency of the elderly: a creation of social policy in the twentieth century. *Ageing and society* 1: 5–28.
- Turner LM. (2008) Who gets what and why? Vacancy chains in Stockholm's housing market. *European Journal of Housing Policy* 8: 1–19.
- Van Oorschot W. (2006) Making the difference in social Europe: deservingness perceptions among citizens of European welfare states. *Journal of European Social Policy* 16: 23–42.
- Ytrehus S. (2000) Interpretation of housing needs? A critical discussion. *Housing, theory and society* 17: 166–174.
- Ytrehus S. (2011) Housing procurement for the frail elderly: public or private responsibility? The view of the elderly in Norway. *Journal of Housing for the Elderly* 25: 89–106.

TEMADEL 3:

Eldres boligformue og boligvalg

Hans Christian Sandlie & Lars Gulbrandsen

3.1 Innledning

I de senere årene ser det ut til at boforholdene og boligmarkedet har fått en stadig mer sentral posisjon med hensyn til hvordan folks livssjanser formes over livsløpet (Forrest 2015). Kombinasjonen av økt andel boligeiere og stigende boligpriser betyr at mange, særlig blant de middelaldrende og eldre, sitter på høye boligformuer. Denne boligformuen er likevel ikke jevnt fordelt i befolkningen – en av de sentrale skillelinje er alder. De store kohortene som ble født på 1940- og 1950-tallet har gjennom store deler av livet vært heldige med økonomiske konjunkturer og politiske rammebetingelser, og internasjonalt har begrepet «the lucky few» vært benyttet for å beskrive disse kohortenes livsbetingelser (Carlson 2008). Mange av dagens eldre sitter på store personlige formuer, der boligkapitalen utgjør en viktig komponent.

Ved siden av en utvikling der eldre har blitt stadig mer velstående, opplever vi også en demografisk utvikling med en generell aldring i befolkningen. Dette gir bekymringer knyttet til fremtidige pensjonsutbetalinger og økt behov for pleie og omsorg. Videre reises spørsmål om dagens boligmasse er godt nok tilrettelagt for morgendagens boligbehov blant eldre, samt spørsmål om hvem som har ansvaret for å gjennomføre og finansiere en eventuell tilrettelegging.

De siste par tiårene har det vært et klart ønske om at eldre skal bo i egen bolig så lenge som mulig. I 1989 ble det såkalte Gjærevollutvalget nedsatt for å utrede sosiale og økonomiske konsekvenser av at alderssammensetningen endret seg, og at en stadig større del av befolkningen kunne få behov for omsorgstjenester (NOU 1992:1). Utvalget anbefalte at omsorgstrengende i større grad skulle bruke egen boligkapital til å skaffe seg boligløsninger som var tilpasset deres situasjon. Folk flest skulle ta ansvaret for egen boligsituasjon, slik at kommunene kunne konsentrere seg om tjenesteytingen. Tanken var altså at eldre selv skulle ha det primære ansvaret for å tilrettelegge egne boforhold.

Tilpasning av boligsituasjonen kan skje enten gjennom flytting til en mer egnet bolig eller gjennom utbedringer av dagens bolig. Tidligere forskning har konkludert med lite mobilitet blant eldre (Robinson og Moen 2000; Barlindhaug 2003). De fleste ønsker å bli boende i boligen de har, selv når de får et økende hjelpebehov. I internasjonal litteratur brukes gjerne uttrykket «ageing in place» for å beskrive denne mangelen på mobilitet blant eldre (Ytrehus og Gulbrandsen 2012; Martens 2016). Når det gjelder tilpasning av boligsituasjonen gjennom utbedring av eksisterende bolig, eksisterer det i dag liten kunnskap om dette. Brevik og Schmidt (2005) gjennomførte en undersøkelse på temaet i 2004, men så langt vi vet finnes det ikke nyere statistikk på utbedringer av egen bolig. Til dette prosjektet har vi derfor gjennomført en survey, der spørsmål om utbedringer av egen bolig er inkludert.

I temadelen *Betraktninger om boligpolitikk for eldre: Et blikk gjennom økonomistiske briller* drøfter Nordvik (2016) om det finnes noen spesielle grunner til å utvikle en boligpolitikk spesielt rettet mot eldre. Drøftingen tar utgangspunkt i den økonomiske litteraturen. Her tar vi et litt annet utgangspunkt. I denne temadelen tar vi utgangspunkt i empirien, og forsøker å kartlegge i hvilken grad eldre husholdninger planlegger og foretar boligvalg med tanke på en alderdom med svekket helse og nedsatt funksjonsevne. Sentrale problemstillinger er; i hvilken utstrekning bor dagens eldre i egnede boliger? Hvordan disponerer eldre sin boligkapital? I hvilken grad har husholdningene tilpasset boligsituasjonen til alderdommen gjennom flytting eller gjennomføre utbedringer på dagens bolig? I hvilken grad planlegger de eldre å flytte eller utbedre dagens bolig?

3.2 Livsløp, boligkarrierer og boligformuer

Boligvalg og livsløp er nært knyttet til hverandre (Artle og Varayia 1978; Mulder 2006). Innenfor forskningen er det derfor vanlig å vektlegge individenes og husholdenes livsløp for å forklare hvordan folk flest tilpasser boligsituasjonen sin. Behov og ønsker endres gjennom livet, og folk flest vil forsøke å tilpasse seg disse endringene innenfor rammene av tilgjengelige ressurser. Boforholdene vil på denne måten være nært knyttet til sentrale livshendelser som pardannelse, familieforøkelse, samlivsbrudd og endringer i yrkeskarrieren (Clark og Dieleman 1996; Mulder 1996). I sammenheng med eldres boligvalg kan spesielt langvarig sykdom eller uførhet, pensjonering,

familieoppløsning, tap av ektefelle og uforutsette store utgifter påvirke sannsynligheten for å flytte eller bli boende i eksisterende bolig (Barlindhaug 1995).

Vi kan med andre ord forvente at eldre hushold har andre boligbehov og -ønsker enn hushold som befinner seg på en tidligere fase av livsløpet. Det tradisjonelle perspektivet på flytting er at folk bytter bolig når det oppstår en ubalanse i forholdet mellom den aktuelle bosituasjonen og personens eller husholdets preferanser og behov (Rossi 1955). Forutsetningen for at et hushold flytter er imidlertid at fordelene med å bytte bolig overstiger ulempene, og at husholdet faktisk har mulighet til å gjennomføre en flytting. Mulighetene et hushold har til å gjennomføre en ønsket flytting vil være påvirket av både individuelle og institusjonelle forhold (Magnusson Turner og Sandlie 2016). Flyttemulighetene påvirkes av samspillet mellom individuelle ressurser og strukturelle muligheter, som for eksempel tilbudet av boliger og organiseringen av dette tilbudet.

Eldre vil ofte ha lavere inntekt enn yngre aldersgrupper, men de vil samtidig i gjennomsnitt ha en større formue enn befolkningen forøvrig. Siden mange eldre er boligeiere, vil boligkapital være viktig i denne sammenheng. Boligformuen kan bidra til et større økonomisk handlerom for eldre ved at den kan belånes gjennom låneprodukter som rammelån og fleksilån.

3.3 Bolig som investeringsobjekt og pensjonsforsikring

Internasjonalt har økte eierandeler og prisvekst på boligmarkedet bidratt til at bolig og boligformue har kommet på den politiske agenda (Doling og Elsinga 2013). Blant annet har det blitt argumentert for boligen som investeringsobjekt, og at boligkapital kan få økt betydning som et supplement til offentlige og private pensjonsordninger (Elsinga og Mandic 2010; Ronald og Elsinga 2011; Ronald og Doling 2012). Gjennom introduksjon av finansielle produkter som for eksempel såkalte rammelån eller fleksilån, der friverdien (boligens markedsverdi – lån med sikkerhet i boligen) i boligen kan frigjøres til forbruk eller investeringer, har denne boligkapitalen blitt lettere å realisere.

Veksten i andelen som eier egen bolig har vært omtalt som en av de mest betydningsfulle sosiale endringene i det 20. århundre (Ronald 2008, Ronald & Elsinga 2012; Stephens 2011). I utgangspunktet ble eierskap til egen bolig forbundet med ideer om trygghet og selvstendighet (Saunders 1990). Ved siden av at boligeiere har større råderett over boligen enn leietakere, kan eiere

også omfordele inntekten sin over livsløpet. De har store boutgifter tidlig i livsløpet, men de nyter minimale boutgifter senere i livet når boliglån er nedbetalt (Kemeny 1992). Over tid har imidlertid argumentene for eierboligen gradvis endret seg til i større grad å handle om frihet til investering og forbruk (Ronald & Elsinga 2012). Dereguleringen av bolig- og kredittmarkedene på 1980-tallet gjorde det mulig for boligeiere å investere og spare penger i bolig med lånte penger. I dag fyller eierboligen flere funksjoner. Den gir en stabil ramme for et trygt hjem og den er et investeringsobjekt som kan belånes og muliggjøre annen type forbruk (Smith & Searle 2010; Soaita & Searle 2015). Studier fra både Storbritannia og Norge viser en stor økning i antall hushold som refinansierer og øker gjelden med sikkerhet i egen bolig (Smith & Searle 2008; Gulbrandsen 2010; 2013; Poppe et.al. 2016).

Boligformuens økte betydning for husholdenes økonomi blir gjerne sett i sammenheng med innstramminger og modernisering av velferdsstaten. Det er særlig to forhold som trekkes frem i denne sammenhengen. For det første kan boligkapital brukes som et aktivum der boligeiere bruker deler av boligformuen for å avlaste offentlige budsjetter (Sherraden 1991; Lowe 2004; Malpass 2008; Lowe et.al. 2012). For det andre kan nedskjæringer i offentlige budsjetter og økt bruk av egenandeler på offentlige tjenester innebære at familieoverføringer blir mer kritisk for folks livssjanser og velferd (Forrest & Yip 2011; Forrest 2015). Selv om mye av denne diskusjonen dreier seg om arv og ulikhet, eksempelvis Pikettys (2014) bok *Capital in the Twenty-First Century*, blir det også argumentert for at *inter vivos* overføringer får stadig større betydning (Forrest & Yip 2011). Boligkapitalen blir i begge sammenhengene betraktet som en form for familieforsikring, der kapitalen kan aktiviseres ved uforutsette hendelser og behov for boligeieren selv eller dennes familie.

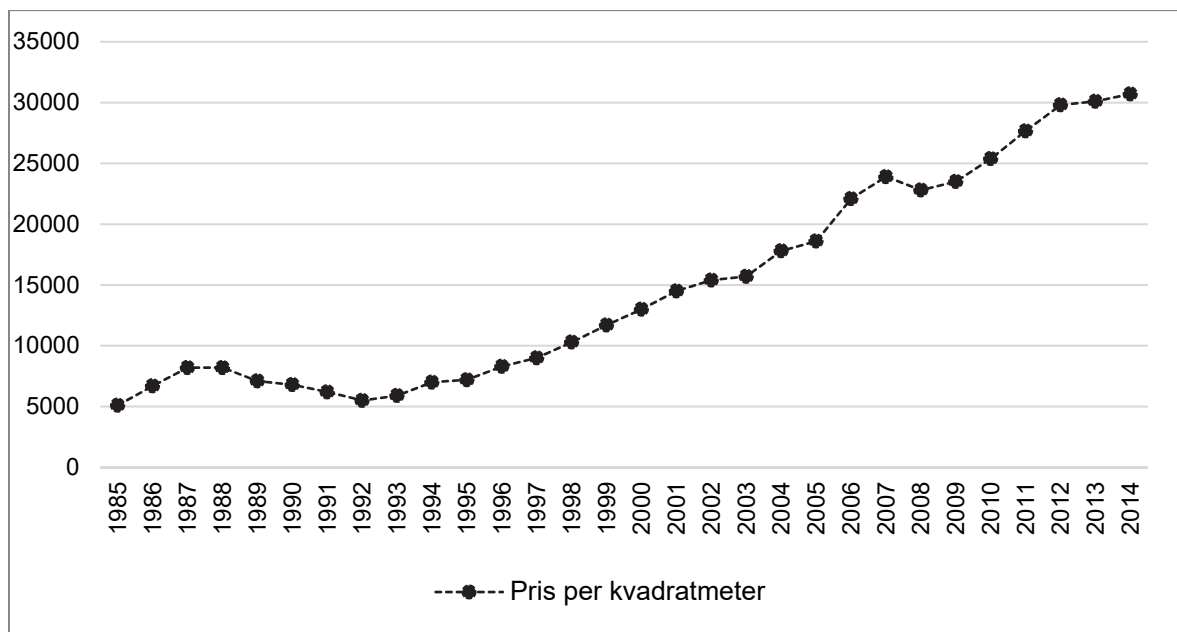
Det er ikke uproblematisk om boligkapital i økende grad skal supplere offentlige stønadsordninger. Boligens betydning i vestlige land har vekselvis vært omtalt som en «vklende pilar» under velferdsstaten (Torgersen 1987) og som en stadig viktigere «hjørnestein» i omstruktureringen av den moderne velferdsstaten (Lowe 2004). Den engelske historikeren Peter Malpass (2008) argumenterer for at disse betegnelsene beskriver ulike trekk ved den samme utviklingen. Han benytter begrepet «vklende hjørnestein» for å beskrive boligens posisjon i velferdsstaten. Med det mener han at bolig og boligkapital spiller en stadig viktigere rolle i folks velferd, men på samme tid understreker

han problemene dette skaper med hensyn til hvordan boligkapital er fordelt i samfunnet. Boligmarkedet fungerer gjerne slik at risiko og belønning konsentreres. Alle har ikke de samme mulighetene til å investere i bolig, og utviklingen i boligprisene har store geografiske variasjoner. Boligformuen er derfor ujevnt fordelt og fordelingen følger ikke behov. I tillegg er det stor usikkerhet knyttet til den fremtidige prisutviklingen på boligmarkedet. Folk som kjøper dyre boliger er ofte de som også har vært vellykket på arbeidsmarkedet, dermed kan de sannsynligvis gjøre større kapitalgevinster enn boligkjøpere med lavere inntekter. Boligmarkedet belønner med andre ord de som allerede har det bra.

3.4 Deregulering av boligmarkedet og nye boligkarrierer

I norsk sammenheng har eierboligen vært en viktig del av den sosiale boligpolitikken. Ved bruk av virkemidler som subsidiering, prisregulering og gunstige skatteregler har de fleste norske husholdninger vært i stand til å etablere seg som boligeiere. I perioden fra 1920 til 2011 økte andelen av norske boligeiere fra 53 til 77 prosent (Langsether mfl. 2003; Sandlie 2011). Samtidig har også nordmenns boligkarrierer endret seg. Fra krigsslutt og fram til 1970-tallet var boligkarrieren et fenomen der folk fikk tilpasset inntekter og utgifter over livsløpet. Familien flyttet inn i en nyprodusert bolig stort sett ganske tidlig i voksenlivet (eller ekteskapet). I de årene man, og da mener vi mann, var yrkesaktiv, prøvde myndighetene å sette en øvre grense for hvor mye av en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn som boligkonsumet årlig skulle koste. Normalt ville lån og avdrag være betalt når pensjonsalderen nærmet seg, noe som gjorde det mulig å fortsette å bo i boligen, selv med en beskjeden alderstrygd, så lenge helsa tillot det. For de fleste ble dette ikke så lenge. Pensjonsalderen var høyere enn i dag, levealderen kortere og noe særlig universell utforming fant man ikke i husbankhus fra 50- og 60-tallet. Med prisregulering av omsetningen av selveierboliger fram til slutten av 60-tallet og for borettslagsleiligheter fram til slutten av 80-tallet, var det heller ikke noen gevinster å hente, hverken for eierne eller for arvinger.

Slik er det ikke lenger. I dag er boliginvesteringene i stor grad et produkt av individuelle preferanser og ressurser. Figuren nedenfor viser utviklingen i boligpriser for perioden fra 1985 til 2014. I løpet av de siste 20 årene (fra bunnivået i 1992), er boligprisene nærmere seksdoblet i nominelle priser. Tall fra 2015 og 2016 viser at eiendomsprisene fortsatt øker.



Figur 1: Endringer i norske boligpriser fra 1985 til 2014. Pris per kvadratmeter i NOK. Kilde: Sandlie og Gulbrandsen (2016).

Kombinasjonen av deregulering av bolig- og kredittmarkedet, samt en nærmest kontinuerlig prisstigning på boligmarkedet etter 1993, har gjort boliginvesteringer meget lønnsomme. En person som nå er i 60-åra og som startet sin boligkarriere på 70-tallet vil, dersom vedkommende ikke var spesielt uheldig rundt 1990 med kjøp og salg av boliger, senere ha opplevd en nærmest en kontinuerlig økonomisk opptur. De fleste boligeiere har med andre ord blitt rikere og rikere.

3,5 Data og metode

Til analysene i denne temadelen bruker vi ulike datakilder. Vi kartlegger eldres boligsituasjon ved å ta utgangspunkt i levekårsundersøkelsene/EU-SILC. Disse undersøkelsene ble i 1997, 2001, 2004, 2007, 2012 og 2015 gjennomført med en egen modul med spørsmål om bolig og boforhold. Levekårsundersøkelsene gjør det med andre ord mulig å sammenligne utviklingen i de eldres boforhold over tid. Undersøkelsene inkluderer spørsmål om sentrale sider ved boforholdene, som for eksempel disposisjonsform, antall rom, boligtype og boligens tilgjengelighet. Det er også inkludert spørsmål om boligen er spesielt tilrettelagt for bestemte funksjonsnedsettelse. Samlet sett gir levekårsundersøkelsene et godt grunnlag for å beskrive de eldres boforhold.

Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2015 har et landsrepresentativt brutto-utvalg på 11 761 personer i alderen 16 år og eldre (Killengreen og Holmøy

2016). Data ble samlet inn ved hjelp av PC-assistert intervjuing. Svarprosenten var på 55,5 prosent. Det er med andre ord et betydelig frafall i undersøkelsen. Frafallet kan bidra til utvalgsskjevhet, slik at nettoutvalget ikke er representativt for målgruppen. Statistisk sentralbyrå (SSB) har utarbeidet frafallsvekter som kan benyttes til å korrigere for noen av skjevhetene i analyser. Vi har imidlertid valgt å ikke benytte disse vektene i våre analyser. Dette skyldes først og fremst at vi ikke er opptatt av individer, men hushold. Vi har derimot valgt å benytte en husholdsvekt som korrigerer for ulik trekk-sannsynlighet blant individer, og som gjør at man kan tolke dataene som husholddata fremfor individdata. Dette er en vekt SSB har utviklet til 2015-undersøkelsen, men de har benyttet samme fremgangsmåte som NOVA har benyttet til tidligere analyser av boforhold i levekårsundersøkelsene (Gulbrandsen 2006; Sandlie 2010; Sandlie og Grødem 2013). Resultatene fra de ulike undersøkelsene er dermed sammenlignbare.

I tillegg til levekårsundersøkelsene benytter vi også opplysninger fra undersøkelser om norske husholds gjelds- og formuessituasjon. Dette er undersøkelser NOVA og Gulbrandsen (2005; 2007; 2009; 2012; 2015) har gjennomført i samarbeid med TNS Gallup. Dataene er samlet inn via TNS Gallups nettpanel. På grunn av den aldersmessige fordelingen av tilgang på internett, enten på arbeidsplassen eller i hjemmet, er undersøkelsene kun representativt for en befolkningen opp til en definert alder. Tilgangen på internett har imidlertid blitt mer utbredt i perioden undersøkelsene har blitt gjennomført, slik at aldersgrensen for undersøkelsen også har økt. I 2004 var undersøkelsen representativ opp til 60 år. Den ble hevet til 62 år i 2006, 64 år i 2008, 68 år i 2012 og 71 år i 2015. Ulike aldersgrenser gjør at det ikke er mulig med direkte sammenlignbare tidstverrsnitt. For en nærmere beskrivelse av undersøkelsene anbefales lesing av Gulbrandsens (2015) rapport *Nordmenns gjeld og formue høsten 2015*.

I dag finnes det som nevnt lite statistikk på i hvilken grad eldre planlegger eller har fått utført utbedringer av dagens bolig. For å utfylle de generelle beskrivelsene vi kan få ved å benytte levekårsundersøkelsene, har vi derfor gjennomført en internettbasert survey blant 50 til 71 åringer der slike spørsmål er inkludert. Blant annet er det stilt spørsmål om når man flyttet inn i nåværende

bolig, hvilken bolig man flyttet fra og til, og i hvilken grad boligen er tilpasset en alderdom med funksjonsnedsettelse (TNS Gallup 2016).³⁶

3.6 Eierform og boligstørrelse blant eldre

Eldres boforhold vil i stor grad være et resultat av deres tidligere boligkarriere. Det er en høy andel boligeiere blant dagens eldre, men eierandelen er svakt synkende med alder i de eldste aldersgruppene. Tabell 1 viser eierforhold til egen bolig blant husholdninger i ulike alder for perioden 2001 til 2015. I 2015 eide omkring ni av ti hushold i aldersgruppene 50–66 år og 67–79 år egen bolig, enten som selveiere eller som andelseiere i borettslag. Blant husholdningene der hovedpersonen er 80 år eller eldre var eierandelen noe lavere. Her eide omkring fire av fem egen bolig. Dette tyder på at en del går fra å eie til å leie egen bolig i eldre år, men at dette først skjer når de er over 80 år. Over tid er det imidlertid stadig færre som gjør dette. Fra 2001 til 2015 sank leieboerandelen i de to eldste aldersgruppene. Det er også verdt å merke seg utviklingen i andelen av de eldste som bor i andelsbolig. I 2001 bodde 26 prosent av de over 80 år i denne typen bolig, men andelen sank til 14 prosent i 2015. Denne utviklingen handler i stor grad om utbyggingstidspunkter og liten mobilitet. Mange av de som flyttet inn i andelsboligene da de ble bygget, ble boende livet ut. Siden eldre i liten grad flytter til disse boligene, kan dette bety at vi etter hvert får en økning i unge barnefamilier i andelsboligene. I de forrige levekårsundersøkelser ble det også pekt på at en økende andel unge voksne etablerer seg i andelsboliger (Sandlie 2010; Sandlie og Grødem 2013).

Tabell 1: Eierforhold til egen bolig fordelt etter alder. Prosent. Kilde: Levekårsundersøkelse/EU-SILC 2001–2015.

	50–66 år			67–79 år			80 år eller eldre		
	2001	2007	2015	2001	2007	2015	2001	2007	2015
Selveier	78	77	80	69	68	77	46	60	67
Andelseier	12	12	12	15	17	13	26	16	14
Leier	10	11	9	16	16	10	28	24	20
N=	388	464	1339	388	216	941	106	107	244

³⁶ Aldersintervallet 50 til 71 er valgt for å fange inn hvilke tilpasninger middelaldrende og eldre husholdninger har gjort på boligmarkedet med tanke på alderdommen. Basert på tidligere erfaringer med slike internettsurveyer (Gulbrandsen 2014), er vi rimelig sikre på dette utvalget vil være representativt for befolkningen.

Eldre bor ofte romslig. Senere kohorter av eldre bor i enda større boliger. Tabell 2 viser boligstørrelse (målt i antall rom) fordelt etter alder i perioden 2001 til 2015. Generelt sett synker andelen som bor i store boliger med alder blant de over 50 år. Dette kan være et uttrykk for at en del hushold flytter fra store til mindre boliger når de blir eldre. Samtidig ser det ut til at det er en endring i dette generelle mønsteret. I perioden fra 2001 til 2015 har andel eldre over 80 år som bor i en bolig med minst fem rom økt fra 17 til 28 prosent. Sannsynligvis er dette en kohorteffekt. Dagens eldre har i løpet av boligkarrieren flyttet inn i større boliger enn tidligere kohorter. Med liten grad av mobilitet blir dagens eldre boende i større boliger på sine eldre dager, sammenlignet med tidligere kohorter.

Tabell 2: Boligstørrelse i antall rom etter alder. Prosent. Kilde: Levekårsundersøkelsene/ EU-SILC 2001–2015.

	50–66 år			67–79 år			80 år eller eldre		
	2001	2007	2015	2001	2007	2015	2001	2007	2015
1 rom	1	1	-	-	-	1	4	-	1
2 rom	8	8	6	16	12	6	28	23	15
3 rom	17	16	19	20	24	24	24	32	26
4 rom	30	25	26	28	29	28	27	23	30
5 rom eller mer	45	50	48	36	35	41	17	23	28
N=	386	463	1339	247	216	941	106	106	243

Boligstørrelsen henger sammen med typen bolig eldre bor i. Eneboligen eller et frittliggende hus er den vanligste boformen blant eldre. Tabell 3 viser at over halvparten av de over 67 år bor i denne typen bolig. De faktiske boforholdene ser i stor grad ut til å være sammenfallende med ønskene eldre har til bolig på sine eldre dager. I en studie av boligplaner og boligønsker for eldre år fant Ytrehus og Fyhn (2006) at nesten halvparten av alle 50-, 60- og 70-åringer ønsker å bo i enebolig. Videre ønsket omkring én fjerdedel å bo i rekkehus, mens omkring 20 prosent ønsket å bo i leilighet. Sammenligner vi de ulike aldersgruppene ser vi at andelen som bor i enebolig synker med økende alder, mens andelen som bor i leilighet i blokk eller bygård stiger. Dette kan være et resultat av en tilsvarende kohorteffekt som ble pekt på for eierforholdene.

Tabell 3: Hustyper fordelt etter alder. Prosent. Kilde: Levekårsundersøkelsene/EU-SILC 2015.

	50–66 år	67–79 år	80 år eller eldre
Enebolig/frittliggende hus	64	60	52
Rekke- eller kjedehus	10	10	7
To-, tre-, firemannsbolig e.l.	9	8	12
Store hus med mange boliger (blokk, bygård e.l.)	18	23	28
Annet	1	1	1
N=	1339	941	244

3.7 Egenvurdering av boligsituasjonen: er boligene tilpasset funksjonsnedsettelse

Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2012 inneholder informasjon om utbredelsen av ulike funksjonsnedsettelse i norske hushold, i hvilken grad husholdene bor i boliger som er tilpasset disse funksjonsnedsettelsene og i hvilken grad husholdene som ikke bor i en tilpasset bolig har behov for en tilrettelegging. Sistnevnte kan tolkes som et uttrykk for udekket behov for tilrettelegging av boligen. I tabellen nedenfor presenteres en aldersfordeling av disse opplysningene. Tabellens første rad viser andel husholdninger der minst én person har en varig nedsatt funksjonsevne. Nedsatt funksjonsevne er definert som problemer knyttet til bevegelse, syn, hørsel og astma/allergi. Den andre raden viser andel husholdninger med minst én person som har varig nedsatt funksjonsevne og bor i en bolig som er spesielt tilrettelagt (til denne nedsatte funksjonsevnen). Tabellens tredje rad viser andel husholdninger med minst én person med varig nedsatt funksjonsevne som ikke bor i en spesielt tilrettelagt bolig, men der det likevel er uttrykt et behov for en slik tilrettelegging.

Generelt sett øker andel husholdninger der minst én person har varig nedsatt funksjonsevne med alder. Blant de i aldersgruppen 67 til 79 år oppgir 27 prosent at det bor minst én person med nedsatt funksjonsevne i husholdningen. Av disse oppgir nærmere én tredjedel (28 prosent) at de bor i en bolig spesielt tilrettelagt for den nedsatte funksjonsevnen, mens 12 prosent av de som ikke bor i en spesielt tilrettelagt bolig oppgir at det er behov for en slik tilrettelegging.

I aldersgruppen 80 år eller eldre oppgir nærmere halvparten (47 prosent) at det bor minst én person med nedsatt funksjonsevne i husholdningen. Av disse oppgir 32 prosent at de også bor i en bolig som er tilrettelagt for personen(e) med nedsatt funksjonsevne, mens 17 prosent (av de som ikke bor i en spesielt tilrettelagt bolig) oppgir at det er behov for tilrettelegging.

Tabell 4: Andel husholdninger med medlemmer med varig nedsatt funksjonsevne, andel av disse husholdningene som bor i en spesielt tilrettelagt bolig (med hensyn til personen med nedsatt funksjonsevne) og andel av husholdningene med behov for spesiell tilrettelegging av bolig (blant de som ikke bor i en tilrettelagt bolig) fordelt etter alder. Prosent. Kilde: EU-SILC 2015.

	50–66 år	67–79 år	80 år eller eldre
Andel husholdninger der minst én person har varig nedsatt funksjonsevne ^a	19	27	47
Herav andel husholdninger som bor i en spesielt tilrettelagt bolig med hensyn til personen med nedsatt funksjonsevne	22	28	32
Andel husholdninger med behov for spesiell tilrettelegging av boligen blant de som ikke bor i en tilrettelagt bolig i dag	10	12	17

^a)F.eks. bevegelsesvansker, synsvansker, hørselsvansker og astma/allergi.

Det ser altså ut til at en betydelig andel av eldre bor med et udekket behov med hensyn til spesiell tilrettelegging av boligen. I internettsurveyen vår har vi også spurt folk hvordan de vurderer hvorvidt deres bolig alt i alt vil være tilpasset en situasjon med bevegelsesvansker (se tabell 5). Over halvparten (53 prosent) svarer at boligen er dårlig eller svært dårlig tilpasset en slik situasjon.

Tabell 5: Egenvurdering av hvordan boligen alt i alt vil være tilpasset en situasjon med bevegelsesvansker blant personer i alderen 50 til 71 år. Kilde: TNS Gallup 2016

	Prosent
Svært bra	11
Bra	34
Dårlig	39
Svært dårlig	14
Vet ikke	2
N=	2234

3.8 Boligkapital blant eldre

Mange eldre boligeiere sitter i dag på store boligverdier. Gitt at det er ønskelig at eldre i størst mulig grad tar ansvaret for egen boligsituasjon, er det derfor interessant å se nærmere på hvordan denne boligkapitalen er fordelt blant eldre, og i hvilken grad de er villige til å bruke av denne boligformuen.

Tabell 6 viser fordelingen i ulike formueskomponenter blant yngre og eldre hushold. Her kommer det store formuesgapet som finnes mellom de to aldersgruppene tydelig frem. I tabellen har vi definert brutto realkapital som verdien av fast eiendom (f.eks. bolig og fritidsbolig hus) og målt som antatt markedsverdi av den boligen man nå bor i og hytter eller fritidshus som man

eier alene eller sammen med andre. Summen vil være litt undervurdert siden vi ikke har spurt om verdien av eventuell sekundærbolig, som 10 prosent eier. Eierandelen blant dem som er i 20-årene er 56 prosent, og følgelig må de to laveste markeringspunkter i fordelingen bli null for hushold i denne alderen. 40 prosent av alle og drøyt 70 prosent av boligeierne i den yngste aldersgruppen har gjort boliginvesteringer som i antatt verdi varierer mellom 1,5 og 3,9 millioner kroner. Til forskjell er eierandelen i den eldste aldersgruppen 94 prosent, det er stor spredning, og verdiene av realinvesteringene er betydelig større enn blant de yngste. Eierskap til hytte bidrar til å øke forskjellen mellom unge og eldre. Blant de yngste er det seks prosent som oppgir at de eier hytte, og to av tre blant disse eier hytta sammen med andre. I den eldste aldersgruppen er det 44 prosent som eier hytte, og i tillegg 14 prosent som har gjort det tidligere. Forskjellen mellom unge og eldre hva angår realverdier er enda større enn vist i tabellen siden verdien av eventuell sekundærbolig ikke er regnet inn. Fem prosent blant de yngste og 15 prosent blant de eldste oppgir at de eier minst én sekundærbolig. Vi ser videre av tabellen at uansett hvilke formueskomponenter vi måler, så er det et generasjonsgap mellom ung og gammel, men også større forskjell blant eldre enn blant yngre. Det gjelder antatt finansformue som er målt som summen av bankinnskudd og verdipapirer, bruttoformue der også verdien av familienes biler er regnet med og nettoformue hvor generasjonsforskjellene for øvrig er størst.

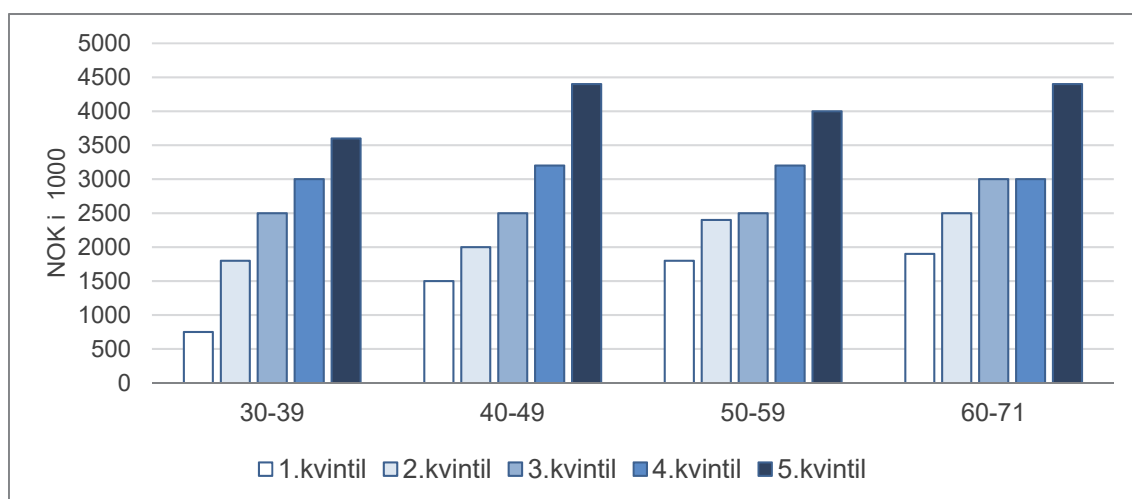
Tabell 6: Fordelingen av utvalgte formueskomponenter i 1000 kr blant hushold med intervju-person mellom 20 og 29 år og mellom 60 og 71 år. Kilde: TNS Gallup 2016

		1 desil	1. kvartil	Median	3. kvartil	9. decil	N
Brutto realkapital	20–29	0	0	1500	2750	3900	(146)
	60–71	550	1900	3000	4750	7500	(494)
Finanskapital	20–29	0	0	50	250	600	(146)
	60–71	0	100	330	853	2000	(494)
Bruttoformue	20–29	0	115	1900	3150	4650	(146)
	60–71	1170	2400	3980	6100	9300	(494)
Nettoformue	20–29	-318	-20	271	1580	2800	(146)
	60–71	520	1885	3380	5500	8730	(494)

3.8.1 FORMUESFORDELING MELLOM OG INNAD I ULIKE ALDERSGRUPPER

Ulike fødselskohorter har etablert seg på boligmarkedet under rammebetingelser som har gitt ulike muligheter for å akkumulere boligkapital. Innen fødselskohortene vil det likevel være store forskjeller mellom hushold med hensyn til tilgang på ressurser og tidspunktet i livsløpet de etablerer seg på boligmarkedet. Dette vil påvirke varigheten på eierskapet til egen bolig og mønsteret på boligkarrieren, samt hvor lønnsom boligkarrieren har vært med hensyn til boligkapital.

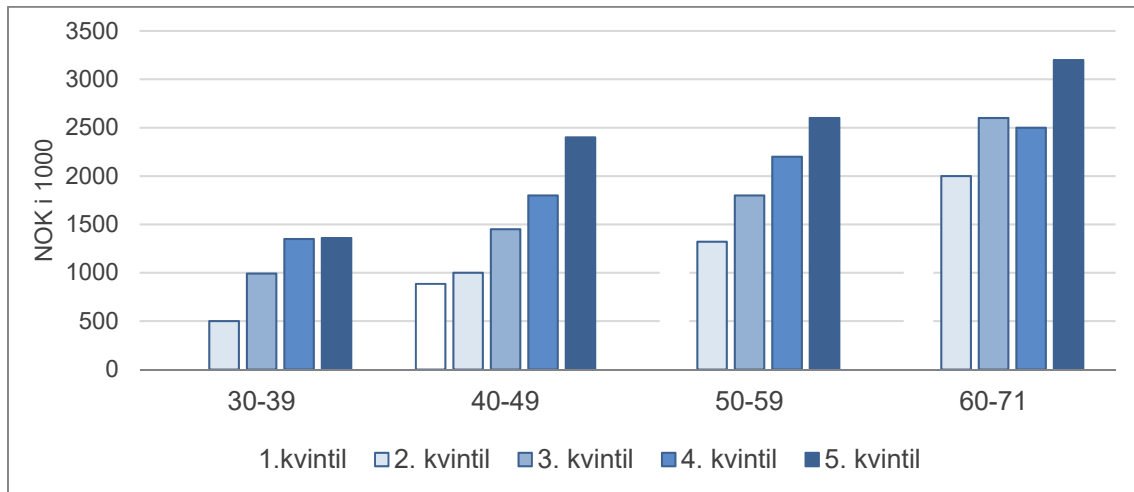
I vårt datamateriale har vi tilgang til opplysninger om husholdenes formueskomponenter og gjeld. Figur 1 viser fordelingen av boligverdier (median) etter husholdenes inntekt og alder på hovedperson.inntekt er delt inn i fem like store grupper, der første kvintil er hushold med de laveste inntektene og femte kvintil er de med høyest inntekt. Boligverdi er her målt som antatt markedsverdi, og kan slik sett betraktes som husholdenes boliginvesteringer. Siden inntekt legger føringer på boliginvesteringene, er det ikke overraskende at hushold innenfor samme inntektsintervall har kjøpt bolig innenfor det samme prissjiktet. Denne sammenhengen mellom inntekt og boligverdier finner vi igjen i alle alderskategoriene.



Figur 2: Boligverdier etter inntekt (kvintiler) og aldersgrupper. Kilde: Sandlie og Gulbrandsen (2016).

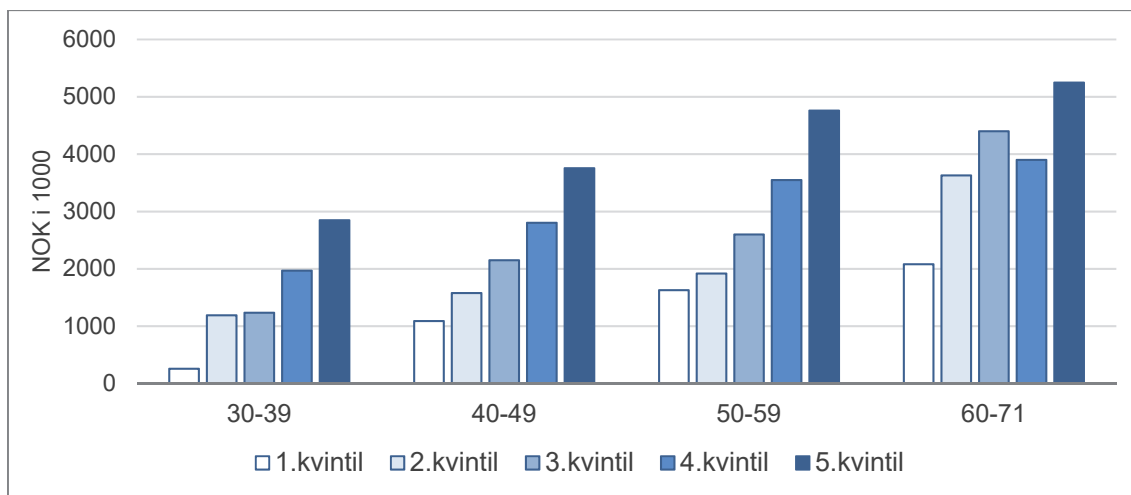
Figur 3 presenterer fordelingen av boligformue etter inntekt og alder. Boligformue er her definert som friverdien mellom antatt markedsverdi på egen bolig og husholdets samlede gjeld. Figuren viser en tydelig alderseffekt. Boligformuen varierer også her med inntekt, men størrelsen på boligformuen har i tillegg en klar positiv korrelasjon med alder. I alle inntektsgruppene stiger boligformuen med alder. Dette kan sees som et uttrykk for både livsløps- og

periodeeffekter. På den ene siden vil økt boligformue være en nødvendig konsekvens av nedbetaling av gjeld gjennom livsløpet og boligkarrieren, men på den annen side kan det også være en konsekvens av den voldsomme prisveksten vi har sett på boliger i løpet av de siste par tiårene.



Figur 3: Boligformuer (friverdi) etter inntekt (kvintiler) og aldersgrupper. Kilde: Sandlie og Gulbrandsen (2016).

Selv om boligen vil utgjøre den mest sentrale formueskomponenten for de fleste hushold, finner vi også andre viktige komponenter i formuen deres. Mellom 20 og 25 prosent av husholdene eier en fritidsbolig, og i den ene undersøkelsen fra TNS Gallup er det spurt om antatt markedsverdi på disse. I tillegg er det spurt om samlet verdi på bankinnskudd, verdipapirer og husholdets bil(er). Med utgangspunkt i disse opplysningene har vi beregnet husholdenes totale nettoformuer. Figur 4 presenterer fordelingen av disse nettoformuene etter inntekt og alder. Figuren kan sees som et uttrykk for at nordmenn, og da spesielt eldre, eier mer enn sine boliger. Gjennom et langt liv har de spart seg opp formuer også gjennom andre eiendeler.



Figur 4: Nettoformuer etter inntekt (kvintiler) og aldersgrupper. Kilde: Sandlie og Gulbrandsen (2016).

Figurene over viser til dels store formuesforskjeller mellom ulike aldersgrupper i samfunnet. Samtidig er det viktig å understreke at figurene også viser at ulikhetene blant eldre kan være minst like store som mellom unge og eldre hushold. Dette er spesielt viktig i en sammenheng der det vurderes at eldre skal betale for en større andel av egne behov for velferdsytelser.

3.9 Holdninger til bruk av boligformuen blant eldre

Mange av dagens eldre sitter altså på store formuer. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan de forvalter og eventuelt bruker denne formuen. Tidligere studier har funnet liten vilje blant eldre til å bruke av boligformuen (Barlindhaug 1995). Siden 1991 har det blitt gjennomført surveys der det er stilt ulike spørsmål som kartlegger folks holdninger til å bruke av oppspart boligkapital. Tabell 7 viser utviklingen i nordmenns holdninger til å bruke av boligkapitalen. Med unntak av 1991, da en høyere andel ikke ville bruke av en eventuell boligkapital, og meget få ville ta opp lån med pant i bolig (dette var jo nær bunnen av boligprisenes store fall i perioden fra 1988 til 1993), viser tabellen et meget stabilt bilde. Vi kan imidlertid skimte en svak endring fra 2012 til 2015 hva angår balansen mellom de som vil låne og de som vil trappe ned på sitt fysiske boligkonsum. Andelen som er usikre på hva de vil gjøre er også økt.

Tabell 7: Holdninger til å bruke boligkapital 1991–2015. Prosent. Respondenter under 63 år. Kilde: TNS Gallup.

	1991	2001	2006	2008	2012	2015
Ville ikke brukt av boligformuen	37	29	25	30	26	23
Selge hele eller deler av boligen til finansinstitusjon, med mulighet til å bo i boligen fremover	3	4	1	1	1	1
Ta opp lån med pant i boligen	6	31	36	31	30	22
Frigjøre midler ved å kjøpe en mindre bolig	27	15	14	13	13	19
Frigjøre midler ved å selge bolig og bli leietaker	6	4	1	2	2	1
Annet	5	5	4	4	4	4
Vet ikke, Ubesvart	16	11	19	20	24	31

Selv om boligkapital korrelerer sterkt med alder, finner vi liten variasjon mellom aldersgruppene. Tabell 8 viser sammenhengen mellom alder og holdninger i 2006 og 2015. Bortsett fra en litt større usikkerhet blant de yngste i 2006, finner vi små forskjeller mellom aldersgruppene. Unntaket er andelen som kan tenke seg å frigjøre midler ved å kjøpe en mindre bolig. Denne andelen øker med alder. Mønsteret er det samme i 2015.

Vi kan også bruke tabell 8 til å måle nettoendringer innenfor de samme fødselskullene. I den eldste kohorten (født 1944–1955) finner vi en økende andel som rapporterer at de ikke vil bruke av boligformuen ved å ta opp lån med pant i boligen. Andelen som sier de vil låne med boligen som sikkerhet har gått ned i de tre eldste kohortene. I samme periode har andelen som er villige til å frigjøre midler ved å kjøpe mindre bolig økt i de samme alderskohortene.

Tabell 8: Holdninger til å bruke boligkapital eller alder og fødselskohort i 2006 and 2015. Kilde: TNS Gallup.

Alder i 2006 Fødselskohort		21–30 1976–1985	31–40 1966–1975	41–50 1956–1965	51–62 1944–1955
Ville ikke brukt av boligformuen		27 %	31 %	24 %	20 %
Ta opp lån med pant i boligen		29 %	39 %	37 %	32 %
Frigjøre midler ved å kjøpe en mindre bolig		6 %	6 %	18 %	24 %
Annet		4 %	6 %	5%	7 %
Vet ikke		34 %	18 %	16 %	17 %
N=		(614)	(768)	(721)	(741)
Alder i 2015 Fødselskohort	20–29 1986–1995	30–39 1976–1985	40–49 1966–1975	50–59 1956–1965	60–71 1944–1955
Ville ikke brukt av boligformuen	17 %	25%	23 %	21 %	32 %
Ta opp lån med pant i boligen	16 %	27 %	24 %	17 %	14 %
Frigjøre midler ved å kjøpe en mindre bolig	7 %	9 %	17 %	27 %	23 %
Annet	6 %	5 %	6 %	7 %	9 %
Vet ikke	54 %	34 %	18 %	16 %	17 %
N=	(230)	(614)	(768)	(721)	(741)

Det kan altså se ut til at en del eldre er villige til å kjøpe seg ned i boligmarkedet for å frigjøre midler. Spørsmålet er om de da også tenker seg en annen tilpasset bolig. I internettsurveyen har vi derfor stilt et spørsmål der folk skal ta stilling til om det kunne være aktuelt å selge boligen etter ulike formål. Svarfordelingen er presentert i tabell 9. 38 prosent av de spurte sier at det kan være aktuelt å kjøpe en annen tilpasset bolig.

Tabell 9: Andel som oppgir at det kunne være aktuelt å selge boligen etter ulike formål blant personer i alderen 50 til 71 år. Prosent. Kilde: TNS Gallup 2016

	Ja	Nei	Vet ikke
Kjøpe en annen tilpasset bolig	38	47	16
Frigjøre kapital til å leie en bolig	6	86	7
Frigjøre kapital til å kjøpe fritidsbolig/hytte	2	95	3
Frigjøre kapital til å hjelpe barn eller barnebarn på boligmarkedet	5	87	8
Frigjøre kapital til annet enn boligforbruk	5	87	8

Tidligere norske studier har vist en økning i andelen eldre som oppgir at de har flytteplaner, men samtidig har det vært liten endring i faktisk flytting (Barlindhaug 2009). I de neste avsnittene ser vi nærmere på om det har skjedd endringer her i løpet av de siste årene.

3.10 Flytting i eldre år

Dersom vi i representative befolkningsundersøkelser spør folk om de har flyttet i løpet av siste året, får vi, med ett viktig unntak, svært lav forekomst av ja-svar. Unntaket er de aller yngste der flytteaktiviteten, målt på denne måten, er svært høy. Dette til forskjell fra eldre og middelaldrene som vi vanligvis treffer på toppen av deres boligkarriere, oftest uten umiddelbare flytteplaner eller ferske erfaringer fra flyttesjauer. Det har riktignok vært framsatt påstander om at eldre selger eneboligen og flytter inn i tilgjengelige boliger uten tyngende vedlikeholdsbehov, men hittil har det vært sparsomt med solid empirisk belegg for slike påstander.

En surveyundersøkelse fra høsten 2015 bar imidlertid bud om at noe var på gang. Sammenliknet med en tilsvarende undersøkelse fra høsten 2012, utgjorde mennesker mellom 50 og 68 år en høyere andel av boligmarkedets kjøpergruppe. I 2012 utgjorde denne aldersgruppen 14 prosent av alle som hadde kjøpt bolig i årene 2009–2012. I 2015 utgjorde tilsvarende aldersgruppe 28 prosent av de som hadde kjøpt bolig i en tilvarende like lang forutgående periode, i årene 2012–2015 (Gulbrandsen, 2016). Endringen kan forklares med demografi. De som kom til verden under den store fødselsboomen etter fredsslutningen i 1945, var nå i slutten av 60-åra eller begynnelsen av 70-åra. De som i 2015 hadde nådd livsfasen 65 til 69 år tilhørte en fødselskohort der det i gjennomsnitt ble født 66 153 barn i året. En motsvarende og tradisjonelt aktiv aldersgruppe på boligmarkedet, de som i 2015 var mellom 30 og 34 år, tilhørte en meget liten fødselskohort der det i gjennomsnitt ble født 50 441 barn i året. 1984 representerte bunnmålet i etterkrigstida. Da ble det født under 50 000 barn (Gulbrandsen 2016). Den demografiske kraften er åpenbar. Spørsmålet er om det i tillegg foreligger atferdsendring. Er de som nå kommer i en kritisk livsfase med tanke på helse og rørlighet, i større grad enn før i ferd med å flytte til en bolig som det er lettere og bo i som gammel?

Nå vil man finne mer flytting også blant middelaldrende og eldre dersom opplysninger om innflyttingstidspunkt grupperes og presenteres på en annen måte en som et øyeblikksbildet. Dette er heller ikke noe nytt fenomen. Allerede i 2001 fant Gulbrandsen og Langsether (2001) at 12 prosent av de som var mellom 60 og 67 år, 22 prosent av de alderen mellom 68 og 75 år og 32 prosent av de over 75 år hadde flyttet inn i sin daværende bolig etter de hadde passert 60 års dagen. Vi finner en tilsvarende akkumulert flytteaktivitet i vår surveyundersøkelse. Ved hjelp av opplysninger om alder og tidspunkt

for innflytting i nåværende bolig har vi beregnet andelen i hver aldersgruppe som har flyttet inn etter fylte 50 år. Som vi ser av tabell 10 øker andelen fra sju prosent blant de som er i første halvdel av 50-åra, noe som tilsvarer en årlig flyttefrekvens på mellom én og halvannen prosent, til 37 prosent blant de som har nådd siste halvpart av 60-åra. Om de siste har fordelt flyttingen over de foregående 16 til 20 årene, gir dette en årlig flytterate på to prosent. Vi kan altså konkludere med at beskjedne årlige flytterater aggregerer opp til betydelige andeler som har tatt nok et skritt i boligkarrieren i godt voksen alder.

Tabell 10: Andel som har flyttet inn i nåværende bolig etter fylte 50 år etter alder i 2016. Kilde: TNS Gallup 2016.

	50–55	56–60	61–65	66–71
Inn etter 50 år	7 %	21 %	28 %	37 %
N:	(609)	(534)	(462)	(629)

Alderskategoriene og variabeldefinisjonen fra 2016 er ikke de samme som i det refererte paperet fra 2001. Dersom vi skiller ut aldersgruppen 60 til 67 år i 2016, finner vi at 10 prosent har flyttet etter at de fylte 60 år, altså omtrent det samme som i 2001. Siden øvre aldersgrense i 2016 var 71 år, må vi sammenlikne aldersgruppen 68 til 71 år med aldersgruppen 68–75 år fra 2001. Også her fikk vi samme andel, 22 prosent i 2001 og 23 prosent i 2016. Disse tallene tyder ikke på økt aktivitet og at de nevnte endringene mellom 2012 og 2015 kan bunne i demografi alene. Vi skal huske at denne aldersgruppen i 2001 (ved å avgrenses tre år høyere, til 75 år) hadde fire ekstra år til å samle opp flyttinger. Vi ser også at ytterligere 21 prosent blant de som i dag er mellom 60 og 67 år hadde flyttet mens de var i 50-åra. Tilsvarende andel blant dem mellom 68 og 71 år var 16 prosent. Dette kan være en indikator på mer flytting tidligere, og at det dermed også en viss atferdsendring på gang.

For å avgrense dem som relativt nylig har flyttet har vi definert to grupper, de som flyttet inn i nåværende bolig etter 2009 og de som flyttet inn etter 2012. Andelene som faller i disse to gruppene er vist i tabell 11. Andelene er like uansett alder. Her skal vi huske på at vi kan registrere ulike fenomener i de ulike aldersgrupper. Teoretisk laveste alder ved flytting i den yngste aldersgruppen er 44 år. Da kan vi fortsatt forvente å finne mennesker på vei oppover i boligkarrieren og også mennesker som for eksempel på grunn av samlivsbrudd beveger seg nedover. Teoretisk laveste alder ved flytting i den eldste alders-

gruppen er 60 år. Vi vil fortsatt selvsagt ikke utelukke muligheter for nedadgående bevegelser på grunn av skilsmisser, men sannsynligheten er nå mye større for at vi har å gjøre med strategisk flytting med tanke på å få en bolig som er bedre tilpasset årene og de forventede problemer som vil kunne komme.

Tabell 11: Andel som har flyttet inn i nåværende bolig etter 2009 eller etter 2012 etter alder i 2016. Kilde: TNS Gallup 2016.

	50–55	56–60	61–65	66–71
Inn etter 2009	20 %	20 %	18 %	18 %
Inn etter 2012	9 %	9 %	8 %	8 %
N:	(609)	(534)	(462)	(629)

Vi har gjort foreløpige analyser av egenskaper ved de som flytter og boligene som flyttes fra og flyttes til. Vi fant ingen forskjell avhengig av om vi deler inn etter å ha flyttet etter 2009 eller å ha flyttet etter 2012 som klassifiserende variabel. Da vi får en større gruppe flyttere ved å inndele etter flytting etter 2009, har vi valgt å bruke denne inndelingen videre i denne rapporten. Dette gir oss 1718 personer som ikke har flyttet og som vi i den videre analysen kaller «stabile» og 446 personer som har flyttet inn i nåværende bolig etter 2009, de «mobile».

Tabell 12 viser hustypen som de stabile og de mobile nå bor i, samt hustype for forrige bolig til de mobile. Andre småhus er her rekkehus og tomannsbolig. Blant de mobile ser vi en bevegelse bort fra enebolig og over mot blokk. Vi ser også at eneboligandelen er klart høyere og blokkandelen klart lavere blant de stabile sammenliknet med forrige bolig til de mobile. Foreløpig lanserer vi at dette er et resultat av at forekomsten av denne typen flytting er korrelert med det lokale boligtilbud. Nærmere bestemt at slike flytting forekommer oftest i og nær de største byene som har høyere innslag av blokkleiligheter enn i landet for øvrig.

Tabell 12 Hustype for stabile (ikke flyttet etter 2009) og mobile (flyttet etter 2009) og forrige hustype for mobile. Kilde: TNS Gallup 2016.

	Stabile	Mobile	
		Nåværende bolig	Forrige bolig
Enebolig	66 %	37 %	49 %
Andre småhus	21 %	20 %	24 %
Blokk	13 %	37 %	22 %
Annet	1 %	6 %	5 %
N:	(1718)	(446)	(446)

Vi legger en tilsvarende tolkning til grunn for tabell 13 som på tilsvarende vis viser antall rom. Sammenlikner vi boligstørrelse blant de stabile og de mobile finner vi en meget stor forskjell. Andelen med tre rom eller mindre (akkurat tre rom er her vanligst) er 26 prosentpoeng lavere blant de stabile, samtidig som andelen med fem rom eller mer er 36 prosentpoeng høyere. Vi finner en forskjell i samme retning, men klart mindre når vi sammenlikner nåværende og forrige bolig blant de mobile. Andelen med tre rom eller mindre er 13 prosentpoeng høyere for nåværende bolig sammenliknet med den de flyttet fra, mens andelen med minst fem rom er 15 prosentpoeng lavere. Igjen antar vi at denne forskjellen bunner i at den slags flytteaktivitet er korrelert med det lokale boligtilbud.

Tabell 13: Antall rom for stabile (ikke flyttet etter 2009) og mobile (flyttet etter 2009) og antall rom i forrige bolig for mobile. Kilde: TNS Gallup 2016.

	Stabile	Mobile	
		Nåværende bolig	Forrige bolig
Mindre eller lik 3 rom	17 %	43 %	30 %
Fire rom	19 %	29 %	26 %
Fem rom	21 %	14 %	17 %
6 rom eller mer	43 %	14 %	26 %
	(1718)	(446)	(446)

Vi finner altså en viss bevegelse mot lavere boligkonsum i betydningen konsum av boligareal. Samtidig forventer vi at slik flytting i større grad vil være flytting til en bolig som er mer tilgjengelig og dermed mer tilpasset en kommende alderdom. For å definere tilgjengelige boliger har vi brukt et spørsmål om boligen har bad, kjøkken, stue og minst ett soverom på inngangspartiet. De boliger der dette kriteriet er oppfylt, eller at huset er utstyrt med heis, definerer vi som tilgjengelige boliger. Som vi ser av tabell 14, er kriteriet om å bo i en tilgjengelig bolig oftere oppfylt blant de mobile enn blant de stabile.

Tabell 14: Andel som bor i en tilgjengelig bolig blant stabile (ikke flyttet etter 2009) og mobile (flyttet etter 2009). Kilde: TNS Gallup 2016.

	Stabile	Mobile
Tilgjengelig bolig	62 %	79 %
N:	(1718)	(446)

Mønsteret som avdekkes i tabell 14 kommer også tydelig frem i tabell 15, som viser andel som oppgir at de har valgt nåværende bolig med tanke på funksjonsnedsettelse eller alderdom etter botid. Andelen som har valgt bolig med tanke på funksjonsnedsettelse og alderdom er klart høyest blant som har byttet bolig i løpet av de siste 6 årene. Deretter synker andelen med botid. Blant de som har bodd 15 år eller mer i nåværende bolig oppgir omkring én av ti at de har valgt boligen med tanke på funksjonsnedsettelse og alderdom.

Tabell 15: Andel som oppgir at de har valgt nåværende bolig med tanke på funksjonsnedsettelse eller alderdom etter botid blant personer i alderen 50 til 71 år. Prosent. Kilde: TNS Gallup 2016.

	Under 6 år	7–14 år	15–23 år	24–31 år	32 år eller mer
	40	25	12	13	11
N=	446	398	434	419	467

I kommentarene til tabell 11 nevnte vi at vi også kunne forvente å finne personer som tidligere har vært på vei oppover i boligkarrieren. De fleste av dem som vi definerer som stabile, har jo også kommet fra en annen bolig, men før 2010. Mens en endring mot mer blokkboliger og mindre boliger preget de mobile, ser vi at de stabile tidligere har gjennomgått en motsatt karriere. Andelen i enebolig hadde vært 36 prosent i forrige bolig (mot 66 prosent i nåværende). Andelen som bodde på tre rom eller mindre, hadde økt med 26 prosentpoeng, Andelen som bodde på minst fem rom hadde økt med 33 prosentpoeng. Paradoksalt nok er fordelinger for hustype og boligstørrelse nærmest identiske dersom vi sammenlikner forrige bolig for de stabile og nåværende bolig for de mobile.

Tabell 16 viser fordelingen av antatt markedsverdi (i tusen kroner) for nåværende bolig. Henholdsvis 83 og 80 prosent har svart på dette spørsmålet i de to gruppene. Dette er lavere enn hva vi tidligere har oppnådd med denne type metode, men da har også aldersspennet vært større. Det kan synes som evnen og viljen til å oppgi markedspris er lavere for målgruppen for denne undersøkelsen sammenliknet med utvalg der også yngre inngår. For de stabile kan dette ikke forklares av innslaget av leieboere, siden eierandelen i gruppen er 96 prosent. Det kan det imidlertid gjøre blant de mobile hvor eierandelen er 86 prosent. Hovedtyngden (52 personer) leier her av en privat utleier, mens det er fem personer som leier av kommunen og fem personer som svarer annet. Dette tyder på at vi blant de mobile også har fått med et lite mindretall på vei nedover i boligkarrieren. Med dette forbehold, ser vi i tabell 16 at antatt markedsverdi er omtrent den samme blant de stabile og de mobile.

Tabell 16. Antatt markedsverdi for boligen blant stabile (ikke flyttet etter 2009) og mobile (flyttet etter 2009). Kilde: TNS Gallup 2016.

	Stabile	Mobile
1. kvartil	2500	2500
Median	3500	3600
3. kvartil	6000	5500
N:	(1419)	(355)

Tabell 17 viser brutto husholdningsinntekt i de to gruppene. Vi ser en tendens til at de mobile har lavere inntekt enn de stabile. I begge grupper er det 85 prosent som har besvart spørsmålet og tabellen er basert på disse.

Tabell 17: Brutto husholdningsinntekt blant stabile (ikke flyttet etter 2009) og mobile (flyttet etter 2009). Kilde: TNS Gallup 2016.

	Stabile	Mobile
1. kvartil	600	500
Median	950	800
3. kvartil	1600	1400
N:	(1454)	(378)

Som nevnt inngår det et begrenset antall leieboere blant dem som har flyttet. Holder vi disse utenfor blir inntektsfordelingen blant de resterende mobile mer lik inntektsfordelingen blant de stabile. Leieboerne befinner seg i hovedsak i inntektsfordelingens nedre halvdel. Ved å holde dem utenfor heves grenseverdien for første kvartil til 550 000 kr og medianverdien til 900 000 kr. Grenseverdien for 3. kvartil forblir uendret. Dette er også en relativt ung gruppe. Halvparten er 57 år eller yngre og 65 prosent er under 60 år.

Mulighetene for å kunne realisere den type flyttinger som vi har beskrevet foran, vil i stor grad være avhengig av boligtilbudet på det stedet de middelaldrende og eldre nå bor eller ønsker å flytte til. I utgangspunktet antar vi at det primært er boligmarkedet i de største byene og omkringliggende områder som er nok variert til å gi slike tilbud, og som samtidig har et etterspørspress som stort nok til at de som flytter får en akseptabel pris for den boligen de selger. Vi bør med andre stor se i hvilken grad de flytteprosessene vi har beskrevet avhenger av urbaniseringsgrad.

Datamaterialet inneholder kommunenummer. Alle kommuner som har null som tredje siffer i kommunenummeret er bykommuner. Av dem som på denne måten er bosatt i en landkommune, er det 17 prosent i aldersgruppen 50–71 som har flyttet etter 2009. Av dem i samme aldersgruppe som er bosatt

i en bykommune, er det 24 prosent i samme aldergruppe som har flyttet i samme periode. Hypotesen om at slik flytting er vanligere i byen enn på landet får altså støtte, selv om forskjellen ikke er stor. Ser vi spesielt på Oslo og Akershus, blir andelen den samme som i byer totalt sett, nemlig 23 prosent flyttere.

Spørreundersøkelsen inneholder et spørsmål der respondenten blir bedt om å beskrive stedet der de nå bor. Tabell 18 viser fordelingen på dette spørsmålet. Tabell 19 viser hvordan svarende på dette spørsmålet er korrelert med en by–land inndeling basert på kommunenummer. Korrelasjonen er sterk. Men langt fra én til én. Dersom vi kun er på de 198 som bor i en av de ni omegnskommunene til Oslo, så sier 56 prosent av disse at de bor i en forstad til en storby, åtte prosent i en småby, 27 prosent i et tettsted i en landkommune og åtte prosent i spredtbygd strøk. Selv ikke alle de som bor i Oslo svarer at de bor i sentrum av en storby. Av de 288 dette gjelder, svarer 38 prosent sentrum i en storby, 60 prosent forstad til en storby, mens to prosent gir boligstedet en mindre urban karakteristikk.

Tabell 18. Beskrivelse av nåværende bosted. Kilde: TNS Gallup 2016.

Sentrum i storby	Forstad til storby	Småby	Tettsted i landkommune	Spredtbygd strøk
10 %	28 %	20 %	23 %	19%

Tabell 19: Prosentandel som bor i en bykommune i ulike typer bosteder. Kilde: TNS Gallup 2016.

	Sentrum i storby	Forstad til storby	Småby	Tettsted i landkommune	Spredtbygd strøk
Andel i bykommune	100	78	61	7	17

Tabell 20 viser hvordan markedsverdi av nåværende bolig er fordelt etter hva slags strøk boligen befinner seg i. Hovedskille i tabellen går mellom storby og de øvrige. I fortsettelsen vil vi operere med storby som egen kategori, uansett om dette er sentrum eller forsted, og ellers bruke de tre mindre urbane områder som de er. Dette gjør for eksempel at vi får med alle som bor i Oslo, og mer enn halvparten av dem som bor i en omegnskommune til Oslo i storbygruppen.

Tabell 20: Nåværende boligs antatte markedsverdi etter type bosted. Kilde: TNS Gallup 2016.

	Sentrum i storby	Forstad til storby	Småby	Tettsted i landkommune	Spredtbygde strøk
1 kvartil	3000	3000	2500	2200	1700
Median	5000	4800	3200	3200	3000
3. kvartil	8000	7200	4500	4900	4400
N:	(193)	(618)	(371)	(425)	(293)

Tabell 21 viser andelene i henholdsvis enebolig og blokk etter flyttestatus og bostedstype. I storbyene ser vi at boligsituasjonen til de stabile likner svært mye på boligsituasjonen til flytterne før de flyttet. Samtidig har flyttingen resultert i en klart lavere eneboliginnslag og et klart høyere blokkinnslag. Det samme er tilfellet med de som er bosatt i de mindre byene. Selv om eneboligandelen her er klart høyere og blokkandelene klart lavere, skjer det også her en betydelig bevegelse bort fra eneboliger og over mot blokk blant flytterne. En liknende bevegelse finner vi blant flytterne som nå bor i et tettsted. Her skiller imidlertid den forrige boligformen seg klart mer fra boligtypen til de stabile innbyggerne. Det kan tyde på et visst innslag av innflytting fra mer urbaniserte områder. Denne forskjellen er enda tydeligere, dersom vi sammenlikner de bofaste og flytterne i spredtbygde strøk. Her er forskjellen mellom førsituasjonen til flytterne og nåsituasjonen til de stabile enda større. Det er også det eneste sted der det er flere som har flyttet fra enn til blokk. Dette tyder på at vi her har et interessant innslag av flytting fra byer som vi dessverre ikke har data til å kunne belegge empirisk.

Tabell 21: Prosentandel i henholdsvis enebolig og blokk blant stabile blant flyttere (nåværende og forrige bolig) etter bostedets urbaniseringsgrad. Kilde: TNS Gallup 2016.

	Storby			Småby			Tettsted			Spredtbygde		
	Stabile		Flyttere	Stabile		Flyttere	Stabile		Flyttere	Stabile		Flyttere
	Nå	Nå	Før	Nå	Nå	Før	Nå	Nå	Før	Nå	Nå	Før
Enebolig	41	18	38	70	37	61	82	47	59	92	83	58
Blokk	29	55	31	8	34	12	3	24	15	1	2	12
N:	(628)	(202)	(202)	(329)	(99)	(99)	(424)	(85)	(85)	(331)	(57)	(57)

Ser vi på marginaltallene kan vi også beregne at andelen som flytter øker med urbaniseringsgrad. Flytterne utgjør 15 prosent av hele aldersgruppen i spredtbygde strøk, 17 prosent i tettbygde strøk, 23 prosent i mindre byer og 24 prosent i storbyer. Dersom det virkelig er slik at det skjer en viss flytting fra byer til mindre urbaniserte strøk, vil denne forskjellen være enda litt større.

Tabell 22 viser andel av flyttere og stabile som bor i en tilgjengelig bolig (se definisjon foran). Uansett urbaniseringsgrad er her situasjonen klart bedre for de som har flyttet enn for de som ikke har gjort det.

Tabell 22: Prosentandel i tilgjengelig bolig. Kilde: TNS Gallup 2016.

	Storby		Småby		Tettsted		Spredtbygd	
	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere
	58	81	64	78	65	79	63	77
N:	(628)	(202)	(329)	(99)	(424)	(85)	(331)	(57)

Tabell 23 vises antatt markedsverdi av nåværende bolig. Fordelingene er basert på de som har oppgitt antatt pris. Markedsverdiene er som ventet klart høyere i storbyene enn ellers, mens forskjellene mellom de tre andre områdene er heller små. Både i storbyer og i mindre byer har flytterne boliger av noe lavere verdi enn hos de stabile. Noen slik forskjell finner vi ikke i tettsteder og i spredtbygde strøk.

Tabell 23: Boligverdi blant stabile og flyttere etter bostedets urbaniseringsgrad. Kilde: TNS Gallup 2016.

	Storby		Småby		Tettsted		Spredtbygd	
	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere
1. kvartil	3000	3000	2500	2000	2200	2000	1600	1600
Median	5000	4600	3400	2900	3200	3000	3000	3000
3. kvartil	7500	7000	4750	4000	4600	5000	4000	4500
N	(541)	(166)	(284)	(80)	(349)	(67)	(242)	(39)

Det er små forskjeller i husholdsinntekt mellom flytterne og de stabile (tabell 24). Igjen ser vi at flytterne i spredtbygde strøk skiller seg noe fra de øvrige. Både medianverdien og grenseverdien mellom 3. og 4 kvartil, ligger her høyere blant flytterne enn blant de stabile.

Tabell 24. Fordeling av brutto husholdsinntekt blant bofaste og flyttere etter urbaniseringsgrad. Kilde: TNS Gallup 2016.

	Storby		Småby		Tettsted		Spredtbygd	
	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere
1.kvartil	600	560	600	650	600	500	600	412
Median	1000	900	950	800	900	800	900	1000
3. kvartil	1800	1500	1300	1100	2000	2000	1350	1650
N:	(529)	(171)	(287)	(82)	(3599)	(75)	(276)	(47)

Både flyttere og stabile har gjeld, men uansett bosted er det slik at gjelda er høyere blant de som har flyttet enn blant de stabile. Ser vi på medianbeløpet, gir et uveid gjennomsnitt av disse en gjeld blant flytterne som er 625 000 kroner høyere blant flytterne enn blant de stabile (tabell 25). Tabell 19 viste at de som bodde i storbyer hadde betydelig dyrere boliger enn de øvrige. Denne verdiforskjellen avspeiler seg ikke i gjeldas størrelse. Uansett urbaniseringsgrad er det langt mindre forskjell i folks gjeld. Dette viser sannsynligvis at de som flytter i områder med høye priser får så godt betalt for den gamle boligen at ekstra lånebehov ikke blir større enn blant de som flytter i områder med lavere priser. Rimelig nok viser tabellen at det er noen flere blant flytterne enn blant de stabile som har gjeld med sikkerhet i boligen. Denne del av gjelda er gjennomgående høyere blant flytterne enn de stabile, men i liten grad betinget av urbaniseringsgrad.

Tabell 25: Fordeling av samlet gjeld, andel med gjeld som er sikret med pant i bolig og fordeling av den siste gjelda blant stabile og flyttere etter bostedets urbaniseringsgrad. Kilde: TNS Gallup 2016.

	Storby		Småby		Tettsted		Spredtbygd	
	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere
Samlet gjeld	0	200	0	320	0	15	0	100
1. kvartil	600	1050	550	1200	500	900	450	1100
Median	1600	2200	1400	2200	1500	2000	1200	1800
3. kvartil	(545)	(164)	(294)	(79)	(375)	(67)	(296)	(39)
Andel med gjeld med sikkerhet i boligen	62 %	74 %	62 %	69 %	64 %	72 %	55 %	71 %
Gjeld med sikkerhet i boligen								
1. kvartil	600	800	500	800	500	600	450	650
Median	1200	1430	1000	1500	1000	1300	850	1200
3. kvartil	2300	2500	1500	2000	1900	2000	1800	1800
N	(311)	(112)	(165)	(52)	(217)	(41)	(148)	(25)

Et annet datamateriale, innsamlet høsten 2015 (Gulbrandsen 2016), gjør det mulig å gå nærmere inn på sammensetningen av formuen til flytterne og de stabile, men gir ikke tilsvarende muligheter til å se på geografiske forskjeller. I dette datamaterialet er det drøyt 1000 personer i aldersspennet 50–71 år, og eierne blant disse (92 prosent) er blitt spurt om når de kjøpte boligen. Vi får da en ikke helt ut sammenliknbar gruppe med dem i det spesifikke utvalget i aldersgruppen 50–71 som har flyttet inn etter 2009. Siden eierandelen er så høy, regner vi gruppene som tilstrekkelig like til at vi kan vi et utfyllende bilde

av gruppens formuessituasjon. I tabell 26 viser vi fordelingen av brutto realformue (verdi av bolig og fritidshus), egenkapital (boligverdi minus samlet gjeld), finansformue (summen av bankinnskudd og aksjeportefølje), samlet gjeld og nettoformue. For nærmere definisjon av de ulike komponentene viser vi til Gulbrandsen 2016, side 38.

Tabell 26: Fordeling av ulike formueskomponenter blant boligeiere i aldersgruppen 50–71 som har flyttet eller ikke flyttet etter 2009. Kilde: TNS Gallup 2016.

	Realformue		Egenkapital		Finansformue		Gjeld		Nettoformue	
	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere	Stabile	Flyttere
1. kvartil	2000	2200	1200	700	200	75	0	0	2000	1482
Median	3200	3000	2160	1800	300	200	300	1000	3400	2700
3. kvartil	5000	5200	3400	3150	750	600	1000	1700	5425	4600
N:	(815)	(143)	(815)	(143)	(815)	(143)	(815)	(143)	(815)	(143)

Tabellen viser at flytterne har investert i boliger av samme verdi som verdien til boligene til de stabile. Flytterne har noe lavere egenkapital enn de stabile. Dette er ikke urimelig siden det koster å flytte, men vi vet ikke noe om verdien av forrige bolig. Et uveid gjennomsnitt av de tre markeringspunktene i fordelingene, gir et tall blant flytterne som er 370 000 kroner lavere blant flytterne enn blant de stabile. Finansformuene er også litt lavere blant flytterne. En tilsvarende beregning som for egenkapital, gir 125 000 kroner i de stabiles favør, Flytting fører også til mer gjeld. En tilsvarende beregning gir i gjennomsnitt en gjeld som er 700 000 kroner høyere blant flytterne enn blant de som ikke har flyttet. Siden gjeld og finansformue er viktige aspekter av nettoformuen, vil nødvendigvis også nettoformuen være større blant de stabile enn blant flytterne. En tilsvarende beregning basert på markeringspunktene i fordelingene gir 680 000 kroner i de stabiles favør. Det skal legges til at dette er relativt primitive mål, samtidig som vi ikke vet om forskjellene er et resultat av flytting siden vi ikke vet noe om flytternes formue før de flyttet.

Mens vi i den aldersspesifikke undersøkelsen fra våren 2016 spurte om lån med sikkerhet i boligen, spurte vi i undersøkelsen høsten 2015 om hele eller deler av boliglånet var et rammelån. Nå vil man kunne ha lån med sikkerhet i bolig uten at dette er rammelån. Vi skal derfor forvente en lavere andel med rammelån enn med lån mot sikkerhet i bolig. Tabell 27 viser at flere blant flytterne enn blant de stabile oppgir å ha boliglån, men blant de som har boliglån er andelen med rammelån den samme uansett om de har vært stabile eller mobile. I gjennomsnitt kan det se ut som om flytterne har tatt ut drøyt

200 000 kroner mer av rammelån enn de stabile. Ser vi på de som har voksne barn har det ingen betydning for deres støtte til barnas boligetablering om de selv nylig har flyttet eller lar latt vær å gjøre det.

Tabell 27: Lån, rammelån og økonomisk støtte til voksne barns boligetablering avhengig av egen flytteaktivitet. Kilde: TNS Gallup 2016.

	Stabile	Flyttere
Andel med boliglån	64 % (816)	76 % (143)
Andel av disse som har rammelån	53 % (520)	54 % (109)
<i>Størrelsen på anvendt ramme:</i>		
1. kvartil	800	1000
Median	1200	1500
3. kvartil	2000 (265)	2200 (57)
Andel med voksne barn som har gitt minst ett barn støtte ved boligkjøp	32 % (742)	34 % (123)

3.11 Utbedring av egen bolig

Ved siden av flytting, er det mulig å tilpasse boligsituasjon til alderdommen ved å gjennomføre utbedringer på eksisterende bolig. Vi har derfor kartlagt hvor mange som har gjennomført eller har planer om å bygge om eller tilpasse dagens bolig med tanke på ulike funksjonsnedsettelse. I spørreundersøkelsen vi gjennomførte til dette prosjektet inkluderte vi et spørsmål om hvorvidt det er foretatt ulike tilpasninger i boligen for å utbedre tilgjengeligheten med tanke på funksjonsnedsettelse og skrøpeligheit. Spørsmålet ble avgrenset til følgende tiltak; fjernet terskler, gjort tilpasninger på kjøkkenet, satt opp ekstra gelender i trapp, satt inn bredere dører, gjort tilpasninger på badet, montert rullestolrampe og installert ekstra belysning. Svarfordelingen på spørsmålet er presentert i tabell 28. Vi har kontrollert for om svarfordelingen varierer etter alder, inntekt eller boligverdi, men analysene avdekket ingen signifikante forskjeller. Tabellen kan med andre ord leses som et generelt uttrykk for nordmenns tilbøyelighet til å gjennomføre disse tiltakene i egen bolig.

Et interessant funn i tabellen er hvor mange som gir uttrykk for at det ikke er aktuelt å gjennomføre noen av tiltakene. I sammenheng med det politiske målet om at eldre selv i utgangspunktet er ansvarlig for å tilrettelegge boligen for alderdommen, er tallene dårlig nytt. Tre av fire eller mer oppgir at det ikke er aktuelt å gjennomføre noen av tiltakene. Det er vanligst å ha gjennomført enkle tilpasninger med hensyn til redusert bevegelighet, slik som fjernet terskler

og satt opp ekstra gelender i trapp. Omkring én av ti har gjennomført slike tilpasninger. Noen færre har gjort tilpasninger på kjøkken og bad.

Tabell 29: Andel som har gjennomført ulike typer tilpasninger av egen bolig blant personer i alderen 50 til 71 år. Prosent. Kilde: TNS Gallup 2016

	Har gjort det	Vurderer å gjøre det	Ikke aktuelt å gjøre det	Vet ikke
Fjernet terskler	10	8	72	10
Gjort tilpasninger i kjøkkenet	8	4	81	7
Satt opp ekstra gelender i trapp	11	4	80	5
Satt inn bredere dører	7	3	83	6
Gjort tilpasninger på badet	9	6	78	6
Montert rullestolrampe	2	3	89	6
Installert ekstra belysning	9	9	76	6

Det er rimelig å tenke seg at utbedringer på nåværende bolig er mest aktuelt for stabile beboere, altså de som ikke har byttet bolig i nyere tid. Dette stemmer til en viss grad. Tabell 30 viser andel som har gjennomført ulike typer tilpasninger etter om husholdet har flyttet etter 2009 eller ikke. Det er ingen store forskjeller med hensyn til utførte tiltak, men noen flere bofaste enn flyttere har satt opp ekstra gelender i trapp. Når det gjelder fjernet terskler, er imidlertid situasjonen omvendt. De mest interessante forskjellene finner vi likevel i forhold til vurderinger om hvorvidt det er aktuelt å gjøre slike tilpasninger av boligen. Det er klart flere blant flytterne enn de bofaste som oppgir at det ikke er aktuelt å gjennomføre slike tiltak, og noen flere bofaste enn flyttere oppgir at de vurderer å gjøre noen av de oppgitte tilpasningene av egen bolig. Dette kan sees i sammenheng med at mange av flytterne har gjort tilpasninger av boligsituasjonen gjennom flytting, mens de bofaste er mer åpne for tilpasninger av nåværende bolig om livssituasjonen krever det.

Tabell 30: Andel som har gjennomført ulike typer tilpasninger av egen bolig blant personer i alderen 50 til 71 år fordelt etter om de har flyttet etter 2009. Prosent. Kilde: TNS Gallup 2016

	Har gjort det		Vurderer å gjøre det		Ikke aktuelt å gjøre det		Vet ikke	
	Flyttet	Ikke flyttet	Flyttet	Ikke flyttet	Flyttet	Ikke flyttet	Flyttet	Ikke flyttet
Fjernet terskler**	12	9	4	9	78	71	5	11
Gjort tilpasninger i kjøkkenet	8	8	4	3	80	84	7	4
Satt opp ekstra gelender i trapp**	7	12	1	5	90	77	3	6
Satt inn bredere dører*	9	7	1	3	85	83	4	6
Gjort tilpasninger på badet**	10	9	3	7	84	77	3	7
Montert rullestolrampe*	2	2	1	3	93	88	4	7
Installert ekstra belysning	10	9	7	9	80	75	3	6

*) signifikant for $P > 0,05$, **) signifikant for $P > 0,01$

3.12 Oppsummering og avsluttende diskusjon

I denne temadelen har vi med utgangspunkt i ulike surveyundersøkelser kartlagt boligsituasjonen blant eldre. Spesiell vekt er tillagt spørsmål om eldre planlegger og gjennomfører boligtilpasninger med tanke på en alderdom med nedsatt funksjonsevne. Resultater fra tidligere forskning viser at flytteaktiviteten blant eldre husholdninger er lav. Samtidig har det i senere tid blitt fremsatt påstander om at eldre er villige til å bytte bolig for å tilpasse seg alderdommen, for eksempel ved å selge en enebolig for å flytte inn i en mindre leilighet. Motivene for en slik strategisk flytting kan være både praktiske ved at ny bolig krever mindre vedlikehold, samt økonomiske ved at salget kan frigjøre penger til en økonomisk mer romslig alderdom.

Eldre er i utgangspunktet mindre mobile på boligmarkedet enn yngre mennesker. Dette må sees i sammenheng med livsløpsdynamikk og boligkarrier. Unge mennesker har ofte høy flytteaktivitet som følge av at de er på vei oppover i boligkarrieren. Boligsituasjonen tilpasses nye livssituasjoner med hensyn til jobb og familie. Eldre og middelaldrende husholdninger er derimot gjerne på en slags topp av boligkarrieren, og har derfor gjerne ingen umiddelbare flytteplaner eller nylig tilbakelagte flyttinger. Dette betyr at i undersøkelser der folk blir spurt om de har flyttet i løpet av de siste året finner

forholdsvis lav forekomst av flyttinger blant eldre. Vi har derfor valgt å kartlegge flytting blant middelaldrende og eldre ut fra en bredere tidshorisont, og har i den anledning gruppert eldre ut fra om de har flyttet i løpet av de siste årene. Nærmere bestemt om de har flyttet etter 2009. Omkring hvert femte hushold med hovedperson i alderen 50 til 60 år oppgir at de har flyttet i denne perioden, mens noen færre (18 prosent) oppgir dette blant de i alderen 61 til 71 år. Dette betyr at selv om årlige flytterater blant eldre er forholdsvis beskjedne, er det likevel en betydelig andel som har endret status i boligkarrieren om vi aggregerer tallene over en gitt periode. Det er vanskelig å si om flytteaktiviteten blant eldre har økt over tid. Vi finner likevel noen indikasjoner på mer flytting enn tidligere i eldre år, og at dette kan skyldes at en atferdsendring er på gang.

Det er en betydelig andel middelaldrende og eldre som bytter bolig i godt voksen alder. Blant de yngste middelaldrende kan dette skyldes at fremdeles er på vei oppover i boligkarrieren eller at de har endret boligsituasjon som følge av samlivsbrudd. Det sentrale spørsmålet her er imidlertid om det er mulig å se indikasjoner på det vi kan kalle strategisk flytting, der de flytter for å tilpasse boligsituasjonen til en alderdom med mulig nedsatt funksjonsevne.

Generelt sett bor eldre romslig. De eier imidlertid ofte store (ene)boliger, som ikke nødvendigvis er tilrettelagt for nedsatt funksjonsevne. Blant personer i alderen 67 til 79 år oppgir i overkant av én fjerdedel (28 prosent) at de bor i en bolig som er spesielt tilrettelagt for et husholdmedlem med nedsatt funksjonsevne. Omkring én tredjedel (32 prosent) oppgir dette blant personer som har fylt 80 år. En betydelig andel oppgir at ett eller flere husholdsmember har nedsatt funksjonsevne, men at boligen ikke er spesielt tilrettelagt for dette. 12 prosent oppgir dette blant personer i alderen 67 til 79 år, mens 17 prosent oppgir dette blant de som er 80 år eller eldre. På spørsmål om hvorvidt dagens bolig vil være tilpasset en situasjon med bevegelsesvansker, svarer over halvparten i alderen 50 til 71 år «dårlig» eller «svært dårlig».

Vi har sett nærmere på om middelaldrende og eldre som har flyttet i løpet av de siste årene har en annen boligsituasjon, som muligens er bedre tilpasset alderdommen, enn de som har vært mer bofaste. Våre analyser tyder på at dette er tilfellet. Blant de som har flyttet ser vi at de ofte flytter fra enebolig og til leilighet i blokk. Forskjellen mellom bofaste og flyttere kommer tydeligere frem om vi ser på boligstørrelse (målt i antall rom). Andelen med tre rom eller mindre er 26 prosentpoeng lavere blant de bofaste, samtidig som

andelen med fem rom eller mer er 36 prosentpoeng høyere. Det er altså en klar bevegelse mot mindre boliger blant de som flytter. Samtidig ser det også ut til at de flytter til en bolig som er mer tilgjengelig og mer tilpasset en alderdom med nedsatt bevegelighet. Blant de som har flyttet bor langt flere (17 prosentpoeng) i en tilgjengelig bolig, sammenlignet med hva som er situasjonen blant de bofaste. Det kan altså se ut til at innslaget av strategisk flytting med tanke på alderdommen er betydelig blant flytterne. Dette underbygges også av at 40 prosent blant de som har bodd kortere enn 6 år i nåværende bolig, oppgir at de valgte denne boligen med tanke på funksjonsnedsettelse eller alderdom.

Mulighetene for å kunne realisere det vi har kalt strategisk flytting med tanke på alderdommen, vil i stor grad være avhengig av boligtilbudet på det stedet de middelaldrende og eldre bor eller ønsker å flytte til. Våre analyser tyder på at slike flytteprosesser er knyttet til urbaniseringsgrad. I storbyene ligner boligsituasjonen til de bofaste på boligsituasjonen til flytterne før de flyttet. Flyttingen har resultert i lavere eneboliginnslag og et klart høyere blokkinnslag. Det samme er tilfellet blant de som er bosatt i de mindre byene. Selv om eneboligandelen her er klart høyere og blokkandelene klart lavere, skjer det også her en betydelig bevegelse bort fra eneboliger og over mot blokk blant flytterne. Dette er også tilfellet blant flytterne som nå bor i et tettsted. Her skiller imidlertid den forrige boligtypen seg mer fra boligtypen til de bofaste. Det kan tyde på et visst innslag av innflytting fra mer urbaniserte områder. Denne forskjellen kommer tydeligere frem, dersom vi sammenlikner de bofaste og flytterne i spredtbygde strøk. Her er forskjellen mellom førsituasjonen til flytterne og nåsituasjonen til de bofaste enda større. Spredtbygde strøk er også de eneste stedene der det er flere som har flyttet fra enn til blokk. Dette kan være et uttrykk for at vi står overfor et interessant innslag av flytting fra byer. Dessverre har vi ikke data til å undersøke dette nærmere.

Alternativet til å flytte for å tilpasse boligsituasjonen til alderdommen er å gjennomføre tilpasninger på eksisterende bolig. Forholdsvis få oppgir at de har gjennomført slike tiltak. Det er også få som oppgir at de vurderer å gjøre det. Det er ingen betydelige forskjeller i svarfordelingen mellom bofaste og de som har flyttet etter 2009. Et viktig unntak finner vi imidlertid. Det er klart flere av flytterne som sier at det ikke er aktuelt å gjennomføre tilpasninger enn blant de bofaste. Dette kan sees i sammenheng med at en god del av flytterne har hatt tilpasning til alderdommen i tankene da de flyttet, mens de bofaste til

en viss grad ikke utelukker at fremtidige boligtilpasninger kan bli nødvendige om livssituasjonen krever det.

Eldre har selv det primære ansvaret for å tilrettelegge egne boforhold. Analysene i denne temadelen tyder også på at de eldre i en viss utstrekning tar dette ansvaret. Våre funn tyder på et betydelig innslag av strategisk flytting med tanke på alderdommen blant eldre. Samtidig er det likevel en god del eldre som har et udekket behov for tilrettelegging av boligen, og forholdsvis få vurderer å gjennomføre tiltak for å tilpasse egen bolig til alderdommen. Sistnevnte kan synes nedslående med tanke på politiske målsettinger om at eldre skal ta ansvar for egen boligsituasjon i alderdommen. I forlengelsen av Nordviks diskusjon om behovet for en boligpolitikk spesielt rettet mot eldre, kan det reises spørsmål om det er behov for spesielle tilskudd eller virkemidler som kan bidra til at eldre selv i større grad gjennomfører tiltak for å tilpasse egen bolig til alderdommen. Dette kommer vi tilbake til i den avsluttende temadelen om insentiver for investeringer i egen boligsituasjon med tanke på alderdom. Her vil vi likevel påpeke at mange eldre sitter på boligkapital, som kan realiseres gjennom flytting eller bruk av finansielle produkter som ramme- eller fleksilån. En god del eldre har med andre ord tilgang på kapital som kan finansiere en boligtilpasning. Slik vi finner en vilje blant eldre til å flytte for å få en bedre egnet boligsituasjon i alderdommen, finner vi også en viss vilje til å bruke av boligformuen. Det sistnevnte kan med andre ord være et potensiale for at eldre helt eller delvis (for eksempel egenandel ved bruk av tilskudd) kan finansiere utbedringer av egen bolig. Det er likevel viktig å understreke at eldre ikke er en homogen gruppe økonomisk, slik at politiske tiltak basert på full eller delvis finansiering fra de eldre selv kan være en kilde til sosial forskjeller. Enkelte eldre leier egen bolig. Disse leieboerne har ikke tilgang til den samme boligkapitalen som boligeiere. I tillegg viser fordelingen av formue og boligkapital at forskjellene blant eldre i mange tilfeller vil være større enn forskjellene mellom unge og eldre.

Litteratur

- Abramson, M. (2008): Housing Careers in a Changing Welfare State – A Swedish Cohort Study, *Housing, Theory and society*, 25:4, 231–253.
- Barlindhaug, R. (1995): *Kan eldres boligformue redde velferdsstaten? Mulige virkninger av å omgjøre bundet kapital i bolig til kontanter*. Prosjektrapport 86. Norges byggforskningsinstitutt.

- Barlindhaug, R. (2003): *Eldres boligkarrierer og formuesforvaltning*. Prosjekt-rapport 350. Norges byggforskningsinstitutt.
- Barlindhaug, R. (2009): *Eldres boligpreferanser*. NIBR-Notat 2009:107.
- Brevik, I. og L. Schmidt (2005): *Slik vil de eldre bo: En undersøkelse av framtidige eldres boligpreferanser*. NIBR-rapport 2005:17.
- Carlson, E. (2008): *The Lucky Few: Between the Greatest Generation and the Baby Boom*. Springer.
- Clark, W.A.V. og F.M. Dieleman (1996): *Households and housing: Choice and outcomes in the housing market*. Transaction Publishers.
- Daatland, S.O. og P.E. Solem (1997): *Bolig og dagligliv i eldre år: En undersøkelse om behov og ønsker blant 60- og 80-åringer i Sør-Aurdal*. NOVA-rapport 13/97.
- Doling, J. og R. Ronald (2009): Home ownership and asset-based welfare, *Journal of Housing and Built Environment*,
- Elsinga, M. og S. Mandic (2010): Housing as a piece in the old-age puzzle, *Teorija in praksa: revija za družbena upravljanje*, 47(5), s 940–958.
- Forrest, R. (2015): Housing and family wealth, *International Journal of Housing Policy*, 15:4, 491–494.
- Gulbrandsen, L. (2005): *Kort vei – til lykke eller ruin? Kredittvekst, betalingsvilje og betalingsevne*. NOVA-Rapport 14/05.
- Gulbrandsen, L. (2007): *Gjeld til å bære? Norske husholdningers gjeld og lånelyst sommeren 2006*. NOVA-Rapport 11/07.
- Gulbrandsen, L. (2009): *Husholdningenes gjeld og formue ved inngangen til finanskrisen*. NOVA-rapport 17/09.
- Gulbrandsen, L. (2010): Housing equity among Norwegian home owners, i Doling, J., Elsinga, M. og R. Ronald (red.): *Home ownership. Getting in, getting from, getting out*. Part III. Housing and Urban Policy Studies 34. Delft University Press.
- Gulbrandsen L. (2014): *Husholdningenes gjeld og formue i Norge høsten 2012*. NOVA-notat nr 1/14.
- Gulbrandsen, L. (2016): *Husholdningenes gjeld og formue i Norge høsten 2015*. NOVA-notat nr 3/16.
- Gulbrandsen, Lars and Åsmund Langsether (2001): *The elderly; asset management, generational relations and independence*. Paper presented at the 5th Conference of the European Sociological Association, Helsinki 2001.
- Halvorsen, E. (2003): Hvorfor sparer de eldre så mye?, *Samfunnsspeilet*, 1.
- Killengreen Revold, M. og A. Holmøy (2016): *Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2015. Tema: boforhold, utsatthet og uro for lovbrudd*. Dokumentasjonsrapport. Notater 2016/03. Statistisk sentralbyrå.
- Magnusson Turner, L. og H.C. Sandlie (2016): *Storby – stabilitet og endring i botetthet og flytting*. NOVA-Notat 2/16.

- Malpass, P. (2008): Housing and the New Welfare State: Wobbly Pillar or Cornerstone?, *Housing Studies*, 23:1, 1–19.
- Mitchell, O.S. og J. Piggott (2011): Housing Wealth Among the Elderly, I Bhuyan, V. (red.): *Reverse Mortgages and Linked Securities: The Complete Guide to Risk, Pricing, and Regulations*.
- Neumanen, P. og H. Ruonavaara (2010): Old Age and The Role of Housing Equity: A case study on the finnish homeowners' perceptions, *Teorija in Praksa*, 47(5), 1078–1096
- NOU (1992:1): *Trygghet – Verdighet – Omsorg*. Sosialdepartementet.
- Pavolini, E. og C. Ranci (2008): Restructuring the welfare state: reforms in long-term care in Western European countries, *Journal of European Social Policy*, vol. 18 (3), 246–259.
- Ronald, R. (2012): *Family Property Wealth and The New Welfare State*. HOUWEL working paper series, working paper 1.
- Ronald, R. and J. Doling (2012): Testing home ownership as cornerstone of welfare: Lessons from East Asia for the West, *Housing Studies*, 27(7), s. 940–961.
- Ronald, R. og M. Elsinga (2012): *Beyond home ownership: housing, welfare and society*. Routledge.
- Rossi, P.H. (1955): *Why families move: A study in the social psychology of urban residential mobility*. Glencoe: Free Press.
- Rouwendal, J. (2009): Housing wealth and household portfolios in an ageing societ, *De Economist*, 157 (1), 1–148.
- Sandlie, H.C. (2010): *Bolig og levkår i Norge 2007: En artikkelsamling*. NOVA-Rapport 2/10.
- Sandlie, H.C. (2013): Eldre husholdningers boligsituasjon, i Sandlie, H.C. og A.S. Grødem (red.): *Bolig og levkår i Norge 2012*. NOVA-rapport 14/13.
- Sandlie, H.C. og A.S. Grødem (2013): *Bolig og levkår i Norge 2012*. NOVA-rapport 14/13.
- Sandlie, H.C. og L. Gulbrandsen (2016): *Homeownership and family transfers within an egalitarian welfare state*. Paper presentert på ESFRs 8ende konferanse i Dortmund, 31.august-3.september 2016.
- Schmidt, L., Holm, A. og S. Nørve (2013): *BOLIG+ Fremtidige boligløsninger for eldre og folk flest*. NIBR-Rapport 2013:19.
- Searle, B. og D. McCollum (2014): Property-based welfare and the search for generational equality, *International Journal of Housing Policy*, 14:4, 25–343.
- Ytrehus, S. og L. Gulbrandsen (2012): Äldres boendepreferanser i Norge, i Abrahamsson, M. og C. Nord (red.): *Äldres boende – forskningsperspektiv i Norden*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Ytrehus, S. og A.B. Fyhn (2006a): *Bufast, Bjørvika og Benidorm. Boligplaner og boligønsker for eldre år*. Fafo-rapport 511.
- Ytrehus, S. og A.B. Fyhn (2006b): *Her vil jeg bo! Boligønsker blant 50-, 60- og 70-åringer i fire lokalmiljø*. Fafo-rapport 512.

TEMA 4:

Insentiver, boligpolitikk og eldre – hvordan kan det offentlige legge til rette for at seniorer og eldre investerer i egen boligsituasjon?

Jardar Sørvoll

4.1 Innledning

Hvilke insentiver finnes i dag for eldre og seniorer som ønsker å investere i egen boligsituasjon med tanke på aldring? I hvilken grad og på hvilken måte kan det offentlige bidra til å styrke disse insentivene? Eller mer konkret: Hva kan stat og kommune gjøre for å legge til rette for at eldre og seniorer tilpasser sin eksisterende bolig eller flytter til en lettstelt leilighet? Dette er hovedproblemstillingene som besvares under overskriften «Boligpolitikk, eldre og insentiver».

I norsk bolig- og omsorgspolitikkk blir det fra tid til annen – og spesielt de siste tjuefem årene – formulert en målsetting om at folk bør bo så lenge som mulig i eget hjem, og motta offentlige tjenester der etter behov (Jf. Innledning & Temadel 1). «Eget hjem» kan i denne sammenheng bety både private hjem eller offentlig finansierte omsorgsboliger. Det er en utbredt forestilling at omsorgsboliger er et rimeligere alternativ enn sykehjem for kommunene. På den annen side er levering av tjenester til private hjem i utgangspunktet mer kostnadseffektivt enn å bygge offentlige (omsorgs)boliger spesifikt for pleie- og omsorgsformål (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014).³⁷ Mange

³⁷ Dette *kan* være riktige forestillinger, men forskningslitteraturen gir ikke noen helt entydige svar. Hagen mfl. (2011) skriver at, «de gjennomsnittlige enhetskostnadene» var «ca 80 prosent lavere i hjemmetjenesten enn i institusjonstjenesten» i årene 2007 til 2009 (Hagen mfl. 2011:77). Dette betyr likevel ikke at hjemmetjenester alltid vil være billigere for kommunene: «For det første vil dette avhenge av funksjonsnivå, og for det andre er ikke slike kostnadssammenligninger relevante hvis tjenestene ikke er sammenlignbare» (ibid.:77). Vi kjenner ikke til andre forsøk på presise beregninger av besparelsene knyttet til økt satsing på hjemmetjenester i norsk sammenheng. Ny Analyse forsøker riktignok å beregne besparelser i norsk eldreomsorg ved overgang til mer bruk av hjemmetjenester frem mot 2030. Anslagene har imidlertid den begrensning at de ser helt bort fra kategorien offentlig finansierte omsorgsboliger (Ny Analyse 2013). Se Graybill, McMeekin & Wildman (2014) for en oversikt over engelskspråklige studier.

norske kommuner håper ikke minst at eldre og seniorer flytter til privat-finansierte leiligheter som har god tilgjengelighet for hjemmetjenestene (jf. tema 1), eller tilpasser sine boliger med tanke på alderdom. På denne måten håper de å unngå vekst eller redusere utgiftene til institusjonsomsorg og omsorgsboliger, samt bidra til god livskvalitet for innbyggere i eldre år. I lys av samfunnets aldring hevdes det stundom at norske kommuner ikke kan «‘bygge seg ut’ av utfordringene knyttet til økt antall innbyggere med behov for kommunale omsorgstjenester» (Risør kommune 2014:6). I den siste offentlige boligmeldingen argumenteres det for at det ikke er «mølig å dekke behovet for egne bustader gjennom bygging av institusjonar og omsorgsbustader aleine. [...] Auka tilgjengelighet i eksisterande bustader vil ha positiv verknad på det økonomiske rommet til kommunane. Fleire kan bu lengre heime og det er enklare å yte kommunale tjenester i bustadene (Meld. St. 17 2012–2013:67).

Eldre og seniorers investering i egen boligsituasjon med tanke på alderdom *kan* altså være viktig for livskvalitet, kommuneøkonomi, og velferdsstatens økonomiske bærekraft i vid forstand. Det underletter mer konkret de kommunalpolitiske målsettingene om å satse på hjemmetjenester i private hjem (se: Innledning & Tema 1). Ifølge den nåværende regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn, er nettopp husholdningenes ansvar for tilpasning av egen boligsituasjon en del av svaret på utfordringene knyttet til samfunnets aldring i norske kommuner: «Mange eldre har ressurser til å ta ansvar for egen bosituasjon og klare ønsker for hvordan de vil bo. [...] Eldre har også selv en rolle i å planlegge for endrede boligbehov i god tid» (Departementene 2016:28). I regjeringens strategi fremstilles videre arbeidet med å utforme aldersvennlige lokalsamfunn som samarbeid mellom private husholdninger, Husbanken, boligsektoren (eks. utbyggere) og kommunene:

En aldrende befolkning øker behovet for egnede og tilgjengelige boliger. Boliger og lokalsamfunn som legger til rette for selvstendighet og aktiv livsførsel, kan bidra til å redusere etterspørselen etter omsorgstjenester og hjelpemidler. Den enkelte boligeier, kommunene, boligsektoren og Husbanken er viktige aktører for å utvikle egnede boliger for eldre innbyggere (Departementene 2016:28).

I det som følger trekker vi på empiri og innsikter fra de tre andre temadelene – temadel 1: «Boligbehov og boligplanlegging i lys av samfunnets aldring»,

temadel 2: «Betraktninger om boligpolitikk for eldre: Et blikk gjennom økonomistiske briller», temadel 3: «Eldres boligformue og boligvalg». Vi presenterer først et teoretisk rammeverk for individuelle boligvalg inspirert av sosiologen Hans Christian Sandlies artikkel *Ungdommens boligønsker – kulturelle, strukturelle, rasjonelle* (4.2). Deretter benytter vi dette rammeverket i drøftingen av ulike barrierer for eldres investeringer i egen boligsituasjon (4.3). Under punkt 4.4 og 4.5 presenterer vi eksisterende insentiver og virkemidler, og spør i hvilken grad og på hvilken måte det offentlige kan styrke eldres insentiver for å investere i bolig med tanke på alderdom. Til sist drøfter vi det svenske og britiske eksempelet, og hva de kan tilføre diskusjonen om insentiver, boliginvesteringer og samfunnets aldring i Norge.

4.2 Et teoretisk rammeverk: rasjonelle, kulturelle og strukturelle boligvalg

Det teoretiske utgangspunktet for drøftingene i det som følger er at boligvalg kan betraktes som «strukturelle», «kulturelle» og/eller «rasjonelle» (jf. Sandlie 2008).³⁸ Innenfor det *kulturelle perspektivet* betraktes boligvalg og boligpreferanser som et produkt av sosialisering og normer, for eksempel i form av tillærte forestillinger om hva som kan regnes som en akseptabel bolig i ulike livsfaser. Tilhengere av det kulturelle perspektivet kan for eksempel peke på eneboliger, selveide boliger, oppussing og egeninnsats som sentrale bestanddeler av boligkulturen i Norge, det «sosialdemokratiske eierlandet» (Annaniassen 2006).

Ifølge det *strukturelle perspektivet* er boligvalg først og fremst et produkt av rammevilkårene i boligsektoren, for eksempel egenskaper ved tilbudet av boliger på lokale boligmarkeder, skattepolitiske insentiver og/eller boligpolitiske føringer. Ifølge Sandlie kan slike strukturelle vilkår oppfattes som «en mulighetsstruktur som former hva som er ønskelig og hva som er mulig å oppnå på et bestemt boligmarked» (Sandlie 2008:13). Det strukturelle perspektivet kan dels betraktes som et kritisk svar til forestillingen om at kulturelle forestillinger er avgjørende for befolkningens valg og preferanser på boligmarkedet. Tilhengere av det strukturelle perspektivet vil betrakte kulturelle

³⁸ Mange av resonnementene i dette avsnittet forenkler og bygger videre på Sandlie 2008.

forestillinger som påvirket – eller til og med determinert – av sammensetningen av tilbudet på boligmarkedet og andre strukturelle føringer som husholds økonomiske ressurser. Mens en kultursosiolog kan mene at Norge har en særegen boligeierkultur (jf. Vassenden 2014), kan strukturelt orienterte forsker hevde at befolkningens preferanser for eierboliger er et produkt av politiske beslutninger (lav boligskatt, Husbankens oppføringslån etter 2. verdenskrig etc.) og sammensetningen av norske boligmarkeder.

Innenfor det *rasjonelle perspektivet* er man også skeptisk eller avvisende til tanken om kulturelle forestillinger som avgjørende for boligvalg. Utgangspunktet for dette perspektivets forklaringsmodell er «rasjonelle aktører som foretar veloverveide vurderinger og valg mellom ulike boligalternativer» (Sandlie 2008:14). Tilhengere av det rasjonelle perspektivet vil vanligvis se for seg et individ eller hushold som velger et boligtilbud fra en gitt meny av alternativer på markedet. Som Sandlie er inne på, betyr rasjonelle valg som regel at vi som boligkonsumenter «forsøker å tilpasse oss optimalt til en gitt kontekst» (Sandlie 2008:14). Dette forutsetter blant annet at en aktør har tilstrekkelig informasjon til å vurdere ulike alternativer. En aktør uten informasjon kan ikke foreta rasjonelle vurderinger. En annen sentral problemstilling er hvorvidt preferanser og valg kan betraktes som *autonome* i streng forstand. Ikke-autonome valg eller irrasjonalitet kan blant annet være et resultat av konformisme (tilpasning eller herming etter andre), adaptive preferanser og ønsketenkning. Med begrepet adaptive preferanser sikter Elster (1985) til en selvbedragersk tendens eller ubevisst mekanisme som får mennesker til å tilpasse sine ønsker til det som er mulig å realisere i en gitt kontekst. Utsagn som «den peneste jenta i klassen er høy på pæra», «rognebærene på toppen av treet er sure» eller «jeg trives best som middelmådig mellomleder», kan være eksempler på slike adaptive preferanser. På boligmarkedet kan slike adaptive preferanser gi opphav til utsagn som gjør det enklere å leve med begrensede økonomiske ressurser, «jeg trives best i en liten bolig» eller «jeg har ikke behov for en lettstelt leilighet, selv om jeg sliter med helsa». Et siste viktig begrep innenfor det rasjonelle perspektivet er «langsiktig rasjonalitet». En person som handler rasjonelt forventes vanligvis å kunne skille mellom langsiktig egeninteresse og mer kortsiktige drifter. I boligsammenheng er det for eksempel mer rasjonelt å legge seg opp egenkapital til et permanent hjem, enn å bruke alle sine midler på ferieboliger i Florida.

For våre formål er det ikke nødvendig å velge et av perspektivene nevnt ovenfor som analytisk utgangspunkt. Perspektivene forventes snarere å utfylle hverandre. Under punkt 3.0 trekker vi på alle tre perspektivene i drøftingen av hva som hindrer eldre fra å investere i egen boligsituasjon med tanke på aldring.

I tråd med denne eklektiske tilnærmingen forventer vi dermed at eldre og seniorers preferanser og valg på boligmarkedet påvirkes av strukturelle kjennetegn ved boligmarkedet, kulturelle forestillinger, og rasjonelle overveielser. Myndigheter som ønsker å styrke insentivene til å investere i nye (brukte eller ubrukte) eller gamle boliger, bør med andre ord forsøke å spille på lag med eldres rasjonelle overveielser, kulturelle disposisjoner og økonomiske ressurser. De må også forsøke å endre strukturer som svekker eldre og seniorers muligheter til å ta fornuftige valg sett fra myndighetenes ståsted.

4.3 Hva hindrer eldre fra å investere i egen boligsituasjon?

Med «boliginvesteringer med tanke på alderdom» mener vi alt fra større ombygginger av eksisterende bolig, flytting til lettstelte leiligheter, samt mindre og mellomstore boligtilpasninger som for eksempel fjerning av terskler, tilpasning av kjøkken, montering av ekstra gelender i trapp, skifte til bredere dører, tilpasninger på badrom, montering av rullestolrampe og installering av ekstra belysning. For den enkelte betyr slike investeringer forhåpentligvis økt livskvalitet, i den forstand at sjansen for å ha et godt liv i eget hjem i eldre år øker. I et velferdsstats perspektiv understøtter slike investeringer målsettingen om å yte mest mulig omsorg i private hjem.

Hva forhindrer så seniorer og eldre fra å investere i egen boligsituasjon? Her skal vi besvare dette spørsmålet ved hjelp av det strukturelle, kulturelle og rasjonelle perspektivet på boligmarkedsatferd.

Strukturelle trekk ved lokale boligmarkeder er en viktig forutsetning for eldre og seniorers preferanser og valg på boligmarkedet. Et begrenset tilbud eller fravær av lettstelte leiligheter kan for eksempel representere en strukturell skranke for flytting i noen kommuner. Det er her ofte snakk om såkalte «tynne boligmarkeder» (se for eksempel: Temadel 2; Johannessen, Astrup & Medby 2013) i distriktene kjennetegnet av liten omsetningshyppighet, ensidig boligtilbud (eneboliger), lave priser på bruktboliger og (kanskje) fraflytting. I slike kommuner vil prisen på nye og lettstelte leiligheter som regel være høyere enn hva som er mulig å få for en gammel enebolig (Nygaard, Lie & Karlstad 2010). Det bidrar til at flyttemulighetene til eldre eneboligeiere – alt

annet likt – svekkes, både på grunn av høye priser og fordi valgmulighetene blir færre fordi entreprenører nøler med å bygge (Se også: Sørvoll, Martens & Daatland 2014). Selv i kommuner som har et «tjukkere» og mer variert og omfangsrikt boligmarked, kan imidlertid fravær av lettstelte leiligheter representere en strukturell barriere. Eldre og seniorer kan ha sterke preferanse for å bli boende i bestemte nærmiljø, hvor de har stedstilknytting, venner, familie og annet sosialt nettverk. Dermed kan fravær av leiligheter på mindre lokalsentra rundt omkring i en kommune, være et strukturelt problem hvis målet er at nåværende og fremtidige pleietrengende skal bo i moderne boliger.

For en del eldre og seniorer vil også begrensede økonomiske ressurser utgjøre en strukturell begrensning for egeninvestering i ny eller gammel bolig. Når det er sagt har mange nordmenn over 50 år solid økonomi. Slik vi viser i temadel 3, stiger spesielt befolkningens boligkapital med alder. De 20 prosent med høyest inntekt av respondentene mellom 60 og 71 år i TNS Gallups internettsurvey (jf. temadel 3) hadde for eksempel en samlet formue på over 5 millioner i gjennomsnitt. Dette er kanskje ikke et veldig overraskende tall. Det som er mer oppsiktsvekkende er at selv femtedelen som har lavest inntekt i denne aldersgruppen, har en samlet formue på over 2 millioner i snitt (TNS Gallup 2016; Sandlie & Gulbrandsen 2016). Selv om det finnes store variasjoner innenfor gruppen «seniorer og eldre», synes det rimelig å understreke at formuessituasjonen er god for mange i denne gruppen.³⁹ Det *kan* være et argument for at staten ikke bør subsidiere seniorer og eldres boligkonsum som gruppe, men snarere satse på at denne gruppen investerer i sin egen boligsituasjon med tanke på aldring.

Det er rimelig å anta at *rasjonelle overveielser*, eller optimaliserte valg mellom ulike alternativer gitt den strukturelle konteksten, er viktig for eldres preferanser og valg på boligmarkedet. For mange vil det utvilsomt oppleves som rasjonelt å tilpasse sin boligsituasjon hvis hjelpebehovet øker. Ifølge internettsurveyen gjennomført av TNS Gallup (jf. Tema 3) er majoriteten

³⁹ TNS Gallup (2016) er en utvalgsundersøkelse. I slike undersøkelser har vanskeligstilte – inkludert grupper med meget svak økonomi – en tendens til å være underrepresentert (Sørvoll & Aarset 2015). Det betyr i sin tur at TNS Gallup (2016) ikke gir grunnlag for å si noe spesifikt om de mest vanskeligstilte eldre og seniorers økonomiske situasjon, boligforhold og boligpreferanser. Det samme gjelder antagelig også andre grupper som den kategorien eldre med mest redusert fysisk og mental kapasitet.

villig til å flytte til et kommunalt eller privat alternativ hvis funksjonsevnen svekkes. Blant dem som har flyttet de siste seks årene, altså relativt nylig, har videre 40 prosent valgt nåværende bolig med tanke på alderdom eller nedsatt funksjonsevne (TNS Gallup 2016). Dette fremstår også som eksempler på rasjonelle tilpasninger.

Ulike egenskaper ved (noen) seniorer og eldre kan imidlertid svekke deres evne til å handle rasjonelt i betydningen optimaliserende gitt egne preferanser, økonomi og strukturelle betingelser på boligmarkedet. I temadel 2 nevner Nordvik blant annet følgende tilstander som inntreffer oftere etter hvert som mennesker blir eldre: inntektstap, redusert fysisk kapasitet, redusert mental kapasitet, svekket handlekraft og redusert sosial kapital. Noen av disse tilstandene vil redusere eldre og seniorers muligheter til å treffe informerte, rasjonelle valg. Det gjelder åpenbart for varianter av redusert mental kapasitet, som demens, redusert sosial kapital og svekket handlekraft. En person med svekket mental kapasitet, liten gjennomføringsevne, og begrenset sosialt nettverk, har antagelig liten informasjon om eksisterende boligalternativer på markedet, liten oversikt over offentlige virkemidler, og dermed også lite tilbøyelig til å investere i egen boligsituasjon. Denne personens preferanser og valg blir dermed per definisjon «irrasjonelle» eller «ikke-rasjonelle» – svekket handlekraft, redusert kognitiv kapasitet og svake sosiale nettverk blir lett en hindring for investering i egen boligsituasjon. Hvor stor denne hindringen er vil blant annet avhenge av fraværet eller tilstedeværelsen av det Nordvik kaller for «agenter» (jf. Temadel 2), dvs. familiemedlemmer eller andre pårørende som kan hjelpe til med planlegging og gjennomføring av boligtilpasning eller flytting.

Det bør legges til at det også kan oppleves som rasjonelt for seniorer og eldre å opptre passivt på boligmarkedet. Det kan for eksempel gjelde i distriktskommuner med høy institusjons- og omsorgsboligdekning. Her kan det fremstå som mer rasjonelt å vente i kø på et offentlig tilbud, enn å lete etter muligheter i et dyrt – relativt til bruktboligprisene – og begrenset leilighetsmarked.

Ifølge sosiologen Anders Vassenden, som her blir trukket frem som en representant for det *kulturelle perspektivet*, er eierboligen en viktig del av norsk kultur. I en artikkel i *Housing Studies* skriver han at det finnes en symbolsk grense (*symbolic boundary*) mellom eiere og leieboere – sistnevnte

er opplever i mindre grad frihet, verdighet, økonomisk trygghet, og tilhørighet til lokale og nasjonale fellesskap (Vassenden, 2014).

Vassendens konklusjoner harmonerer hvert fall tilsynelatende med kjente utsagn og tilgjengelig statistikk. I regjeringens strategi for boligmarkedet fra 2015 heter det for eksempel at: «Ønsket om å eie sin egen bolig ligger dypt i den norske folkesjelen. Det handler om identitet. Og det handler om mental og økonomisk trygghet» (Departementene 2015:1). SSBs levekårsundersøkelse synes å bekrefte strategiens utsagn: i 2015 bodde 84 prosent av befolkningen over 16 år i eide boliger; 61 prosent bodde i eneboliger.⁴⁰ I internasjonalt perspektiv er dette høye tall. Som nevnt i temadel 3, eier også norske eldre og seniorer sine boliger i stor grad. Selv blant personer som er 80 år eller eldre var eierandelen på 67 prosent i 2015 (Levekårsundersøkelsen/ EU-Silc 2015). Det kan virke som om eldre, seniorer og andre boligeiere også bruker relativt mye penger på å pusse opp og vedlikeholde sine boliger. Tall fra Prognosesenteret viser at nordmenn generelt brukte rundt 67 milliarder på oppussing i 2015, eller ca. 67 000 NOK per person på «ombygging, renovering og tilbygg» i Oslo-området (Budstikka 27.8.2016, «Lag interiøret selv»).

Hva betyr så den norske boligeierkulturen for seniorer og eldres tilbøyelighet til å investere i egen boligsituasjon? Øker eller hemmer den sjansen for boliginvesteringer med tanke på alderdom? På den ene siden er det klart at egeninvesteringer i form av oppussing, ombygninger og tilpasninger er en del av norsk kultur. Dermed kan boligeierkulturen bidra til å fremme investeringer i egen boligsituasjon. På den andre siden kan den norske kjærligheten til eneboligen trekke i motsatt retning, for eksempel hvis noen ønsker å bli boende i en upraktisk enebolig for «enhver pris». TNS Gallup undersøkelsen (2016) indikerer nettopp at en del ønsker å bli værende i sin nåværende bolig selv om hjelpebehovet øker.

Tabell 1: Andel som vurderer å bli boende eller flytte dersom de får store hjelpebehov.

	Prosent
Jeg vil uansett foretrekke å bli boende	37
Jeg kan tenke meg å flytte til en bedre egnet bolig	51
Vet ikke	12
N=	2234

Kilde: TNS Gallup (2016).

⁴⁰ <http://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/bo/hvert-3-aar/2015-11-25#content> sett: 25.11.2015.

Holdninger *kan* også utgjøre en kulturell barriere for investering i egen boligsituasjon med tanke på aldring. TNS Gallup Surveyen (2016) indikerer at det store flertallet i befolkningen mener at det offentlige har et betydelig ansvar for eldres boligsituasjon. Kun 11 prosent svarer de mener det er et privat ansvar å sørge for tilgjengelige og tilpassede boliger for eldre med dårlig helse. Mens ytterligere 12 prosent mener det offentlige har ansvaret for boligsituasjonen til eldre med dårlig helse og svak økonomi. Det er riktignok vanskelig å tolke meningsinnholdet i svaret til det store flertallet på 75 prosent som mener boliger for eldre er «samfunnets» eller «samfunnets og mitt» ansvar. Betyr det at flertallet er uenige i omsorgspolitikkenes gjærevoldske skille mellom offentlige ansvar for tjenester og privat ansvar for bolig? Eller betyr det snarere at flertallet har en nyansert forståelse av det offentlige ansvaret på dette området? Hele 63 prosent synes å anerkjenne at både individet og staten har et ansvar, noe som ikke nødvendigvis står i motsetning til dagens politikk. Dette gjelder spesielt hvis flertallet – rimelig nok – ser og mener at det offentlige har en rolle som boligplanlegger, leverandør av informasjon, låneordninger og tilskudd, og tilbyr av omsorgsboliger og institusjonsplasser for de mest pleietrengende

Tabell 2: Andel som mener det er eget eller samfunnets ansvar å sikre at eldre får en tilgjengelig/tilpasset bolig dersom de trenger dette på grunn av dårligere helse.

	Prosent
Det er samfunnets ansvar	12
Det er samfunnets ansvar bare dersom min private økonomi ikke strekker til	12
Det er både mitt og samfunnets ansvar	63
Det er mitt eget ansvar	11
Vet ikke	2
N=	1124

Kilde: TNS Gallup (2016)

På den annen side er det grunn til å tro at mange av respondentene i TNS Gallup undersøkelsen (2016) ser for seg omsorgsboliger og sykehjemsplasser, når de forestiller seg «samfunnets» rolle i forsyningen av boliger til eldre med dårlig helse. Selv om nasjonale og lokale myndigheter de siste årene har forsøkt å legge vekt på at bolig er et privat ansvar, står fortsatt sykehjem og offentlige omsorgsboliger sterkt i Norge (Sørvoll, Martens & Daatland 2014). Ifølge den ferske rapporten *Heldøgns omsorg – kommunenes dekningsgrad*, utarbeidet av Agenda Kaupang og VID vitenskapelige høyskole, er det samlede offentlige

boligtilbudet til eldre i Norge (omsorgsboliger og sykehjemsplasser) omkring 50 prosent høyere enn i våre nordiske naboland (Agenda Kaupang & VID 2016:32–35). Parallelt med nasjonale målsettinger om å satse på hjemmetjenester, boligtilpasning og lettstilte privatfinansierte leiligheter, har det vært et stort fokus på heldøgnsomsorgsplasser (sykehjem eller bemannede omsorgsboliger) i det politiske ordskiftet. Husbankens tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem har vært en populær ordning siden midten av 1990-tallet; i mange kommuner har målsettingen vært å opprettholde 25 prosents dekning av heldøgns plasser for befolkningen over 80 år, ofte feilaktig omtalt som en bindende nasjonal norm. Ifølge informantene til Agenda Kaupang og VID kan staten beskyldes for å «'snakke med to tunger'» (ibid.:47):

De siste årene har staten gitt en rekke signaler om at kommunene bør satse sterkere på forebygging. Samhandlingsreformen, en ny folkehelselov og oppmuntringen til å satse på velferdsteknologi er signaler i denne retningen. Utredningen «Innovasjon i omsorg» (NOU 2011:11) peker i samme retning. Samtidig gir staten signaler om betydningen av å bygge ut flere sykehjem og boliger med heldøgns omsorg. Flere av våre informanter har gitt uttrykk for at disse signalene ikke helt henger sammen. Informantene opplever altså at «staten snakker med to tunger».

Det har blitt gitt uttrykk for at Husbankens relative generøse tilskuddsordninger fører til at det blir bygget for mange omsorgsboliger og sykehjem. Når kommunene ikke i samme grad får tilskudd til hjemmebaserte tiltak, kan kommunene velge sykehjem, selv om hjemmebaserte tiltak er mer lønnsomt. Tilskuddet er ikke i samsvar med det finansielle ansvarsprinsippet, som sier at det bør være en instans som vurderer den samlede nytten og kostnadene av et tiltak (Agenda Kaupang & VID vitenskapelige høgscole 2016:47).

Våre egne analyser, gjengitt i temadel 1, synes å bekrefte denne dobbeltheten i norsk eldreomsorg på kommunalt nivå. Bare 10 prosent av eldre- og omsorgsplanene i våre «omsorgsboligkommuner» omtaler bolig som et personlig ansvar. Videre omtaler kun 16 prosent av disse planene boliger på det ordinære boligmarkedet. Det indikerer at mange kommuner i praksis primært betrakter boliger til eldre med svekket helse som et offentlig ansvar. I sin tur kan dette påvirke innbyggernes holdninger. Kort fortalt kan nasjonale og lokale ordskifter og praksiser utgjøre en kulturell barriere for eldre og seniorers investering i egen boligsituasjon med tanke på aldring.

På den annen side må ikke kulturelle barrierer for egeninvestering tolkes som uoverskridelige. Mange norske eldre og seniorer tar faktisk – eller ønsker å ta – ansvar for egen boligsituasjon. TNS Gallup undersøkelsen (2016) antyder blant annet at mange (38 prosent) er åpne for å kjøpe en mer tilpasset bolig. Denne undersøkelsen gir også ganske sterk empirisk støtte til hypotesen om at hushold flytter til lettstelte blokkleiligheter fra (presumtivt) mer upraktiske eneboliger etter fylte 50 år. Dette gjelder spesielt i byer og andre pressområder med et variert og «tjukt» boligmarked. I spredtbygde strøk indikerer TNS Gallup surveyen at flytting fra enebolig til blokk er et mer begrenset fenomen (jf. temadel 3). Dette kan selvfølgelig tolkes som et resultat av kulturelle forskjeller mellom by og land, men kan like gjerne oppfattes som et produkt av ulike boligmarkedsstrukturer. Selv om det skulle eksistere betalingsvilje og betalingsevne blant eldre, vil ikke alltid sentrale og lettstelte leiligheter produseres i distriktskommuner (jf. temadel 1 & 2).

Tabell 3: Andel som oppgir at det kunne være aktuelt å selge boligen pga. ulike formål. Prosent.

	Ja	Nei	Vet ikke
Kjøpe en annen tilpasset bolig	38	47	16
Frigjøre kapital til å leie en bolig	6	86	7
Frigjøre kapital til å kjøpe fritidsbolig/hytte	2	95	3
Frigjøre kapital til å hjelpe barn eller barnebarn på boligmarkedet	5	87	8
Frigjøre kapital til annet enn boligforbruk	5	87	8

Kilde: TNS Gallup (2016)

På tross av en (mulig) kulturell disponert tiltro til det offentlige, foretar også norske hushold mindre tilpasninger av sine egne boliger. Internett surveyen fra TNS Gallup (2016) indikerer imidlertid at den langsiktige rasjonaliteten på dette området er begrenset. Ganske få respondenter i surveyen oppgir å ha gjort tilpasninger i egen bolig. Dette kan bety at slikt først foretas når det foreligger et konkret behov, og at få husholdninger er føre var. Det siste understrekes av at det store flertallet av respondentene svarer at det ikke er aktuelt å foreta ulike tilpasninger. På den annen side viser Sandlie og Gulbrandsen i temadel 3, at det vanligere blant de som er «bofaste» enn blant flytterne å gjøre tilpasninger. Det betyr etter alt å dømme at flytterne generelt besitter mer tilgjengelige boliger, og at deres flyttevalg dels er et produkt av strategiske tilpasninger i lys av egen aldring.

Til sist bør det nevnes at en (mulig) kulturelt disponert tiltro til staten, ikke synes å innebære at flertallet i befolkningen foretrekker et offentlig

boalternativ hvis helsen svekkes. Dette gjelder kun 21 prosent av respondene i TNS Gallup surveyen (2016). Et flertall av dem som ga til kjenne en mening (59 prosent av respondentene), ønsket seg et eller annet privat boligalternativ («nåværende bolig», privat tilrettelagt bolig/omsorgsbolig med eller uten fellesareal», «bofellesskap med venner»). En noe høyere relativ andel av respondentene med sterk privatøkonomi foretrekker private alternativer sammenlignet med respondenter med svakere økonomi, men denne sammenhengen er ikke sterk. Det faktum at såpass mange respondenter foretrekker et privat alternativ, kan i alle tilfelle være en indikasjon på at staten har en del å hente på å stimulere seniorer og eldre til å investere i egen boligsituasjon.

Tabell 4: Andel som ville foretrukket ulike boformer dersom de ble pleietrengende.

	Prosent
Jeg vil bli boende i nåværende bolig	28
Privat tilrettelagt bolig/omsorgsbolig uten fellesareal	7
Privat tilrettelagt bolig/omsorgsbolig med fellesareal	14
Kommunal tilrettelagt bolig/omsorgsbolig uten fellesareal	4
Kommunal tilrettelagt bolig/omsorgsbolig med fellesareal	17
Tilrettelagt bolig i bofellesskap etablert sammen med venner	10
Ønsker ikke å flytte til noen form for tilpasset bolig	3
Annen boform	2
Vet ikke	15
N=	2234

Kilde: TNS Gallup (2016).

4.4 Hva gjør det offentlige for å forsterke insentivene?

Hvilke offentlige virkemidler og insentiver finnes i dag for eldre og seniorer som ønsker å investere i egen boligsituasjon med tanke på alderdom? Og hvordan kan det offentlige forsterke insentivene og forberede virkemidlene? Eller omformulert med referanse til diskusjonen ovenfor: hvordan kan det offentlige slipe ned de strukturelle, kulturelle og «ikke-rasjonelle» hindringene for egeninvestering?

I dag finnes det flere offentlige virkemidler og strategier som gi eldre insentiver og mulighet til å investere i egen boligsituasjon. Husbanken forvalter en rekke relevante låne- og tilskuddsordninger som bidrag til privates tilpasning av egen bolig, blant annet som følge av fysisk og/eller mental svekkelse som følge av alderdom:

- **Grunnlån for boligutbedring:** Husbankens grunnlån kan også gis til utbedringsprosjekter.
- **Tilskudd til tilpasning:** virkemiddelets formål er å gi et bidrag til tilpasning av egen bolig for en eller flere bevegelseshemmede i en husstand. Det kan gis tilskudd til «enkle tiltak for å bedre tilkomsten til boligen og til større ombygginger for å tilrettelegge boligen».
- **Tilskudd til prosjektering:** Personer som trenger tilrettelagt bolig kan søke om tilskudd til prosjekteringshjelp av en profesjonell arkitekt. Tilskuddet er i normale tilfeller begrenset til 20 000 kroner.
- **Tilskudd til tilstandsvurdering:** Dette er et virkemiddel rettet mot boligsameier og borettslag med mer enn seks leiligheter. Tilskuddet kan blant annet brukes til å få en profesjonell vurdering av «tiltak for å bedre tilgjengelighet og brukbarhet for alle i boligen og uterom».
- **Tilskudd til heis:** Heistilskuddet er rettet mot eiere av boligbygg med et minimum av tre etasjer. «Det kan gis tilskudd til inntil 50 prosent av kostnadene til prosjektering eller installering» av heis (Sørvoll, Martens & Daatland 2014:115).

I tillegg til disse låne- og tilskuddsordningene kan også Husbankens startlånsordning brukes til å hel- eller delfinansiere større boligtilpasninger.⁴¹ NAV forvalter også flere virkemidler som er ment som stimuli til tilpasning av den eksisterende boligmassen (Sørvoll, Martens & Daatland 2014:216):

- **Hjelpemiddel til tilrettelegging av egen bolig:** «Hjelpemiddelordninga til NAV gjev økonomisk støtte til hjelpemiddel for å auke den fysiske tilgjengelegheita til og i bustaden, som trappeheis, løfteplattform, ramper og omgjevnadskontroll/dørøpnarar» (Ibid.:68).
- **Kompetanse på tilrettelegging** av egen bolig/boligrådgivningstjenester til bevegelseshemmede, inkludert eldre.
- **Tilskudd til tilrettelegging av egen bolig som alternativ til hjelpemiddel:** «I einebustader og rekkjehus, der det ligg til rette for å få nødvendige bustadfunksjonar på eitt plan, kan hjelpemiddelsentralane gje tilskot til tilrettelegging av bustaden som alternativ til trappeheis, løfteplattform og rampe. Dette gjev ei varig utbetring av tilgjengelegheita i

⁴¹ I 2015 ble 516 startlån bevilget til utbedringsprosjekter. Det utgjorde 7 prosent av alle bevilgede startlån (Husbankens årsrapport 2015).

bustaden. Tilskotet går inn i ein felles finansieringsplan saman med midlar frå Husbanken og kommunen og eventuelt privat finansiering».⁴²

Husbank- og NAV-virkemidlene bidrar til å øke insentivene og mulighetene for egeninvestering med tanke på alderdom i den eksisterende boligmassen. Det er viktig: den gamle boligmassen har generelt dårligere tilgjengelighet enn nyproduksjonen. Til sammen utgjør Husbank- og NAV-virkemidlene en virkemiddelmeny som kan kombineres på ulike måter i kommunene. Virkemidler som Husbankens tilskudd til tilpasning eller prosjektering betyr at det offentlige tar deler av regninga for boligutbedringer, og er dermed også ekstra stimulans til husholdningenes investering i egen boligsituasjon.⁴³ Sagt på en annen måte kan virkemidlene fungere som insentiver eller gulerøtter som bidrar til å bryte ned kulturelle, «ikke-rasjonelle» og strukturelle barrierer for investering i egen boligsituasjon. Det gjelder spesielt hvis Husbanken og Direktoratet for Byggkvalitet tar sitt ansvar for å veilede og informere kommunene om virkemidlene på alvor.

Kommunene har på sin side et ansvar for å yte boligrådgivning til husholdninger som har behov for å tilpasse sin bolig. De opptrer på denne måten som «agenter» som kan kompensere for eventuelle funksjonsnedsettelse hos eldre. For eldre med begrenset handlekraft og informasjon kan det være en stor fordel med rådgivning og praktisk hjelp, for eksempel til søknadsskriving til Husbanken eller NAV (Jf. Proba Samfunnsanalyse 2014 & Temadel 2).

Organiseringen, kvaliteten og omfanget av boligrådgivningen varierer fra kommune til kommune. I noen kommuner finnes det en egen boligrådgivningstjeneste, andre steder satser man på mer uformelt samarbeid mellom ulike instanser som ergoterapitjenesten, NAV hjelpemiddelsentralen og den administrative enheten med ansvar for lån og tilskudd. Boligrådgivningen i kommunen er uansett tverrsektoriell, i den forstand at rådgiverne må trekke

⁴² Sitatene ovenfor er hentet fra Meld. St. 17, 2012–2013: 67.

⁴³ I 2015 dekket Husbankens tilskudd i gjennomsnitt 59 prosent av kostnadene knyttet til boligtilpasning (Husbankens årsrapport 2015:69).

på kunnskap og ferdigheter fra mange sektorer når de vurderer husholdningenes økonomi, grad av funksjonsnedsettelse, behov for boligtilpasning, og hvilke virkemidler som er mest formålstjenlige.⁴⁴

De fleste virkemidlene nevnt ovenfor er generelle og/eller rettighetsfestede. Husbankens tilskudd til boligtilpasning er imidlertid gjenstand for behovsprøving. I forskriften til Husbankens tilskudd til etablering og tilpasning heter det at ordningen «skal bidra til etablering i egen bolig og til å sikre egnede boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet».⁴⁵ Det understrekes også at tildelingen «fra kommunene gjøres etter en økonomisk behovsprøving».⁴⁶ Ifølge Husbankens nåværende retningslinjer kan imidlertid også personer som ikke kan defineres som økonomisk vanskeligstilte motta tilskudd til tilpasning. Det er ikke fastsatt noen bestemt inntektsgrense, men mottakere skal ikke ha stor formue utover eventuell boligformue. Ifølge Proba Samfunnsanalyse (2014), som har evaluert tilskuddet, varierer det i hvilken grad kommunene retter seg etter disse retningslinjene: noen kommuner praktiserer fortsatt en relativt streng behovsprøving.

Det boligeiervennlige norske skattesystemet (jf. Torgersen 1996 & Sørvoll 2011) gir et generelt insentiv for å investere i egen bolig, også med tanke på alderdom. Selveide boliger skattlegges i mindre grad enn andre kapitalobjekter: fordelsbeskatningen av egen bolig ble avvirket fra og med 2005, inntektene fra salg av primærboliger er vanligvis skattefrie, og selveide primærboliger behandles mildt i det norske formueskatteregimet. Fraværet av skatt på salgsinntekter betyr for eksempel at få vil hevde at seniorer og eldre «låses fast» til upraktiske boliger som følge av skattelovgivningen.

Slik det ble vist i temadel 1, er nybyggingen også gjenstand for forsøk på offentlig styring i lys av samfunnets aldring. I temadel 1 kalte vi slike forsøk og praksiser for *boligforsyningspolitikk*. Gjennom boligforsyningspolitikken forsøker kommuner å endre de strukturelle betingelsene for eldre og seniorers valg på boligmarkedet. Mange kommuner utformer blant annet bevisst areal- og reguleringsplaner i tråd med omsorgspolitiske målsettinger om å satse på

⁴⁴ Se følgende eksempelsamling fra Husbanken for mer om boligrådgivningen i kommunene: *Boligrådgivning i kommunene: Eksempelsamling for organisering av arbeidet med rådgivning om boligtilpasning i kommunene*.

<http://nedlasting.husbanken.no/Filer/8e16.pdf> sett: 11.11.2016.

⁴⁵ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-02-23-191> sett: 11.11.2016.

⁴⁶ Ibid.

hjemmetjenester i private hjem, for eksempel ved å legge til rette for konsentrert bebyggelse av lettstelte leiligheter. Noen kommuner vurderer også å bruke aktiv tomtepolitikk, strategiske boligkjøp, dialog med utbyggere, offentlig–privat samarbeid, og/eller utbyggingsavtaler som boligpolitiske redskaper i omsorgs-politikkens tjeneste (jf. Tema 1). På denne måten forsøker de å øke sjansene for at seniorer og eldre kan skaffe seg en egnet bolig på det private markedet.

Selv om ulike virkemidler og strategier kan fungere effektivt, kan det argumenteres for at den byggtekniske forskriften (TEK 10) er det viktigste virkemiddelet i boligforsyningspolitikken – vurdert opp mot utfordringene samfunnets aldring representerer. TEK 10 stiller blant annet minimumskrav til baderom, inngangsplan og heis i boligblokker, og sørger for at store deler av den nye boligmassen er tilgjengelig for personer med funksjonsnedsettelse.⁴⁷ Det kan derfor hevdes at TEK 10 automatisk bidrar til å tilpasse strukturene på boligmarkedet til en aldrende befolkning på sikt. Ifølge regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn vil kanskje så mye som «ca. 40 prosent av bygningsmassen [...] være oppført etter at byggforskriften trådte i kraft» i 2040 (Departementene 2016:28).

4.5 Hva kan det offentlige gjøre for å forsterke insentivene ytterligere? En policydiskusjon

Det finnes argumenter for at det mest formålstjenlige er (mer eller mindre) stø kurs og justeringer av de eksisterende virkemidlene hvis målet er å bygge ned strukturelle, kulturelle og «ikke-rasjonelle» barrierer mot boliginvesteringer med tanke på alderdom. Som referert til i 4.4, sørger den Byggtekniske forskriften (TEK 10) sakte, men sikkert for at tilgjengeligheten i boligmassen forbedres. I sin tur fører dette til å endre de strukturelle betingelsene for private boliginvesteringer med tanke på alderdom – investeringsmulighetene vil øke. Som vi viser i temadel 3, har mange seniorer og eldre også boligkapital og annen kapital som gjør dem i stand til å investere egne penger – enten i lettstelt leilighet eller i utbedring av eksisterende bolig. I lys av dette *kan* det virke mest formålstjenlig å fortsette behovsprøvingen av virkemidler som Husbankens tilskudd til boligtilpasning. Det kan også argumenteres for at kjøpesterke eldre og seniorer vil finne gode, tilgjengelige boliger på det

⁴⁷ https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-489#KAPITTEL_3
sett:10.11.2016.

private boligmarkedet, ikke minst i kommuner som er attraktive for utbyggere. Deres flytteatferd tilsier at mange finner disse boligtilbudene helt uten ekstra støtte og rådgivning fra det offentlige (jf. Temadel 3). Gitt at mange eldre sitter på betydelige boligverdier (jf. Temadel 3), kan det videre hevdes at flere bør akseptere å låne penger med sikkerhet i egen bolig for å finansiere ombygninger og mindre tilpasninger med tanke på alderdom. Som det ble vist i temadel 3, har eldre nordmenn flest til nå vært relativt tilbakeholdne med å benytte seg av slike ordninger. Hvis boligprisene fortsetter å stige kan det i fremtiden bli en viktig offentlig utredningsoppgave å finne sosialt rettferdige og effektive ordninger, som sørger for at boligkapital og boligeiere finansiere mer av velferdsstatens omsorgs- og boligtenester for eldre.

På tross av argumentasjonen ovenfor er det vår oppfatning at det likevel er formålstjenlig å bygge videre – og kanskje forsterke – satsingen på boligrådgivning, låne- og tilskuddsordningene forvaltet av NAV og Husbanken, samt boligforsyningspolitikken.

Boligrådgivning, lån og tilskudd. Rådgivning, praktisk hjelp, lån og tilskudd kan bidra til å slipe ned såkalte «ikke-rasjonelle» barrierer for boliginvestering – som lav inntekt, svekket handlekraft, begrenset sosialt nettverk, og svekket mental og/eller fysisk helse (jf. Nordviks bidrag, temadel 2). Rådgivning til eldre hushold om behovet og muligheten for boligtilpasning, samt praktisk hjelp til å søke om for eksempel boligtilskudd og tilskudd til prosjektering, kan hjelpe eldre med funksjonsnedsettelse til en mer tilpasset boligsituasjon. Offentlige myndigheter bør også vurdere om de kan yte mer hjelp til gjennomføringen av utbedringsprosjekter, blant annet til eldre som ikke har pårørende med handlekraft og kunnskap om byggeprosjekter.

I dag varierer det som sagt fra kommune til kommune hvordan boligrådgivningen er organisert. Ifølge Proba (2014) tilsier Husbankens erfaringer at rådgivningen og assistansen knyttet til boligtilpasning er mangelfull i mange kommuner, noe som sannsynligvis har negative konsekvenser for livskvaliteten til eldre preget av ulike funksjonsnedsettelse. Det er primært ressurssvake eldre – dvs. de som har mest behov for tilskuddsmidler og rådgivning – som rammes som en konsekvens av denne situasjonen. Vi mener derfor det kan være grunn til å forsterke satsingen på den kommunale boligrådgivningen i fremtiden.

Det er også verdt å merke seg at en relativt fersk evaluering fra Proba Samfunnsanalyse konkluderer med at Husbankens tilskudd til boligtilpasning blir brukt i liten utstrekning – eller ikke i det hele tatt – i mange kommuner.

Proba dokumenterer at kun 61 prosent av norske kommuner videreformidlet tilskuddet i 2013. Hovedvekten av kommunene som ikke brukte tilskuddet var relativt små (Proba Samfunnsanalyse 2014).

Proba viser til flere forklaringer på at tilskuddet blir lite brukt i mange kommuner. For det første er kunnskapen om ordningen i det kommunale tjenesteapparatet beskjedne flere steder. Det kan være et problem at kommunen i liten grad arbeider tverretattlig med rådgivning knyttet til boligtilpasning, og at viktige førstelinjefjesjoner som ergoterapeuter og hjemmehjelpere har lite fokus på og/eller kunnskap om tilskuddet. Det varierer også i hvilken grad kommunene informerer sine innbyggere om tilskuddet. Spesielt i små kommuner, som har relativt små tilskuddsmidler til rådighet, er man bekymret for at husholdningenes etterspørsel vil overskride tilgjengelige budsjettmidler hvis ordningen promoterer aktivt. Proba finner videre grunn til å tro at behovsprøvingen håndheves relativt strengt i mange kommuner, dels i strid med Husbankens nye retningslinjer fra 2014. Det bidrar i seg selv til et «underforbruk» av tilskuddet i forhold til de politiske intensjonene bak ordningen.

Nasjonale myndigheter kan med fordel vurdere om tilskuddet til boligtilpasning bør reformeres i lys av Probas evaluering. En mulighet er å innføre en svensk løsning: I Sverige er tilskuddet til boligtilpasning ikke behovsprøvd, men en generell rettighet for husholdningene (se 4.6). Uansett hvilken løsning nasjonale myndigheter velger, er det grunn til å spørre om man bør utvide tilskuddets budsjetttrammer.⁴⁸ Større tilskuddspott kan også motivere kommunene til å arbeide mer aktivt med organiseringen av tverretattlige boligrådgivningstjenester, samt spre informasjon om ordningen til relevante fjesjoner og innbyggere. Ifølge Probas grundige drøfting av de samfunnsøkonomiske gevinstene og kostnadene knyttet til tilpasningstilskuddet, er det mye å vinne og lite å tape på å forsterke satsingen på ordningen. (Se også: Agenda Kaupang & Asplan Viak 2011). Proba understreker imidlertid at den samfunnsøkonomiske nytten vil variere fra tilfelle til tilfelle:

Eksempler på tilfeller der det vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre tilpasning av hjemmet er når den selvopplevde nytten for bruker er stor, kommunens kostnader ved å tilby tjenester i

⁴⁸ I dag fremstår tilskuddet til boligtilpasning som en relativt liten post på Husbankens budsjett. I 2015 ble det bevilget 1300 tilskuddet til en samlet verdi av 119 millioner kroner (Husbankens årsrapport 2015:69).

hjemmet er lave sett i forhold til alternativet, eller i tilfeller bruker ikke har behov for kommunale tjenester etter at tilpasningen er gjort.

Tilfeller der det vil være større tvil om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt vil være når bruker ikke opplever det som verdifullt å bo hjemme og dersom det er knyttet store kostnader til å levere kommunale tjenester til hjemmet, for eksempel ved lang reisevei for hjemmesykepleien (Proba Samfunnsanalyse 2014:57).

Etter vår oppfatning er det spesiell grunn til å fremheve tilskuddets langsiktige, strukturelle konsekvenser for tilgjengeligheten i boligmassen. Tilskuddet kommer ikke bare den første mottakeren til gode, men bidrar også generelt til en mer tilgjengelig boligmasse. I sin tur øker mulighetene for at fremtidige eldre og seniorer kan investere i egen boligsituasjon med tanke på alderdom.

Heistilskudd. Etterinstallering av heis i boligblokker bidrar også til å øke tilgjengeligheten i boligmassen og styrker de strukturelle mulighetene for å investere i egen boligsituasjon med tanke på aldring. Ifølge en ny evaluering gjennomført av Oxford Research (2016) gir Husbankens tilskudd til tilstandsvurdering og etterinstallering avgjørende stimuli til nye heisprosjekter i borettslag og sameier. Kort fortalt later det til at tilskuddet gir et nødvendig puff eller insentiv til borettslag og sameier som vurderer å etterinstallere heis.⁴⁹ Oxford Research påpeker imidlertid at kunnskapen om tilskuddet er begrenset i mange kommuner og i boligbyggelag utenfor NBBL. Det kan derfor argumenteres for at stat og kommune har en jobb å gjøre når det gjelder å informere om ordningen. Heistilskuddets potensielle betydning som virkemiddel understrekes av at 88 prosent av blokkene i Norge ble bygget før TEK 10 sørget for at alle nye hus med mer enn tre etasjer har heis, samt at nesten 70 000 personer i aldersgruppen «67 år og eldre» bodde i fleretasjers hus uten heis i 2011, ifølge tall fra SSB (Oxford Research 2016:12). Når det er sagt er ikke heistilskuddet lønnsomt i streng samfunnsøkonomisk forstand, ifølge Oxford Researchs beregninger:

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at de to undersøkte etterinstalleringene i Larvik kommune ikke er lønnsomme når vi kun inkluderer kvantifiserbare nyttevirksomheter. De samlede utgiftene til prosjektering, installering, drift og vedlikehold overstiger besparelser i form av utsatt flytting til institusjon og i form av

⁴⁹ Heistilskuddet dekker opp til 50 prosent av kostnadene knyttet til etterinstallering (Oxford Research 2016).

tidsbesparelse for kommunale hjemmebaserte tjenester (Oxford Research 2016:4).

Oxford Research understreker at deres beregning av heistilskuddets samfunnsøkonomiske nytte har en rekke begrensninger. Beregningen tar blant annet ikke hensyn til at tilskuddet kan bidra til økt livskvalitet blant nåværende og fremtidige beboere. Det er også grunn til å tro at heistilskuddet vil være mer lønnsomt – i samfunnsøkonomisk forstand – i borettslag og sameier hvor det bor mange seniorer og eldre som følge av store potensielle besparelser knyttet til reduksjon av heldøgnsomsorgsplasser.

Boligforsyningspolitikk. De strukturelle rammene for eldre og seniorers boligmarkedsatferd kan påvirkes gjennom boligforsyningspolitikken. Anekdotiske erfaringer fra noen kommuner tyder på at eldre og seniorer ofte ønsker å bli boende i mindre lokalsentra, dvs. steder der de har stedstilhørighet, familie, venner og/eller annet sosialt nettverk. Dermed er det ikke nødvendigvis tilstrekkelig å legge til rette for leilighetsutbygging i kommunesentrum, hvis målet er at nåværende og fremtidige pleietrengende skal flytte til moderne boliger. Det kan snarere være formålstjenlig å satse på oppføring av leiligheter i mindre sentra rundt omkring i en kommune. Asker er et eksempel på en kommune som nettopp har lagt denne tankegangen prege utformingen av areal- og reguleringsplanene (jf. temadel 1). Ved å legge til rette for flere valgmuligheter på leilighetsmarkedet bidrar kommunen på denne måten til å endre de strukturelle forutsetningene for eldre og seniorers boligmarkedsatferd.

I temadel 1 viser vi at boligforsyningspolitikken – dvs. virkemidler som areal- og reguleringsplaner, utbyggingsavtaler, strategiske boligkjøp, aktiv tomtepolitikk, aktiv dialog med utbyggere, offentlig-privat samarbeid om leieboliger osv. – til nå i liten grad har bidratt til å realisere gode alternativer for eldre på det private boligmarkedet som et ledd i omstillingen til et aldrende samfunn.⁵⁰ Vi stiller oss derfor i første omgang bak Schmidt og kollegaers konklusjon om at kommunene «har [...] begrensede virkemidler som eksplisitt sikrer initiering og realisering av boliger for funksjonsfriske yngre eldre» (Schmidt mfl. 2013:152). På den annen side er boligforsyningspolitikken i lys

⁵⁰ Et unntak her er areal- og reguleringsplaner som legger opp til leilighetsutbygging i ett eller flere kommunesentra. Det bidrar til å øke mulighetene for investering i egen boligsituasjon med tanke på aldring, hvis utbyggerne vurderer at etterspørselen er stor nok til å sikre tilstrekkelig inntjening (jf. Temadel 1).

av samfunnets aldring fortsatt i startgropa (jf. Sørvoll, Martens & Daatland 2014), og det er grunn til å tro at den kan gi resultater på sikt. Det er heller ikke nødvendigvis store økonomiske løft som skal til for å produsere resultater av vesentlig karakter. Etablering av baser for hjemmetjenester i privatfinansierte leilighetskomplekser – som et resultat av dialog og forhandlinger med utbyggere – kan for eksempel redusere behovet for offentlig finansierte omsorgsboliger og/eller heldøgnsomsorg, samt effektivisere eldreomsorgen i noen kommuner. Agenda Kaupang og VID vitenskapelige høyskole viser til at, «Bærum er et eksempel på en kommune som har etablert en base for hjemmetjenesten, med en bolig som kommunen leier i samme bygg, som mange eldre har kjøpt sine boliger» (Agenda Kaupang & VID 2016:48). Bærum har på denne måten utnyttet at kommunen har et tjukt boligmarked med mange alternativer, og eldre og seniorer med lyst og evne til å investere i egen bolig-situasjon. I andre kommuner med tynnere boligmarkeder – hvor utbyggere vegrer seg for å realisere reguleringsplanene – kan strategiske boligkjøp være mer aktuelt. Tanken bak slike kommunale støttekjøp er at de kan gi utbyggere mot til å satse på lettstelte leiligheter i boligmarkeder med større risiko for tap (jf. Temadel 1). Kommunen kan på sin side slå fire fluer i en smekk: De får bidratt til å effektivisere hjemmetjenestene, realisert privatfinansierte leiligheter egnet for pleietrengende, skaffet boliger som kan leies ut til økonomisk vanskeligstilte eldre, samt kanskje påvirke utformingen av leilighetene.

Differensiering av lokal praksis og offentlige virkemidler. Det siste eksempelet understreker at man bør ta behovet for geografisk differensiering av lokale praksiser og offentlige virkemidler på alvor. Det er ikke gitt at suksesshistorier fra forstadskommuner som Asker, Bærum, Ski og Oppegård kan gjenskapes i distriktskommuner.

I temadel 2, diskuterer Nordvik teoretiske ulikheter mellom såkalte «tjukke» og «tynne boligmarkeder». Han fremhever at prisene avslører husholdningenes preferanser i et velfungerende marked med full informasjon. I tråd med dette vil sentralt plasserte leiligheter egnet for eldre og seniorer bygges, om disse kjøpergruppene er villig til å betale en pris for kvaliteter som tilgjengelighet, lettstelthet og sentralitet som overstiger produksjonskostnadene. Denne forutsetningen vil ikke alltid gjelde i praksis. Som Nordvik påpeker, er bolig et sammensatt gode med mange dimensjoner, og det finnes ikke et marked for hver av disse dimensjonene. Dermed fungerer ikke boligmarkedet slik at man kan observere marginale priser på alle egenskaper, slik

som for eksempel tilgjengelighet, beliggenhet og eldretilpassede baderoms-løsninger. Ifølge Nordvik kan derfor være samfunnsmessig gunstig å stimulere tilbudet av tilgjengelige boliger. Dels for å øke menyen av slike boliger, dels fordi dette kan være med på å synliggjøre den betalingsviljen som finnes for disse kvalitetene.

I små, usikre og stagnerende markeder, som typisk vil kjennetegne mange norske kommuner (Nygaard, Lie & Karlstad 2010; se også temadel 1), vil resonnementene ovenfor sannsynligvis være særskilt relevante. I slike markeder kan det være vanskelig for utbyggere å trekke informasjon om etterspørselen og investeringsrisikoen med utgangspunkt i kjøp og salg av leiligheter. Rett og slett fordi slike transaksjoner ikke eksisterer. Man kan derfor hevde at boligforsyningspolitikk som stimulerer bygging av privatfinansierte leiligheter rettet mot eldre er spesielt nødvendig i distriktskommuner. Noe forenklet sagt: I Bærum, Asker og lignende kommuner *kan* det være nok å legge til rette for utbygging av lettstelte leiligheter i areal- og reguleringsplanene – utbyggere som observerer at det finnes en etterspørsel etter senior- og eldretilpassede leiligheter vil gjøre resten av jobben. I lokalsamfunn preget av «tynne» boligmarkeder med lave priser på bruktboliger, liten omsetningsaktivitet («lav sirkulasjon»), lite eller ingen nybygging, og ensidig (ene)boligtilbud (jf. Nygaard, Lie & Karlstad 2010; Johannessen, Astrup & Medby 2013) må kommunene etter alt å dømme føre en mer offensiv boligforsyningspolitikk for å lokke utbyggere og husholdninger til å investere i leilighetsprosjekter. Sagt med andre ord er det langt vanskeligere å endre de strukturelle betingelsene for husholdningers valg i tynne boligmarkeder, en type markeder som faktisk kjennetegner opp mot halvparten av norske kommuner (Nygaard, Lie & Karlstad 2010).

Dette illustreres av erfaringene fra Husbankens treårige prosjekt *Bolig-etablering i distriktene* (2012–2014). I forbindelse med satsingen fikk 12 kommuner tilgang til et særegent boligtilskudd som kunne tildeles utbyggere og privatpersoner. Ifølge en evaluering gjennomført av Rambøll bidro dette tilskuddet avgjørende til «å stimulere til økt tilbud av ulike typer boliger i de lokale boligmarkedene i satsingskommunene» (Rambøll 2014:23). Det indikerer at statlige gulerøtter eller insentiver er nødvendig for å stimulere frem investeringer i egen boligsituasjon med tanke på alderdom i distriktene. En kvalitativ studie av NIBR antyder også at det er særskilt viktig for distriktskommuner å være proaktive i boligforsyningspolitikken. NIBRs analyser

indikerer at dialog og samarbeid med utbyggere faktisk kan resultere i oppføring av nye boliger (Ruud mfl. 2014).⁵¹

Et alternativ til aktiv boligforsyningspolitikk i distriktskommuner er satsinger på boligtilpasning og hjemmetjenester i eksisterende boliger, og/eller offentlig finansierte omsorgsboliger. Her er det ikke mulig å anbefale en standardløsning for alle kommuner. Den optimale løsningen sett fra et livskvalitets-, kommuneøkonomisk og/eller samfunnsøkonomisk perspektiv vil variere med faktorer som kostnadene knyttet til hjemmetjenestenes reisevei, hjelpebehovet til eldre innbyggere og boligmassens tilgjengelighet.

Klarere tale? Diskusjonen i 4.5 har til nå i stor grad kretset om virkemidler som kan bryte ned såkalte «ikke-rasjonelle» barrierer, styrke insentiver for investering, og endre strukturene for seniorer og Eldres boligmarkedsatferd, i form av for eksempel flere valgmuligheter. Kanskje må nasjonale og lokale myndigheter også gjøre en innsats for å redusere de kulturelle barrierene for investeringer i egen boligsituasjon? Et sted å starte kan være å kommunisere enda klarere at investering, tilpasning og framtidsplanlegging av egen boligsituasjon med tanke på alderdom primært er et privat ansvar. På denne måten kan staten blant annet unngå beskyldninger fra kommunene om at den snakker med to tunger i bolig- og omsorgspolitikken (jf. 4.0 & Agenda Kaupang 2016).

4.6 Hva kan vi lære av andre land? De svenske og engelske eksemplene

Problemstillinger knyttet til samfunnets aldring og boligmarkedet preger policydebatter i alle OECD land i varierende grad. Et google søk på «housing, ageing, society» gir omkring 11 700 000 treff.⁵² I internasjonale vitenskapelige boligtidsskrifter er bolig og aldring et hyppig tema, det finnes til og med et eget Routledge-tidsskrift som heter *Housing for the elderly*.⁵³

⁵¹ Se også: <http://distriktssenteret.no/2014/03/07/mangel-pa-differensiert-boligtilbud-distriktene/> sett:14.9.2015.

⁵² https://www.google.no/?gws_rd=ssl#q=Housing+ageing+society sett:13.11.2016.

⁵³ <http://www.tandfonline.com/toc/wjhe20/current> sett:13.11.2016. Dette tidsskriftet har blant annet hatt et temanummer om bolig for eldre i Norden (vol. 29, no. 1-2 2015, *Northern Light on Housing for Elderly People Research*) med bidrag fra blant annet Siri Ytrehus og Svein Olav Daatland og kollegaer. Se: Ytrehus 2015; Daatland, Høyland & Otnes 2015.

Hva gjør så andre europeiske land for å fremme investeringer i egen boligsituasjon med tanke på aldring? I denne sammenheng er det et viktig spørsmål å besvare av to årsaker. For det første kan komparasjon med land som minner om Norge – hva gjelder utfordringer knyttet til samfunnets aldring, kultur og politisk system – gi inspirasjon til politiske reformer. For det andre kan sammenligning med andre land illustrere hva som er særegent med det norske samfunnet, og hvilke betingelser som gjelder for politikk-innovasjon i Norge (Sørvoll 2016). Her skal vi se nærmere på det svenske og britiske eksempelet.

I *Storbritannia* lanserte Camerons konservative og liberaldemokratiske koalisjonsregjering en boligstrategi med tittelen *Laying the Foundations: A housing strategy for England* i 2011. Som et ledd i denne strategien ble det lovet en såkalt *New deal for older people's housing* bestående av flere satsinger (HM Government 2011:48–50)⁵⁴:

- **Boligkapital som sikkerhet for lån (*equity release*).** Strategien fremhever at aldrende hushold med fordel kan låne penger med sikkerhet i egen bolig – såkalt frigjøring av kapital eller *equity release* – for å finansiere boligtilpasninger. Regjeringen skriver at den legger vekt på å samarbeide med finansindustrien om å utvikle gode og trygge låneprodukter.
- **Boligplanlegging.** I likhet med norske kommuner fremhever strategien verdien av boligplanlegging som et middel i arbeidet med omstillingen til et aldrende samfunn. Det legges vekt på betydningen av et bredt tilbud av tilgjengelige eier- og leieboliger. Regjeringen understreker betydningen av at forskjellige typer lokalsamfunn trenger ulike typer boliger.
- **Boligrådgivning.** I strategien heter det at den britiske regjeringen er «committed to enabling people to make an informed choice about their housing and care in later life» (HM Government 2011:48). Som et ledd i denne satsingen på boligrådgivning bevilget regjeringen 1,5 millioner pund til *First Stop*, som er en uavhengig organisasjon som tilbyr boligrådgivning og bolig-tjenester til eldre. *First Stop* blir drevet av organisasjonen *Elderly Accommodation Counsel* (EAC), og tilbyr sine tjenester i ulike

⁵⁴ Se også: <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-housing-for-older-and-vulnerable-people/2010-to-2015-government-policy-housing-for-older-and-vulnerable-people> sett: 1.11.2016.

delar av England og vektlegger betydningen av lokal kunnskap om boligmarkedene (Se også temadel 2 og Burgess & Morrison, 2016).⁵⁵

- **Handy person services/hjelp til vedlikehold og mindre tilpasninger.** Strategien innebærer også en betydelig satsing på vedlikehold, mindre reparasjoner og boligtilpasninger. Regjeringen satte av 51 millioner pund over en femårsperiode (2011–2015) for å finansiere såkalte *Handy Person Services*. Slike reparasjons- og tilpasningstjenester til eldre leveres av boligforeninger (*Housing Associations*) og/eller frivillige organisasjoner. Ifølge en offentlig evaluering publisert i 2012 bidrar *Handy Person Services* til at eldre kan bo tryggere og lengre i eget hjem. Evalueringen konkluderer også med at den samfunnsøkonomiske gevinsten av tjenestene – knyttet til reduksjon av fallskader, utsatt innleggelse på sykehjem, mer effektive hjemmetjenester og raskere utskrivning fra sykehus – overstiger kostnadene med 13 prosent. I tillegg kommer effekter som er vanskeligere å kvantifisere som økt livskvalitet og uavhengighet for eldre (Communities and Local Government 2012).
- **Støtte til organisasjoner i sivilsamfunnet.** Strategien legger seg generelt vekt på å støtte opp under frivillige organisasjoners arbeid, for eksempel gjennom *First Stop* og *Handy Persons* initiativene.

Det første vi kan merke oss med *A new deal for older people's housing*, er privatpersoners investeringer i egen boligsituasjon med tanke på alderdom ikke blir fremhevet eksplisitt i særlig grad. Sannsynligvis skyldes dette at privatpersoners bidrag er en selvfølge i Storbritannia, som generelt sett har en velferdsstat som er mindre universell og generøs enn den norske. Betydningen av husholdningenes egne investeringer kommer uansett mer indirekte til uttrykk i *A new deal for older people's housing*, som for eksempel i vektleggingen av at eldres egen boligkapital er en del av løsningen på tilpasningene som er nødvendig i boligsektoren i lys av samfunnets aldring.

I Sverige leverte en offentlig oppnevnt komité sluttrapporten *Bostäder att bo kvar i – Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer* i

⁵⁵ <http://www.firststopcareadvice.org.uk/abt/> sett:1.11.2016.

september 2015. Ekspertene og byråkratene bak *Bostäder att bo kvar i* tar til orde for å satse på fire hovedområder (SOU 2015 85:15–16):

- Forbedring av tilgjengeligheten i den eksisterende boligmassen.
- Produksjon av flere boliger for eldre, med spesiell vekt på boliger med fellesskapsløsninger, samt tynne eller svake boligmarkeder.
- Bidra til at seniorer har boliger det er fint å bli gammel i, enten i eksisterende bolig eller ved flytting til en bedre egnet bolig.
- Fremme forskning og kunnskapsutvikling om tilgjengelighet og fellesskapsløsninger i boligsektoren.

Konkret foreslår komiteen blant annet følgende satsinger på de fire hovedområdene:

- Bedre tilgjengelighet i eksisterende boligmasse: Fortsatt statlig støtte til kommunenes arbeid med å forbedre tilgjengeligheten i lav- og høyblokkbebyggelsen & nytt statlig investeringstilskudd for heis i blokk.
- Flere boliger for eldre: Et nytt investeringstilskudd for tilrettelagte trygghetsboliger for eldre, et nytt investeringstilskudd for bofellesskap, forslag om at den statlige myndigheten Boverket skal sette i gang et prosjekt for å spre kunnskap om strategisk boligplanlegging for eldre til kommunene & et tillegg i boligforsyningsloven om at: «Socialnämnden ska medverka i planeringen av bostadsförsörjningen och tillföra kunskaper och erfarenheter om levnadsförhållandena i kommunen. (SOU 2015 85:18)». Det blir også fremsatt et forslag om å innføre en statlig tilbakebetalingsgaranti for innskuddene i kooperative leieboliger (kooperativ hyresrätt). Dette er en disposisjonsform som brukes i svenske eldreboligprosjekter, som minner en del om de prisregulerte borettslagsboligene som eksisterte i Sverige og Norge i etterkrigstiden.
- Eldres mulighet til å bo hjemme lenger: Skattefradrag for flytteutgifter for personer over 75 år, samt forslag om tydeliggjøring av kommunenes ansvar for å informere om tilgjengelige boliger på det ordinære boligmarkedet i boligforsyningsloven: «Kommunen ska erbjuda aktuell och lättillgänglig information om nuvarande och planerat utbud av bostäder i kommunens olika delar, särskilt i fråga om bostäder med god tillgänglighet för personer med nedsatt funktionsförmåga och boendeformer som riktar sig till särskilda grupper» (SOU 2015 85:18).

- Forskning og utredning: Forslag om å bevilge 20 millioner kroner til forskning om tilgjengelige boliger og boligområder, og en grundig evaluering av trygghetsboliger som boligform.

Det er tydelig at norske og svenske erfaringer på eldreboligområdet har mange likheter. I likhet med denne rapporten, har SOU 2015:85 *Bostäder att bo kvar i*, fokus på både den eksisterende boligmassen, den kommunale boligforsyningspolitikken og tynne boligmarkeder. Som i den norske policydiskusjonen er den svenske komiteen opptatt av at eldre skal ha muligheter og insentiver til å bli boende i egen bolig. Forslagene i SOU 2015:85 må videre ses i sammenheng med eksisterende boligpolitiske ordninger og skattesystemet i Sverige. Den statlige støtten til boligtilpasning – *bostadsanpassningsbidraget* – er rettighetsfestet for personer med funksjonsnedsettelse i Sverige. Det innebærer at staten utbetaler mange ganger så mye støtte til boligtilpasning per innbygger sammenlignet med situasjonen i Norge. I 2014 utbetalte den svenske staten omkring en milliard SEK til 74 000 husstander, mange av disse var eldre (SOU 2015 85:303–307).

Også det svenske skattesystemet gir insentiver til investering i egen boligsituasjon med tanke på aldring. Det gjelder ikke minst de politisk kontroversielle rot- og rut-avdragene. Rot-avdraget gir anledning for boligeiere til å trekke fra kostnadene til leid arbeidskraft til bygging-, reparasjon- og vedlikehold på skatten. Rut-avdraget gir anledning til å trekke fra utgiftene til såkalte husholdsnære tjenester som for eksempel rengjøring, snømåking og hjelp til personlig pleie.⁵⁶ Gjennom økonomisk stimuli gir således både rot- og rut-avdraget isolert sett boligeiere muligheter til å bo hjemme lengre og investere i en tilgjengelig boligsituasjon.

Det engelske og svenske eksempelet er ulike det norske på flere måter, ikke minst fordi begge land har langt flere offentlige utleieboliger enn Norge. I Norge består som kjent kun fire til fem prosent av boligmassen av offentlige utleieboliger; i Storbritannia og Sverige utgjør denne sektoren omkring 18 prosent av landenes respektive boligmasser (Scanlon, Arrigoitia & Whitehead 2015). Det betyr at sentrale policydokumenter og forskningsrapporter legger mindre vekt på boligeiernes situasjon enn i Norge, dette på tross av at

⁵⁶<https://www.skatteverket.se/privat/fastigheterochbostad/rotochrutarbete.4.2e56d4ba1202f95012080002966.html> sett:13.11.2016.

Storbritannia stundom karakteriseres som en nasjon av boligeiere (Saunders 1990). Både i Storbritannia og Sverige bor mange av de minst ressurssterke eldre i offentlige leieboliger, og forhåpningene til at disse skal kunne investere i egen boligsituasjon er naturlig nok små.

Likevel kan svenske og britiske erfaringer gi næring til norsk debatt og refleksjon om private investeringer med tanke på alderdom. For det første kan det britiske eksempelet gi opphav til en bredere diskusjon om gresedragningen mellom privat-, offentlig- og familieansvar i eldreomsorgen. I Storbritannia er man opptatt av at eldre kan bruke boligkapital til å tilpasse sin egen bolig gjennom ulike låneordninger. Norske myndigheter har ikke vært like klare i sine anbefalinger, noe som reflekteres i en viss motvilje blant norske boligeiere av å forbruke sin egen boligkapital (jf. temadel 3). For det andre understreker de britiske *First-Stop* og *Handy-person services* satsingene relevansen av å satse på boligrådgivning og praktisk hjelp i boligpolitikken rettet mot eldre husholdninger. Slik Nordvik er inne på i temadel 2, kan det virke som *First-Stop* satsingen tar utfordringene knyttet til en del eldres begrensede informasjon og svekkede handlekraft på alvor.

For det tredje gir det svenske eksempelet en inngang til å diskutere skattesystemets virkninger for boliginvesteringer med tanke på alderdom i Norge. Blant annet som følge av uheldige fordelingsmessige virkninger og store skatteutgifter vil sannsynligvis mange være skeptiske til å importere de svenske rot- og rut-avdragene. På den annen side er det mulig å hente enkelt-elementer fra det svenske skattesystemet. En mulighet er å innføre skatteavdrag for flyttekostnader for personer over 67 år, delvis etter mønster fra et lignende forslag i SOU 2015:85. Det ville gi et insentiv til eldre som vegrer seg fra å ta de økonomiske og emosjonelle kostnadene ved å flytte.

4.7 Oppsummering & avslutning: Anbefalinger i lys av ny og gammel empiri

I denne temadelen om insentiver for investering i egen boligsituasjon med tanke på alderdom, har vi tatt utgangspunkt i det kulturelle, rasjonelle og strukturelle perspektivet på boligmarkedsatferd. Med dette utgangspunktet skisserte vi mulige barrierer for seniorer og eldres boliginvesteringer, og pekte på virkemidler myndighetene i dag har til rådighet for å bryte ned disse barrierene og styrke mulighetene og insentivene for boliginvesteringer.

På bakgrunn av diskusjonen i 4.5 kan det hevdes at egenskaper ved mange eldre, – som god økonomi og tilbøyelighet til å flytte fra enebolig til lettstelte leiligheter (jf. Temadel 3) – det eiervennlige skattesystemet, TEK 10, og dagens meny av virkemidler forvaltet av NAV og Husbanken, betyr at det allerede finnes betydelige insentiver og muligheter for å investere i egen bolig-situasjon med tanke på alderdom. Ovenfor har vi drøftet mulige virkemiddeljusteringer som kan forsterke muligheter og insentiver for egeninvestering og slipe ned kulturelle, strukturelle og «ikke-rasjonelle» barrierer for egeninvesteringer – som for eksempel økt satsing på boligrådgivning, tilskudd til tilpasning, heistilskudd og boligforsyningspolitikk.

I lys av konklusjonene til Proba Samfunnsanalyse (2014) om at rådgivning om boligtilpasning er mangelfull i mange kommuner, og Nordviks teoretiske argumenter i temadel 2, er det grunn til å presisere at kommunene, NAV og Husbanken bør intensivere sin innsats på boligrådgivningsområdet. Endelig vil vi understreke at det er nødvendig å differensiere virkemiddelbruken mellom sentrale kommuner med et sterkt og variert boligmarked, og kommuner kjennetegnet av «tynne boligmarkeder» med lav omsetningshyppighet, begrenset nybygging og ensidig (ene)boligstruktur. Mens sentrumsnære leiligheter tilpasset eldre forventes å produseres uten særskilt offentlig støtte i den første typen kommuner, kan det hevdes at det er behov for mer aktiv offentlig støtte – for eksempel i form av kommunale støttekjøp, offentlig–privat samarbeid eller statlige tilskudd – i distriktskommuner. Etter vår oppfatning er dette en viktig innsikt for offentlige myndigheter, all den tid privatfinansierte og lettstelte leiligheter kan bidra til en mer kostnadseffektiv eldreomsorg og forbedret livskvalitet for eldre som ønsker å bo i eget hjem.

Litteratur og kilder

- Annaniassen, E. (2006). *En skandinavisk boligmodell? Historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland*, NOVA Temahefte 1/2006.
- Agenda Kaupang & Asplan Viak (2011). *Evaluering av tilskudd til etablering og tilpasning av bolig*.
- Agenda Kaupang & VID vitenskapelige høyskole (2016). *Heldøgns omsorg – kommunenes dekningsgrad*.
- Communities and Local Government (2012). *National Evaluation of the Handy-person Programme*.
- Burgess G & Morrison N. (2016). "Improving housing outcomes: the value of advice and support for vulnerable older people", *Journal of Housing and the Built Environment* 31: 197–211.
- Daatland, S. O., K. Høyland & B. Otnes (2015). "Scandinavian Contrasts and Norwegian Variations in Special Housing for Older People", *Journal of Housing For the Elderly*, 29:1–2, 180–196.
- Departementene (2016). *Flere år – flere muligheter. Regjeringens strategi for et mer aldersvennlig samfunn*.
- Graybill E.M, P. McMeekin, J. Wildman (2014). "Can Aging in Place Be Cost Effective? A Systematic Review", *PLoS ONE* 9(7): e102705.
doi:10.1371/journal.pone.0102705
- Hagen, T. P., K. N. Amayu, G. Godager, T. Iversen & H. Øien (2011). *Utviklingen i kommunenes helse og omsorgstjenester 1986–2010*, Helseøkonomisk forskningsprogram, Skriftserie 5/2011, Universitetet i Oslo.
- HM Government (2011). *Laying the foundations. A housing strategy for England*.
- Johannessen, K., K. Astrup & P. Medby (2013). *Unges etablering på boligmarkedet – er stigen trukket opp?*, NIBR-rapport 22/2013.
- Meld. St. 17 (2012–2013). *Byggje – bu – leve*.
- Ny Analyse (2013). *Helse-Norge mot 2030. Nye muligheter i eldreomsorgen*.
- Nygaard, V., I. Lie & S. Karlstad (2010). *En analyse av små, usikre eller stagnerende boligmarkeder*, Norut rapport 13/2010.
- Oxford Research (2016). *Evaluering av tilskudd til tilstandsvurdering og etterinstallering av heis*.
- Proba samfunnsanalyse 2014. *Evaluering av tilskudd til tilpasning*, Rapport 14/2014.
- Rambøll (2014). *Følgeevaluering-sluttrapport. Boligetablering i distriktene*.
- Risør kommune (2014). *Utredning om kommunale boliger. Situasjonen i dag og handlingsplan på kort og lang sikt*.
- Ruud, M. E., L. Schmidt, K. Sørli, R. Skogheim, & G. M. Vestby (2014). *Boligpreferanser i distriktene*, NIBR-rapport 1/2014.
- Sandlie, H.C. (2008). "Ungdommens boligønsker – kulturelle, strukturelle, rasjonelle?», *Regionale trender*, nr. 1, s.9–18.

- Sandlie, H.C. og L. Gulbrandsen (2016). *Homeownership and family transfers within an egalitarian welfare state*. Paper presentert på ESFRs 8ende konferanse i Dortmund, 31.august–3.september 2016.
- Schmidt, L., A. Holm, T. Kvinge og S. Nørve (2013). BOLIG+ Nye boligløsninger for eldre og folk flest, NIBR-rapport 19/2003.
- Saunders, P. (1990). *A nation of home owners*, London: Unwin Hyman.
- Scanlon, K., M. F. Arrigoitia & C. Whitehead (2015). “Social Housing in Europe”, *European Policy Analysis*, June Issue.
- SOU 2015:85. *Bostäder att bo kvar i – Bygg för gemenskap i tillgänglighetssmarta boendemiljöer*.
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt*, NOVA Rapport 16/11.
- Sørvoll, J. (2016). Nytt av å sammenligne – noen refleksjoner og kommentarer til Bo Bengtsson. Upublisert innlegg på seminar om svensk og norsk boligpolitikk med tittelen: «Nytt av å sammenligne – svensk og norsk boligpolitikk i historisk lys: Hvorfor ikke «social housing» i Sverige?. Husbanken Øst i Oslo, 27.10.2016.
- Sørvoll, J. & M. F. Aarset 2015. *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet – en kunnskapsoversikt*, NOVA-rapport 13/2015.
- Sørvoll, J., C. T. Martens & S. O. Daatland (2014). *Planer for et aldrende samfunn? Boliger og tjenester for eldre i kommunene*, NOVA-rapport 17/2014.
- Torgersen, U. (1996). *Omstridt boligskatt. Ut- og avvikling av skatt av inntekt fra å bo i egen bolig 1882–1996, med særlig vekt på de tre siste tiår*, INAS-rapport 5/1996.
- Ytrehus, S. (2015). «The Role of the Housing allowance for the Elderly in Norway: Views of Recipients». *Journal of Housing for the Elderly*, 29: 164–179.
- Vassenden, A. (2014). “Homeownership and Symbolic Boundaries: Exclusion of Disadvantaged Non-homeowners in the Homeowner Nation of Norway”, *Housing Studies*, 29:6, 760–780.

Summary

This research report addresses the challenges of housing provision in light of the ageing society. The proportion of the population over 70 years old may increase from 9 per cent to 19 per cent between 2016 and 2060, according to Statistics Norway. The challenges and conundrums related to this demographic transition motivates the main research questions of the report:

- Within the theoretical framework of welfare economics, what are the normative arguments for a specific housing policy directed at the elderly?
- How do Norwegian municipalities attempt to influence housing construction in light of the ageing society? How wide is their scope of action in the field of housing policy for the elderly?
- To what extent do seniors (55+) and the elderly strategically adapt their housing to the inevitable reality of ageing, for instance, by moving to modern and more accessible apartments or adapting their existing home to the challenges associated with old age? This is an important question, not least since strategic investments from the elderly themselves may contribute to a more efficient provision of municipal care and health services.
- How can the municipalities and the state contribute to strengthening the opportunities of older people to invest in housing alternatives adapted to the realities of old age?

The report «Housing for the elderly. Housing markets and housing policies for an ageing society» consists of four interlinked studies:

- Municipal housing policy for an ageing society (J. Sørvoll)
- Policy instruments and economic theory. Normative arguments in defense of a housing policy directed at the elderly? (V. Nordvik).
- The housing wealth and housing preferences of seniors and the elderly (H. C. Sandlie & L. Gulbrandsen)
- Policy instruments and the elderly's incentives for housing investment (J. Sørvoll).

In part one of the report, we analyze municipal housing policies directed at the elderly, on the basis of an empirical material consisting of qualitative interviews in six municipalities and policy plans from 89 local governments. We argue that many municipalities lack the knowledge and the competence to

execute an informed housing policy adapted to an ageing society. In general, moreover, it seems that housing policy directed at the elderly is not prioritized in the vast majority of municipalities. On a more positive note, from the perspective of Norwegian authorities, the six municipalities analyzed in-depth in part 1 all acknowledge the importance of housing policy for the gradual adaptation of the Norwegian welfare state to the ageing society. Many have considered employing policy instruments that would seriously expand the municipalities' influence over the provision of housing for the elderly. This may indicate that one should follow the field of housing for the elderly closely for new developments in the coming years.

Part two of the report is an attempt to provide a systematic overview of arguments for social policy interventions in the form of in-kind housing interventions. We confront these arguments with housing needs emerging over the processes of ageing. The discussions are related to challenges and debates concerning housing for the elderly in Norway.

In the absence of externalities and market failure, well-informed agents choose among available combinations of consumption goods. The outcomes of these choices are superior in terms of providing the combination of goods and services an agent herself prefers. This is the core of the principle of consumer sovereignty. James Tobin has forcefully demonstrated both the intuition of the concept consumer sovereignty and part of the explanation that it is not universally embraced in discussions of specific support as e.g. housing for elderly: *While concerned laymen who observe people with shabby housing or too little to eat instinctively want to provide them with decent housing and adequate food, economists instinctively want to provide them with more cash income. Then they can buy the housing and food if they want to, and if they choose not to, the presumption is that they have a better use for the money* (Tobin, 1970:246).

Starting from this point of departure we argue that externalities feeding into need, costs and efficiency in provision of health care and practical help to elderly provide a sufficient argument for housing specific interventions, e.g. in order to improve physical accessibility (Universal design). Moreover, we argue that informational asymmetries and depreciated agency should be considered seriously when formulating a housing policy for the elderly.

In *part three*, we analyse the housing conditions, housing wealth and housing preferences of the elderly in Norway. Based on a survey conducted

in cooperation with TNS Gallup (2016), Sandlie and Gulbrandsen find that very few people aged from 50 to 71 years old have made improvements on their current dwelling. Most people (about 3 out of 4) do not plan to carry out such adjustments to their current dwelling. However, moving homes seems to be a more widespread strategy for adjusting housing for old age. About 20 percent of the people aged from 50 to 71 have moved during the last six years. The movers have to a large degree downsized and they live in smaller dwellings than non-movers. They do also live in more accessible housing than non-movers. Thus, Sandlie and Gulbrandsen argue that strategic mobility in light of old age is more common among middle aged and old people than previous research suggests. People adjust their housing for old age, but the adjustment and change of dwelling happen before they become old and pensioners.

Part 4 on incentives for strategic housing investments draws on all the other parts of the report. In this part of the report, we try to answer one of the main research questions of the project “Housing for the elderly: How can the state contribute to increasing the incentives and opportunities for strategic housing investments by the elderly? In light of the findings of the report, Sørvoll argues that the authorities should emphasize provision of practical help and knowledge transmission to elderly households, housing policy for the elderly in areas with weak housing markets, and the need for the Housing Bank and the municipalities to continue refining the instruments of housing policy in light of the ageing society.