

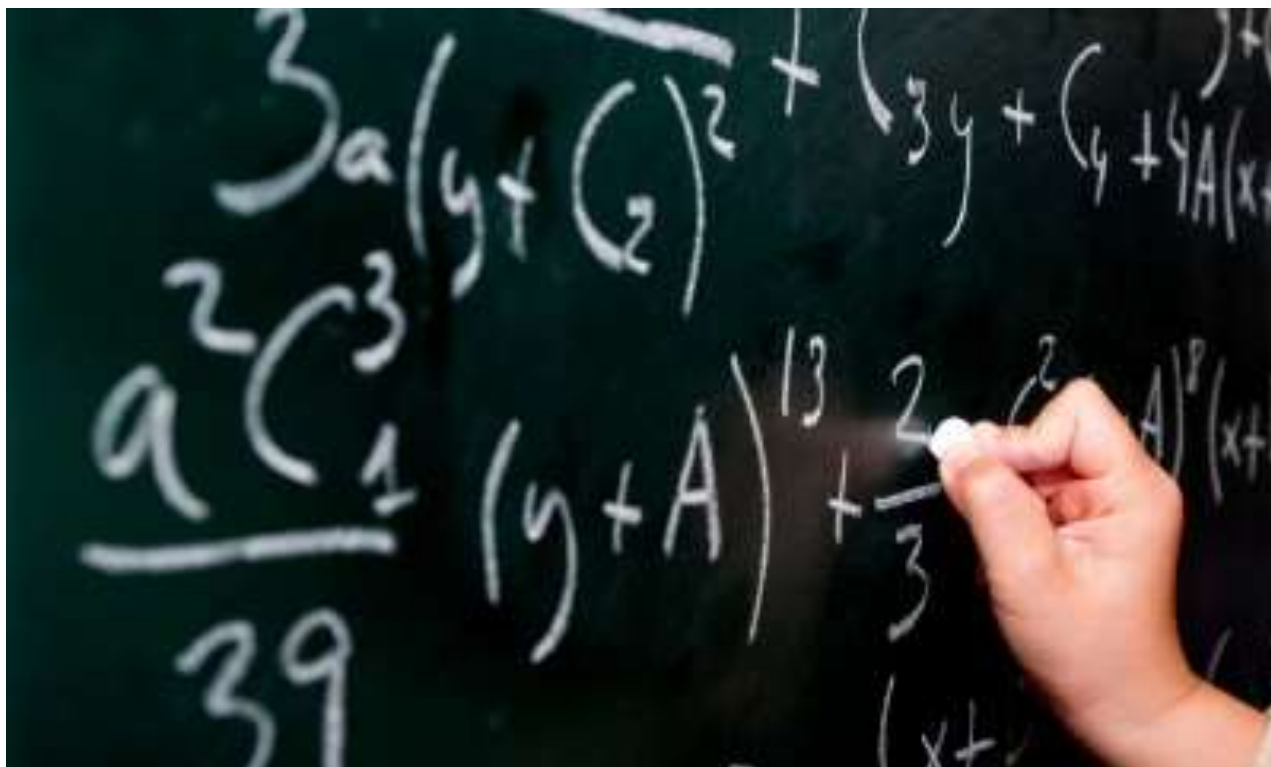
Beregnet til  
**Husbanken**

Dokumenttype  
**Sluttrapport**

Dato  
**Desember 2016**

# HUSBANKEN

## BEHOV FOR KOMMUNALT DISPONERTE UTLEIEBOLIGER



**HUSBANKEN  
BEHOV FOR KOMMUNALT DISPONERTE  
UTLEIEBOLIGER**

Rambøll  
Hoffsveien 4  
Postboks 427 Skøyen  
0213 Oslo  
T +47 2252 5903  
[www.ramboll.no](http://www.ramboll.no)

## INNHALDSFORTEGNELSE

<b>1.</b>	<b>INNLEDNING</b>	<b>1</b>
1.1	Kort om oppdraget	1
1.2	Tilskuddsordninger til kommunale boliger	1
1.3	Kort om metode i oppdraget	2
<b>2.</b>	<b>OM Å DEFINERE BEHOV FOR KOMMUNALE BOLIGER</b>	<b>3</b>
2.1	Hvordan definere behov for kommunale boliger?	3
2.2	Kompleksiteten som ligger i valgt definisjon	4
2.3	Farene med å skape et behov som ikke er reelt	7
2.4	Vi vet ikke hva slags konsekvenser valgene i modellen kan få	7
2.5	Modellen må testes ut, ett steg om gangen	8
<b>3.</b>	<b>TILGJENGELIG DATAGRUNNLAG</b>	<b>9</b>
3.1	Hva slags data er tilgjengelig?	9
3.2	Hvilken data mangler?	9
3.3	Andre modeller	10
<b>4.</b>	<b>FORSLAG TIL MODELL</b>	<b>11</b>
4.1	Formål	11
4.2	Gruppering av kommuner	11
4.3	Behov	12
4.4	Driverere	14
4.5	Bruk av modellen/regnearket	15
<b>5.</b>	<b>BESKRIVELSE AV BEHOV NÅ OG FREMOVER</b>	<b>16</b>
5.1	Behovsestimering	16
5.2	Hva forteller de ulike estimeringene om behovet?	21

## VEDLEGG

### Vedlegg 1

Definisjoner til begreper i modellen

## 1. INNLEDNING

Rambøll presenterer med dette rapport for prosjektet «Behov for kommunalt disponerte utleieboliger». Oppdraget ble gjennomført for Husbanken i tett samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Oppdraget ble gjennomført i perioden oktober-desember 2017.

### 1.1 Kort om oppdraget

Utredningen har som formål å lage en modell for å skaffe oversikt over behovet for kommunalt disponerte utleieboliger. Behovskartleggingen skal blant annet kunne brukes som grunnlag for tildeling av tilskudd, men skal også gi kunnskap om tilbudet av utleieboliger til vanskeligstilte i kommunene og hvor godt behovet er dekket. Kartleggingen skal på sikt kunne integreres i Husbankens årlige kommuneundersøkelse.

I tråd med utlysningen er formålet med prosjektet å:

1. foreslå en velegnet metode for å kunne anslå hvilket behov hver enkelt kommune har for kommunalt disponerte utleieboliger til vanskeligstilte, både på kort og lang sikt, som er sammenlignbart mellom kommuner og som kan summeres til nasjonale tall
2. gi et samlet anslag på behovet for kommunalt disponerte utleieboliger i alle kommuner i 2016

Det vises i utlysningen til at oppdragstaker må definere hva som bør legges i begrepet «kommunens behov for utleieboliger til vanskeligstilte», og operasjonalisere det på en måte som er konsistent mellom kommuner.

En klar begrensning i oppdraget er at prosjektet skal ta utgangspunkt i allerede eksisterende informasjon og statistikk. Det omfatter blant annet informasjon fra Husbankens dialog med kommunene, SSB/KOSTRA, kommunene selv og andre tilgjengelige kilder.

Oppdragstaker skal gjøre en vurdering om det må utvikles ny metodikk for å gi bedre oversikt på sikt. Denne metoden må kunne integreres i allerede eksisterende undersøkelser i kommunesektoren. Den kortsiktige løsningen må være så godt spesifisert at den med en gang rent praktisk kan tas i bruk i kommunene uten ytterligere utredninger. Tallet for den enkelte kommunes behov for utleieboliger skal på sikt kunne integreres i KOSTRA.

### 1.2 Tilskuddsordninger til kommunale boliger

Husbanken forvalter to tilskuddsordninger som kommunene benytter for å bygge kommunale boliger. Det ene er tilskudd til utleie, det andre er investeringstilskuddet. I det følgende gis en kort oppsummering av de to tilskuddene:

#### Tilskudd til utleie

Tilskudd skal bidra til flere egnede utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet, herunder blant annet bostedsløse, rusmiddelavhengige, flyktninger, personer med nedsatt funksjonsevne samt unge og barnefamilier med bolig- og finansieringsproblemer. Tilskudd kan gis til oppføring, kjøp og utbedring av kommunalt disponerte utleieboliger. Det kan også gis tilskudd til etablering av utleieboliger ved at kommunen sikres tildelingsrett i minst 20 år.<sup>1</sup>

Tilskuddet forvaltes av Husbanken, på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). I 2016 er det budsjettert med 1 004,6 millioner kroner for tilskudd til utleieboliger. Målsettingen er at tilskuddsmidlene skal bidra til å fremskaffe minst 2000 nye boliger i inneværende år.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> <http://www.husbanken.no/tilskudd/tilskudd-tilskudd-til-utleieboliger/>

<sup>2</sup> <http://www.husbanken.no/tilskudd/kommune/hoy-ettersporsel-etter-tilskudd-til-uteleieboliger/>

### **Investeringsstilskudd**

Investeringsstilskuddet skal stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. Målgruppe for tilskuddet er personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester uavhengig av alder og diagnose, herunder eldre, personer med langvarige somatiske sykdommer, utviklingshemming og andre med nedsatt funksjonsevne, psykiske lidelser, rusproblemer, eller personer som har behov for øyeblikkelig hjelp. Tilskuddet forvaltes av Husbanken på vegne av Helse- og omsorgsdepartementet (HOD).

I forestående oppdrag er det primært tilskudd til utleieboliger som er undersøkt. Vi erfarer likevel at enkelte i kommunesektoren snakker om tilskuddene noe om hverandre, og også ser behovet for begge typer kommunale boliger i sammenheng. Det er med på å vanskeliggjøre oppdraget noe, med tanke på at det først og fremst er behov for boliger til vanskeligstilte som skal vurderes.

### **1.3 Kort om metode i oppdraget**

I oppdraget har vi innledningsvis gjennomført dokumentgjennomgang og intervjuer i 21 ulike kommuner fra hele landet. Formålet med intervjuene har vært å undersøke hvordan kommunene beregner behov for kommunalt disponerte boliger. I tillegg har vi undersøkt hva informantene mener påvirker behovet for kommunale boliger. Intervjuene har også vært viktige i å teste ut antakelser og hypoteser i utredningen. Blant annet knyttet til hvorvidt man bør lage en modell som prioriterer visse brukergrupper eller som bygger på en definisjon av mer generell karakter.

Vi har i tillegg gjennomgått en rekke dokumenter, både for å se hvordan andre modeller for utregning er satt opp, for å avdekke om det er forskning som kan belyse sammenheng som kan benyttes inn i modellen. En av disse, Boverket i Sverige sin modell for boligbyggebehov, beskrives kort senere i rapporten. Eksisterende dokumenter er også viktige i å gjøre de riktige veivalgene i oppdraget, herunder synliggjøre kompleksiteten i det å beregne behov.

Som en del av oppdraget har vi også gjennomgått eksisterende, tilgjengelige tall og statistikker fra kommunesektoren. En viktig kilde i denne sammenheng er kommunenes rapportering gjennom KOSTRA. Her beskrives en rekke forhold om kommunale boliger. En oversikt over og beskrivelse av relevant statistikk er lagt ved denne rapporten.

Utover det dette har vi hatt tett dialog med oppdragsgiver omkring utviklingen av modellen gjennom hele prosjektet. Sentrale veivalg er tatt med hensyn til hva som er mulig

Ovennevnte har videre dannet grunnlaget for utformingen av modellen som beskrives i denne rapporten. Gjennom informasjon fra dokumentanalysene og intervjuene er det identifisert variabler som er med på å beskrive kommunenes behov for boliger. Noen av disse variablene finnes det gode data på, mens for andre variabler er det lite eller manglende data tilgjengelig. Dette har lagt et premiss for vår mulighet til å utvikle modellen. Modellen er basert på tilgjengelig statistikk, hovedsakelig gjennom kommunens årlig rapportering i KOSTRA.

Modellen som er utviklet må ses som et utgangspunkt for videre utvikling av hvordan behovet for kommunale boliger skal beregnes. Modellen må testes ut og vurderes: Gir modellen mening for kommunene/Husbanken? Er det andre forhold som bør tas med? Har det kommet ny og relevant statistikk som bør inkluderes?

## 2. OM Å DEFINERE BEHOV FOR KOMMUNALE BOLIGER

Sentralt for oppdraget er å lage en modell for hvordan å si noe om behovet for kommunalt disponerte utleieboliger. Behovet skal primært ses opp mot de som er vanskeligstilte. Det betyr at målgrupper som primært tilfaller helse- og omsorgsfeltet ikke skal inngå i behovskartleggingen. I det følgende går vi nærmere inn på hvordan vi har valgt å definere behov for kommunale boliger.

### 2.1 Hvordan definere behov for kommunale boliger?

For å definere «behov for kommunale boliger» har vi i gjennomføringen av prosjektet hatt en vekselvis tilnærming til det å definere. På den ene siden kan man definere bredt. Da vil definisjonen kunne være:

«Vanskeligstilte på boligmarkedet defineres som personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egenhånd»

På den andre siden kan man definere smalt. Da vil definisjonen for eksempel se slik ut:

«De som ikke kan ta vare på egen bolig og/ eller boforhold»

Sistnevnte definisjon vil ikke inkludere personer som *kun* har et økonomisk problem. Den kan også i større grad vektlegge personer med rus og psykisk helseproblematikk, dersom man velger å tolke den deretter.

Den største utfordringen med å definere hva som er behovet for kommunale boliger generelt, på tvers av kommuner, er at man da overprøver det lokale folkestyret, altså det som er politisk vedtatt lokalt. Flere kommuner har politiske vedtak som sier noe om hvem som har behov og skal prioriteres inn i de kommunale boligene. Hvor mange kommuner som har vedtatt denne form for tildelingskriterier er derimot usikkert.

Noen kommuner har valgt en bred definisjon av behovet og tildeler kommunale boliger til alle som ikke har mulighet til å skaffe seg en bolig. Mens andre kommuner prioriterer kun dem som ikke evner å bo i og ta vare på ordinære boliger, og jobber med å bosette f.eks. økonomisk vanskeligstilte på det ordinære boligmarkedet.

Gjennom intervjuer i kommunesektoren fremkommer det likevel at det er personer med rus og psykisk helseproblematikk som er de vanskeligste å finne gode boliger til, og at det er der det til en hver tid er mest behov. Det gjelder både de kommunene som har en bred definisjon og de som har en smal definisjon av behov. Men funn fra denne og tidligere oppdrag på feltet kan nok peke i retning av at det ikke er pengene til boliger til personer med rusproblematikk som er den største utfordringen for kommunene, men heller de prosesser som skjer rundt valg av tomt, naboinvolvering og den oppfølgingstjenesten som gis til beboere.

Og selv om personer med rusproblematikk er en målgruppe som i aller høyeste grad blir definert som vanskeligstilte på boligmarkedet, er også dette en brukergruppe som har helse- og omsorgstjenester. Det betyr at målgruppen også inngår i formålet til investeringstilskuddet (gjennom Helse- og omsorgsdepartementet). Kommunene har dermed mulighet til å benytte begge tilskuddene overfor målgruppen. Samtidig er vi noe usikre på hvorvidt potensiale for å benytte investeringstilskuddet til denne målgruppen er godt nok utnyttet, på grunn av krav til boligen som ikke passer like godt overens med denne målgruppen. I region vest ble det nevnt av en informant i kommunen at det er utarbeidet en egen modell for å bruke investeringstilskuddet til denne målgruppen.

Selv om vi tidlig i oppdraget hadde en hypotese om at personer med rus og psykisk helseproblematikk burde bli tillagt mer vekt i utregning av behov, har vi konkludert med at vi ikke gjør det i denne omgang. En av grunnene er at vi ønsker å unngå å lage en modell som favoriserer noen grupper fremfor andre. Det kan gjøre at modellen skaper et behov i enkelte kommuner som faktisk ikke er tilfelle. Det kan også gjøre at sektoren blir veldig opptatt av den vektlagte målgruppen, og nedprioriterer de andre målgruppene.

Etter å ha vekslet frem og tilbake, mellom smal og bred definisjon har vi konkludert med at vi må legge til grunn den brede definisjonen.

### Valgt definisjon

Den valgte definisjonen for å si noe om behov for kommunalt disponerte utleieboliger ligger tett opp til Bolig for velferd. Denne definisjonen gis i Bolig for velferd:

«Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde et tilfredsstillende boforhold på egen hånd. Disse befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- er uten egen bolig
- står i fare for å miste boligen sin
- bor i uegnet bolig eller bomiljø»

Med et slikt valg må kommunens historiske utvikling tillegges stor vekt i modellen, fremfor å vekte mellom hvilke grupper som har større behov enn andre. På denne måten vil kommunens historiske prioriteringer mellom ulike brukergrupper videreføres i modellen, ettersom modellen tar utgangspunkt i historiske data for å si noe om fremtiden.

## 2.2 Kompleksiteten som ligger i valgt definisjon

Dersom alle forutsetninger hadde vært like kunne man talt antall personer som står uten egen bolig, står i fare for å miste sin bolig, eller bor i uegnet bolig eller bomiljø og sammenlignet dette med hvor mange boliger kommunen disponerer til disse formål. Men realiteten er at kommunene har ulik organisering, innretting og politikk rundt deres boligsosiale arbeid. Som nevnt arbeider kommunene ulike med hvem som skal få bo i kommunale boliger, og ikke. Og det finnes ingen nasjonal oversikt over hvilke definisjoner hver enkelt kommune legger til grunn.

Videre vil kvaliteten på kommunens oppfølgingstjeneste ha stor betydning for hvor mange boliger kommunen har behov for. Hvordan jobber kommunene med å sikre stabile boforhold? Herunder opplæring i alt fra kontrakthåndtering til recovery-orientert oppfølging. Jobber kommunene med å bistå innbyggere med behov inn i eide eller leide boliger på det ordinære markedet? Eller blir alle med behov automatisk plassert i en kommunal bolig? Gjør kommunen en gjennomgang av eksisterende kontrakter og følger opp de som kan flytte videre fra en kommunal til en ordinær bolig (jfr. «fra leie til eie»)? Dette er informasjon vi vet påvirker kommunens behov for kommunale boliger, men som vi ikke har informasjon på gjennom eksisterende statistikk.

Hvor mange boliger for vanskeligstilte kommunen har i statistikken sammenlignet med det som er reelt er også situasjonsavhengig. Flere kommuner har boliger som av ulike grunner ikke er i bruk. Det kan være fordi det ikke er satt av midler til å pusse opp slitte boliger. Eller at boligene, gjennom dårlig planlegging, i dag er ubrukelig – f.eks. at de ligger langt unna offentlig kommunikasjon.

Andre geografiske forhold som påvirker behovet er knyttet til kommuner som består av små øysamfunn. Her vil praksisen kunne være ulik. En kommune viser til at de som bor på øyene vil ha behov for en kommunal bolig på et tidligere tidspunkt, enn de som bor på fastland. Samtidig er det andre kommuner som gjør en ekstra innsats i å gjøre det mulig for beboere å bo lengre i

denne typen småsamfunn. F.eks. gjennom snømåking om vinteren. Selv om snømåkingen er dyr vil alternative med bolig og tjenester på fastland være dyrere.

Etterspørsel etter boliger i det ordinære markedet påvirker også behovet for kommunale boliger. Etterspørselen i det ordinære markedet henger også sammen med arbeidssektoren og tilgang på arbeidsplasser. Stavanger og endringene som har skjedd i oljebransjen de siste to årene er et godt eksempel på dette. Kommunen som historisk sett har vært svært presset og hatt stor behov for kommunale boliger, har nå god tilgang på ordinære utleieboliger. En av de mindre kommunene vi har intervjuet har også vist til at de har vært bevisst arbeidsmarkedet i sin planlegging av boliger. Da hjørnesteinsfabrikken ble lagt ned, trengte kommunen mindre kommunale boliger sammenlignet med tidligere. Mens de i tider med godt arbeidsmarked og tilflytting har bygget flere kommunale boliger, for å hindre at kommunen bidrar til å legge et ekstra press på det ordinære markedet.

Tilgang på private aktører på boligmarkedet har også en betydning for hvilke behov kommunene har for å disponere egne boliger. Profesjonelle utleieaktører blir vist til som en god samarbeidsaktør i enkelte kommuner. I andre kommuner forsøker man seg på samarbeid om boliger for målgruppen hvor kommunen har tilvisningsrett, mens driften ivaretas av den private samarbeidsparten.

Kommunene vil også ha behov ut i fra hva de er vant med tidligere. F.eks. vil Stavanger oppleve at de har mindre behov nå, sammenlignet med tidligere. Videre vil kommuner som allerede har mange kommunale boliger være vant med eksisterende nivå. Det samme gjelder kommuner med svært få kommunale boliger – de er også vant med det nivået.

Figur 2-1 oppsummerer en rekke punkter og områder som vi gjennom intervjuer og dokumentgjennomgang identifiserer at påvirker kommunens behov for kommunale boliger.



Figur 2-1 Forhold som påvirker kommunens behov for boliger til vanskeligstilte



Forholdene som er nevnt i figuren vil mest sannsynlig ha ulik grad av betydning for den enkelte kommune. Videre kan det være andre forhold som ikke er identifisert, som likevel påvirker kommunens behov. I bunn og grunn handler mye om valg som gjøres helt ned på individnivå – noe som vil variere fra den ene til den andre kommunes administrasjon.

Videre viser figur 2-1 at det er forhold som kan påvirkes i større grad enn annet. Så som befolkningssammensetning, kommunetype og det lokale boligmarkedet er forhold som det er vanskeligere å gjøre noe med. Mens kommunal praksis og statlig dialog derimot er forhold som kan justeres og diskuteres innenfor feltet.

### 2.3 Farene med å skape et behov som ikke er reelt

Prosjektets tematikk bærer stort preg av at det er mange ukjente *ukjente* forhold. Det vil si at vi vet ikke hva vi ikke vet.<sup>3</sup> For hver en faktor som påvirker, som blir identifisert, ser vi noen nye som vi ikke kjente i utgangspunktet. Det bidrar til å gjøre det krevende å lage en modell for å beregne behovet. Med så mange ukjente ukjente forhold, vil hvert et valg som tas i hva som skal inngå og ikke potensielt slå feil ut, f.eks. gjennom å skape et behov som egentlig ikke er der.

Sett opp mot tematikken – kommunale boliger - er det veldig uheldig å skape et behov som ikke er reelt, både for den enkelte og i større samfunnsperspektiv. Grunnleggende sett bør det jobbes mot at ingen skal ha behov for kommunal bolig, selv om erkjennelsen kanskje er at det alltid vil være noe behov. Videre bør man også jobbe for at de som *kan* bo i ordinære boliger får den hjelpen de trenger for å bo der. Hver vanskeligstilt som plasseres i en kommunal bolig plasseres også på «den kommunale boligstigen». Barrieren for å komme i en privat bolig blir større.

Uten at vi har noe forskningsmessig belegg om kostanden ved å bosette i kommunal sammenlignet med ordinær bolig, vet vi likevel at enkelte kommuner fremhever at det å bosette i kommunale boliger kan være fordyrende for kommunen i lengden. Kanskje forlenges behovet den enkelte har for kommunal bistand? Kanskje utsetter man bare den individuelle overgang til det private markedet med noen år, og i sum bruker mer penger enn man hadde gjort hvis den ordinære bosettingen ble gjort med en gang?

Sett i et større samfunnsperspektiv er det også uheldig å skape et større behov enn det som er reelt. Da ender man opp med å bygge boliger som egentlig ikke trengs, når pengene kunne blitt brukt på andre mer presserende forhold. Sett opp mot at boligene vi bygger i dag skal vare i omtrent 30 år, eller mer, er det viktig at beslutningene om hva som er behovet tas på noen veloverveide valg.

### 2.4 Vi vet ikke hva slags konsekvenser valgene i modellen kan få

Til slutt er det viktig å tenke på at denne typen modell kan bidra til at kommunen tar noen valg for å synliggjøre behovet for kommunale boliger. Slik som figur 2-1 viser er det flere forhold som påvirker behovet, som det kan gjøres noe med, særlig i den enkelte kommune. Her kan modellen bidra til at kommunene enten gjør gode valg, eller at de ender opp med å måtte ta mindre gode valg for å synliggjøre et behov.

Ta for eksempel bruk av SSBs tall over antall husstander ventelister: hvis modellen favoriserer kommuner som har mange husstander på venteliste til kommunale boliger kan kommunene ta en del valg for å øke antallet som står på venteliste. De kan bruke lengre tid på selve behandlingsprosessen, de kan si at flere har behov enn det som er reelt (f.eks. gjennom å telle med de som har behov for bistand for å få en bolig det private markedet), eller de kan skape så lite sirkulasjon i den kommunale boligmassen som mulig. Her vil også lengden på utleiekontraktene kunne påvirke – lange kontraktperioder vil senke sirkulasjonen i den kommunale boligmassen. Alle valgene vil gjøre at kommunen potensielt leverer et dårligere tilbud, men de vil kanskje få mer penger til kommunale boliger.

I motsatt fall kan modellen brukes for å få kommunene til å gjøre noen gode valg, fremfor noen dårlige. F.eks. gjennom å favorisere kommuner som velger å bosette flyktninger, eller de som kan vise til stor sirkulasjon i de kommunale boligene, eller de som har gode oppfølgingsprosjekter. Innenfor rammene av denne utredningen mener vi ikke å ha et godt nok bilde til å kunne foreslå denne typen vekting.

---

<sup>3</sup> Jfr. litteratur om å ta valg i komplekse tilfeller: Snowden og Boone, 2007: A Leader's Framework for Decision Making

## 2.5 Modellen må testes ut, ett steg om gangen

Litteraturen om det å ta valg i komplekse situasjoner<sup>4</sup> sier at i tilfeller som dette må man vekselvis ta små steg, prøve ut, evaluere og justere underveis. I første omgang vil vi foreslå at Husbanken benytter modellen internt som et oppslagsverktøy for å se hvordan kommunens situasjon ser ut og sammenligne sammenlignbare kommuner – da med utgangspunkt i tallmaterialet. Den situasjonsbeskrivelsen som modellen gir må videre drøftes med den enkelte kommune for å avgjøre hva som er faktisk behov.

Etter at Husbanken har prøvd den internt kan neste steg være å prøve den ut i noen kommuner. For deretter å evaluere og justere. Vi tror også at hva som skal inngå i modellen, hvorvidt noe skal vektlegge mer enn annet er diskusjoner som må tas etter hvert som modellen blir testet ut.

---

<sup>4</sup> Ibid.

## 3. TILGJENGELIG DATAGRUNNLAG

### 3.1 Hva slags data er tilgjengelig?

Til å beskrive behov for kommunale boliger foreligger det en rekke, relevant data tilgjengelig. Dette er i hovedsak data fra kommunenes årlige KOSTRA-rapporteringer. KOSTRA-dataene basers på elektronisk innrapportering fra kommunene til SSB på en rekke forhold i kommunen, blant annet kommunalt disponerte boliger. KOSTRA-dataene inneholder ulike indikatorer om kommunale boliger, herunder kommunenes boligtilgang, søknader og ventelister. En nærmere beskrivelse av og oversikt over aktuelle variabler i denne sammenheng, finnes vedlagt i denne rapporten.

Det KOSTRA-rapporteringen derimot ikke sier noe om, er kommunenes egen vurdering av behov; for eksempel hvor mange kommunale boliger kommunen vurderer å ha behov for neste år, eller noen år i fremtiden, eller hvor mange boliger de har planlagt å bygge. Slik informasjon hadde vært høyst relevant i henhold til problemstillingen i dette oppdraget, og ville i større grad fanget opp kommunens prioriteringer bedre enn eksisterende data. Videre finnes det heller ingen data som tjenesteutførelse, herunder booppfølging, botreng o.l., som er relevant når man skal se på kommunes øvrige tjenestetilbud til brukergruppene, som følgelig også påvirker behovet for kommunale boliger.

En utfordring med de foreliggende dataene er hvordan kommunale boliger er definert i KOSTRA-rapporteringen. Her rapporteres både tradisjonelle kommunale boliger og omsorgsboliger i samme kategori for totalt disponerte kommunale boliger. Vi har derfor ikke mulighet til å skille mellom bemannede og ubemannede kommunale boliger, og heller ikke se behovet primært opp mot de som er vanskeligstilte. Det betyr at målgrupper som vanligvis tilfaller helse- og omsorgsfeltet er med i behovet som er estimert.

En annen utfordring med dataene som er tilgjengelig, er at det er manglende data på flere kommuner i noen av de sentrale dataene. Dette gjør at summeringene til nasjonalt nivå ikke innehar disse kommunenes potensielle behov. Deres behov er satt til «null» i beregningene som er gjort. Vi har ikke forsøkt å ekstrapolere manglende data på kommunenivå.

Utover data fra KOSTRA, er Husbankens statistikk over tilskudd til kommunalt disponerte utleieboliger og SSBs statikk over demografi og levekår relevante. Husbankens statistikk forteller hvilke kommuner som har fått tilsagn til utbygging/ utbedring av kommunale utleieboliger, herunder antall boliger, tilsagnssum og boligareal. Husbankens data er ikke benyttet direkte i behovsberegningene, men inngår som «drivere» som påvirker behovet for kommunale boliger.

### 3.2 Hvilken data mangler?

Oppsummert mener vi at data om følgende punkter kunne gitt modellen et bedre grunnlag. Med disse punktene kunne vi bedre ha beskrevet hvordan kommunene jobber på det boligsosiale feltet, og derav gjøre en bedre vurdering av om de har behov for flere kommunale boliger, eller om det er andre områder som bør prioriteres å styrkes:

- Kommunenes egne beregninger av behov for kommunale boliger
- Sirkulasjon i kommunale boliger: hvor stor andel flytter ut av kommunale boliger og til hvilken type boliger flytter de til?
- Økt kunnskapsgrunnlag om de boligene kommunene disponerer i dag (størrelse og egnethet)
- Kommunens definisjon av hvem som har behov for kommunale boliger: hvem skal tildeles boliger?
- Tilgang på private utleieboliger
- (Omfang på) tjenester rettet inn mot botrening/ boveiledning

### 3.3 Andre modeller

I rapporten «Behov av bostadsbyggende. Teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025» beskrives en modell for kvantitativt å beregne byggebehovet for nye bosteder i Sverige. Selv om modellen ikke lar seg direkte overføre til problemstillingen i denne rapporten, inneholder modellen noen interessante perspektiver. Modellen tar utgangspunkt i å beregne et forventet behov for boligbygging basert på prognoser av husholdningsforandringer. På denne måten beregnes byggebehovet og ikke boliggetterspørsmål som påvirkes av andre faktorer. Dett er noe vi har latt oss inspirere av. Modellen er delt inn i tre deler: prognoser for husholdningsforandringer, framtidige forandringer og utnyttelse av eksisterende boliger. I tillegg legges det inn et boligreserve som er nødvendig for å opprettholde et sunt boligmarked. Figur 3-1 illustrerer deres Boverkets modell for boligbyggebehov.

Figur 3-1 Boverkets modell for boligbyggebehov



Kilde: Boverket

## 4. FORSLAG TIL MODELL

### 4.1 Formål

Vårt oppdrag har vært å definere behov for kommunale boliger ut fra sentrale og tilgjengelige statistikkstørrelser.

Vi har utarbeidet et regneark som sammenstiller denne statistikken på kommunalt nivå og summert til nasjonalt nivå. Modellen danner et grunnlag for hvordan man kan beregne et behov for kommunale boliger for hver enkelt kommune på nasjonalt nivå.

Som tidligere nevnt legger tilgang på data begrensninger for hva som er mulig å gjøre når det gjelder å utvikle en modell for behov for kommunalt disponerte boliger. Derfor har vi utviklet en modell som lar seg oppdatere og supplere med ytterligere variabler.

Data som er tilgjengelig gjør det til en viss grad mulig å beregne et forventet behov basert på historiske data. Samtidig gjør manglende data det vanskelig å lage en modell som tar hensyn til alle variabler som påvirker kommunes behov for kommunale boliger.

Det er ikke mulig å utvikle en fullverdig modell (jfr. diskusjonen i kapittel 2) basert på eksisterende data. Med utgangspunkt i de tilgjengelige dataene får vi kun inkludert noen av de sentrale forholdene i beregningen av behov. Modellen må derfor ses som et utgangspunkt for videre utvikling av en modell for å beregne kommunens behov for disponerte utleieboliger.

Modellen er fra Rambølls side først og fremst utviklet for bruk i Husbanken/ KMD og vår anbefaling er at modellen brukes som et verktøy i sin dialog med kommunene om deres behov. Modellen gir mulighet til å sammenligne statistikk mellom kommunene og synliggjør hvem som skårer høyt og lavt i forhold til snittet. Dersom disse analysene skal ha verdi må de tas med inn i dialog med hver enkelt kommune. Her kan Husbanken utfordre kommuner som skårer lavt eller høyt på enkelte variabler for å undersøke hva som kan være bakenforliggende årsaker.

### 4.2 Gruppering av kommuner

For å gruppere kommunene og å lage sammenlignbare grupper, har vi tatt utgangspunkt i SSBs kommuneklassifisering etter sentralitet. De sentrale funksjonene i denne variabelen er først og fremst lokalisert til tettsteder, hvor tettsteder deles inn i 4 nivåer etter folketall og tilbud av funksjoner. SSB har inndelt kommunene på følgende vis, alt etter reisetid til landssentrene fra de forskjellige tettstedsnivåene (tabell 4-1).

**Tabell 4-1 Kommuneklassifisering etter sentralitet (SSB)**

Kategori	Beskrivelse	Antall kommuner
<b>Nivå 3</b>	Landssentre eller kommuner med mer enn 50 000 innbyggere	150
<b>Nivå 2</b>	Tettsteder med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere	78
<b>Nivå 1</b>	Tettsteder med mellom 5 000 og 15 000 innbyggere	51
<b>Nivå 0</b>	Tettsteder med mindre enn 5000 innbyggere	149

Som vi ser av kommuneinndelingen over, er kommuner plassert i nivå 3 og 0 forholdsvis mange. Vi har derfor utviklet denne inndelingen med det hensyn å skille ut de aller minste kommunene (når det gjelder innbyggertall) blant de minst sentrale kommunene, samt større kommuner blant de mest sentrale kommunene. I tillegg har vi skilt ut store byer i en egen gruppe. Dette for å få en mer nyansert inndeling med hensyn til sammenligning, samtidig som vi får gruppert kommune både etter sentralitet og innbyggertall. Inndelingene gir også en jevnere fordeling av kommuner i de ulike gruppene. Vår inndeling av kommuner er gjort på følgende vis (tabell 4-2).

**Tabell 4-2 Gruppering av kommuner med hensyn til sentralitet og kommunistørrelse**

Kategori	Beskrivelse	Antall kommuner
<b>Gruppe 1</b>	Tettsteder med under 2 000 innbyggere (Nivå 0-kommuner)	59
<b>Gruppe 2</b>	Tettsteder med mellom 2 000 og 5 000 innbyggere (Nivå 0 kommuner)	90
<b>Gruppe 3</b>	Tettsteder med mellom 5 000 og 15 000 innbyggere (Nivå 1-kommuner)	51
<b>Gruppe 4</b>	Tettsteder med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere (Nivå 2-kommuner)	78
<b>Gruppe 5</b>	Landsentre med under 10 000 innbyggere (Nivå 3-kommuner)	74
<b>Gruppe 6</b>	Landsentre med mellom 10 000 og 25 000 innbyggere (Nivå 3-kommuner)	47
<b>Gruppe 7</b>	Landssentre med over 25 000 innbyggere (Nivå 3-kommuner)	24
<b>Gruppe 8</b>	Store byer (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø)	5

Grupperingen av kommuner over danner grunnlag for beregning av et av behovene vi har utviklet (jf. Behov 3 i det følgende). En nærmere beskrivelse av denne beregningen følger i neste avsnitt.

### 4.3 Behov

For å si noe om behovet for kommunale boliger har vi valgt å lage fire behovsindikatorer. Disse er basert på tilgjengelig data og sier noe om følgende behov:

- Behov 1: Forventet endring i antall kommunale boliger basert på historisk utvikling
- Behov 2: Forventet endring i antall kommunale boliger basert på befolkningsframskriving
- Behov 3: Utvikling i dekningsgrad av kommunale boliger
- Behov 4: Antall utleide boliger – antall kommunale boliger + venteliste
- Behov 5: Er en vektet behovsvariabel bestående av øvrige behov

Beregningene av behov er gjort for hver enkelt kommune og så summert til nasjonalt nivå.

#### Behov 1: Endring i boligmasse

Dette behovet baserer seg på nettoutviklingen i antall kommunale boliger slik den har vært i perioden 2001 til 2015. Ved å se på trenden i utvikling av antall kommunalt disponerte boliger i hver enkelt kommune, kan vi estimere en forventet endring i antall boliger neste år og i årene som kommer (kumulativt). Behovet er regnet ut ved at hver enkelt kommunes boligtrend er estimert, basert på OLS (lineær regresjon). Tallene forteller oss hvor stor endring i antall kommunale boliger vi kan forvente i kommunene basert på historisk praksis.

Ved å basere seg på historiske data på denne måten, vil kommunenes prioritering synliggjøres. Ulempen med en slik tilnærming er at den ikke tar hensyn endrede prioriteringer i kommunene. Estimatet antar at historisk praksis vil også fortsette fremover.

Data benyttet til å beregne dette behovet er:

- Totalt antall disponerte kommunale boliger (SSB/KOSTRA)

#### Behov 2: Befolkningsendring

Dette behovet gir en beskrivelse av behov for kommunale boliger basert på befolkningsutviklingen i den enkelte kommune. Men utgangspunkt i forholdet mellom kommunalt disponerte boliger og innbyggertall i kommunen, er det mulig å beskrive et forventet behov

basert på befolkningsprognoser. Vi har benyttet SSB befolkningsframskriving for hver kommune til å beregne dette forventede behovet. Ved å benytte en generell endring i befolkningene i kommunene, tar vi ikke hensyn til utvikling i enkelte brukergrupper, men holder forholdet mellom brukergruppene konstant.

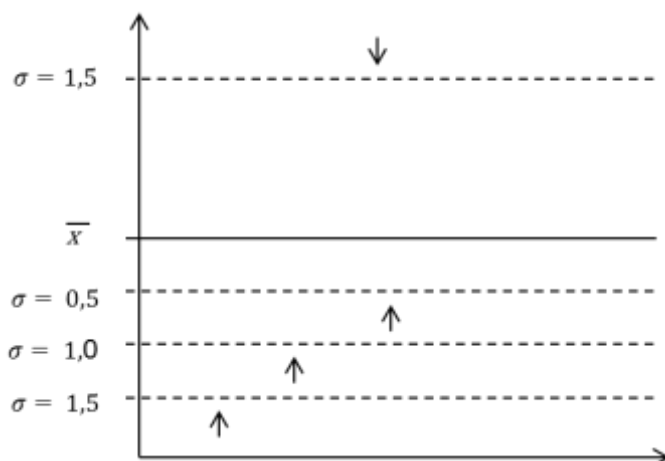
Data som benyttet til å beregne dette behovet er:

- Totalt antall disponerte kommunale boliger, 2015 (SSB/KOSTRA)
- Framskrevet folkemengde, Hovedalternativet (MMMM) (SSB)

### Behov 3: Endring i dekningsgrad

Under dette behovet sammenlignes kommuner i de ulike kommunegruppene og det estimeres et behov basert på en forventning om at kommuner i samme gruppe skal være likere hverandre når det gjelder dekningsgrad (antall kommunale boliger per 1000 innbyggere). Dette har vi gjort ved å si at kommunene har et behov tilsvarende forholdet mellom eksisterende boliger og det de trenger for å komme til gitte terskelverdier i sin kommunegruppe. Terskelverdiene er bestemt etter antall kommunale boliger per 1000 innbyggere og fordelingen antallet boliger blant kommunene i gruppen (standardavvik). Figur 4-1 viser de ulike tersklene rundt gjennomsnittene i gruppene. Pilene indikerer til hvilket nivå kommunene skal nå i sin gruppe.

Figur 4-1 Illustrasjon av terskelverdier (standardavvik) i Behov 3



Som figur 4-1 viser, har vi i beregningene sagt at kommuner som ligger mer enn 1,5 standardavvik fra gjennomsnittet ( $\bar{x}$ -strek) i sin gruppe skal opp til 1,5 standardavvik fra gjennomsnittet. Tilsvarende skal de med mellom 1,5 og 1,0 standardavvik fra gjennomsnittet, og mellom 1,0 og 0,5 standardavvik, opp til henholdsvis 1,0 og 0,5 standardavvik fra gjennomsnittet i sin gruppe. Kommuner som ligger under et 0,5 standardavvik fra gjennomsnittet i sin gruppe har ikke behov for ytterligere boliger. Kommuner som ligger 1,5 standardavvik over gjennomsnittet i sin gruppe er i denne beregningen satt til å ha et behov tilsvarende antall boliger for å komme ned til 1,5 standardavvik fra gjennomsnittet i sin gruppe.

Data benyttet til å beregne dette behovet er:

- Totalt antall disponerte kommunale boliger, 2015 (SSB/KOSTRA)
- Folkemengde, 2015 (SSB)

### Behov 4: Boligmasse og venteliste

Dette behovet beskriver kommunens behov for kommunale boliger basert på forholdet mellom utleide boliger, disponerte boliger og antall husstander på ventelister for boliger. Utrekningen av behovet er gjort på følgende måte:



$$\begin{aligned} & \text{Totalt antall utleide boliger (per 31.12.)} \\ & - \text{Totalt antall disponerte kommunale boliger} \\ & + \text{Antall husstander på venteliste} \\ & = \text{Behov for kommunalt disponerte boliger} \end{aligned}$$

Ved å beregne behovet på denne måten tar vi utgangspunkt i kommunenes tilgjengelige boligmasse og ser dette i forhold til ventelistene<sup>5</sup>. Noen kommuner kan for eksempel ha alle sine boliger utleid og har en venteliste med personer som er vurdert å ha behov for kommunale boliger. I dette tilfellet vil ventelisten representere kommunens behov. Samtidig ser vi også at kommuner ikke har leid ut alle tilgjengelige boliger. Disse kommunene har da en boligreserve som ikke benyttes. Dersom kommunene har en kortere venteliste enn boligreserve, forteller denne måten å beregne behov på at kommune har et negativt behov, altså flere kommunale boliger enn hva som uttrykkes gjennom utleide boliger og ventelister. Dersom kommunene har en lengere venteliste enn boligreserve, har kommunen et behov for ytterligere kommunale boliger.

Denne måten å beregne behov på har en svakhet som skyldes data om ventelister og til dels innrapportering om hvor mange boliger som står tomme. Som tidligere beskrevet, er praksis i bruk av ventelister ulik mellom kommunene som følge av ulik lengde på kontrakttiden de har på sine kommunale boliger. Dette gjør at ventelistene varierer kommunene imellom. Vi har også blitt gjort oppmerksomme på at kommunen internt kan være fristet til å underrapportere på hvor mange boliger som er bebodd. En av grunnene vi har blitt fortalt er at forvalter av boligene (f.eks. teknisk tjeneste) betaler mindre av inntektsoverskuddet inn i kommunens øvrige tjenester (til rådmanns disposisjon), dersom det er færre boliger som er utleid til en hver tid.

Data benyttet til å beregne dette behovet er:

- Totalt antall disponerte kommunale boliger, 2015 (SSB/KOSTRA)
- Antall utleide boliger (SSB/KOSTRA)
- Antall husstander på venteliste (SSB/KOSTRA)

#### **Behov 5: Vektet behovsvariabel**

Det siste behovet vi har beregnet er en vektet variabel basert på de fire behovene ovenfor. Denne variabelen summerer behovene basert på vektene og innehar de forhold som ligger til grunn for de ulike behovene. Det å vekte ulike indikatorer på denne måten er også en metode som Oslo kommune benytter i sitt kriteriesystem.<sup>6</sup>

Vi har vektet behovene på følgende måte:

- Behov 1: 35 prosent
- Behov 2: 35 prosent
- Behov 3: 25 prosent
- Behov 4: 05 prosent

#### **4.4 Drivere**

Utover behovene beskrevet over, har vi også identifisert en rekke «drivere». Disse driverne er forhold i kommunene som påvirker behovet for kommunale boliger, men som foreløpig ikke lar seg direkte inngå i å beregne behovet. Driverne er derimot med på å synliggjøre variasjonene i behov, og kan videre forklare hvorfor noen kommuner har høyere dekningsgrad av kommunale boliger enn andre lignende kommuner. På denne måten kan driverne være med på å nyansere

<sup>5</sup> Med antall husstander på venteliste menes antall husstander som har fått positivt vedtak om tildeling av bolig, men som ennå venter på ledig bolig ved utgangen av året. Husstandene på venteliste omfatter kun "nye" husstander, det vil si husstander som ikke bodde i en kommunal bolig på søknadstidspunktet.

<sup>6</sup> Se for eksempel: «Evaluering av Oslo kommunes kriteriesystem», SINTEF A27210 Rapport. URL: <<http://www.svt.ntnu.no/iso/Lars.Borge/Kriteriesystemet%20Oslo%20kommune.pdf> >

behovene vi beregner. Samtidig kan driverne ses som potensielle behovsvariabler i en fremtidig modell for behov. Vi har identifisert følgende sentrale drivere:

- Antall kommunale boliger per sosialhjelpsmottaker
- Andel personer med lav inntekt i kommunen
- Press – Antall søknader om kommunal bolig per disponerte bolig
- Andel personer som leier bolig i kommunen
- Frie inntekter i kroner per innbygger
- Tilskudd til antall boliger med tilvisningsrett

#### **4.5 Bruk av modellen/regnearket**

Først i regnearket ligger en beskrivelse av og veileder til innholdet i resten av regnearket. Her er det også skrevet inn noen nøkkeltall, som er lenket til videre i regnearket. Disse er mulig å endre. Nøkkeltallene brukes for det første til å definere kommunegruppene med terskelverdier for hvor mange innbyggere en kommune skal bli definert enten i gruppe 1 eller 2 eller i gruppe 5 eller 6. For det andre er det lagt inn vektingstall som vekter de ulike behovene i den vektete behovsvariabelen. Disse kan endres i en fremtidig modell, dersom noen behov bør vektes mer eller mindre enn dagens modell. Det er også lagt inn plass og til ytterligere ett behov som også kan inngå i den vektete behovsvariabelen (som nå er satt til 0).

I regnearket har vi gjort det mulig å sammenligne kommuner innenfor de ulike kommunegruppene beskrevet i forrige delkapittel. På denne måten er det mulig å sammenligne kommuner på en rekke variabler med kommuner i samme gruppe. Det er også mulig å sammenligne to eller flere kommuner ved å benytte filter-funksjonen i regnearket.

Videre er det mulig å oppdatere regnearket med nyere tall, dersom det er ønskelig. Det er også mulighet til å legge inn flere variabler i de åpne feltene. Formlene som ligger inne vil automatisk regne ut gjennomsnittet for de ulike kommunegruppene.

## 5. BESKRIVELSE AV BEHOV NÅ OG FREMOVER

I dette kapitlet redegjør vi for våre beregninger av behov basert på tilgjengelige data. Kompleksiteten i å beregne behovet for kommunale boliger gjør at behovsestimatene blir svært ulike avhengig av hvilke data de baseres på. Med bakgrunn i det, har vi valgt å vise de alternative til behovsestimeringene. Estimeringene spriker i fra at det trengs ca. 20 000 kommunale boliger frem til 2030 til kun ca. 8 000 nye kommunale boliger. I et av estimatene vises det også til behovet for en reduksjon i antall boliger.

I dette kapitlet beskriver vi estimerte behov på fem ulike måter som også kan ses i sammenheng:

- Behov 1: Forventet endring i antall kommunale boliger basert på historisk utvikling
- Behov 2: Forventet endring i antall kommunale boliger basert på befolkningsframskriving
- Behov 3: Utvikling i dekningsgrad av kommunale boliger
- Behov 4: Antall utleide boliger – antall kommunale boliger + venteliste
- Behov 5: Er en vektet behovsvariabel bestående av øvrige behov

### 5.1 Behovsestimering

#### Behov 1: Endring i boligmasse basert på historisk utvikling

Som beskrevet baserer dette behovet seg på nettoutviklingen i antall kommunale boliger slik den har vært i perioden 2001 til 2015. Ved å se på trenden i utvikling av antall kommunalt disponerte boliger i hver enkelt kommune, kan vi estimere en forventet endring i antall boliger neste år og i årene som kommer.

Ved å la netto boligutvikling i de enkelte kommunene bestemme behovet for nye boliger i 2016, viser beregningene at det er behov for **1 324** nye boliger fra 2015 til 2016 på nasjonalt nivå, noe som tilsvarer et snitt på 3,1 boliger per kommune. Fordelingen av behov for boliger fordeler seg mellom de ulike kommunegruppene på følgende vis (tabell 5-1):

**Tabell 5-1 Behov 1: Behov etter historisk endring**

Kommunegruppe	Antall kommuner	Antall nye boliger i 2016 Frekvens	Antall nye boliger i 2016 Gjennomsnitt
<b>Nasjonalt behov</b>	<b>428</b>	<b>1 324</b>	3,1
Tettsteder med under 2 000 innbyggere	59	-0,5	-0,01
Tettsteder med mellom 2 000 og 5 000 innbyggere	90	154	1,7
Tettsteder med mellom 5 000 og 15 000 innbyggere	51	127	2,5
Tettsteder med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere	78	300	3,8
Landsentre med under 10 000 innbyggere	74	79	1,1
Landsentre med mellom 10 000 og 25 000 innbyggere	47	226	4,8
Landssentre med over 25 000 innbyggere	24	337	14,0
Store byer (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø)	5	102	20,4

Som vi kan lese av tabell 5-1 er det de store byene og landsentre med over 25 000 som har et høyest behov for kommunale boliger i snitt, med henholdsvis 20,4 og 14,0. Dette indikerer også at det er disse kommunene har i større grad skaffet seg nye boliger i løpet av perioden vi har data fra, sammenlignet med andre kommuner. Tettsteder under 2000 innbygger har ikke behov for ytterligere boliger, her avskaffes én bolig i snitt hvert tiende år.

Fremskriver vi dette behovet lineært (kumulativt), får vi følgende fremtidige behov (tabell 5-2):

**Tabell 5-2 Framskrivning av behov 1**

	<b>2016 (1år)</b>	<b>2020 (5 år)</b>	<b>2030 (15 år)</b>
Antall nye boliger	1 324	6 620	19 860

Det er verdt å merke seg at framskrivningene innehar en viss usikkerhet, ettersom de baserer seg på en gjennomsnittlig årlig endring i boliger fra 2001 til 2015. Det er mulig å anta at det vil være fremtidige endringer i kommunenes prioriteringer som ser forskjellig ut fra perioden dataene representerer. Det vil også påvirke det fremtidige behovet.

### **Behov 2: Befolkningsendring**

Dette behovet gir en beskrivelse av behov basert på befolkningsutvikling. Men utgangspunkt i forholdet mellom kommunalt disponerte utleieboliger og innbyggertall i kommunen, er det mulig å beskrive et forventet behov basert på befolkningsutvikling. Vi har benyttet SSB befolkningsframskrivning for hver kommune til å beregne dette forventede behovet. Ved å benytte en generell endring i befolkningene i kommunene, tar vi ikke hensyn til utvikling i enkelte brukergrupper, men holder forholdet mellom brukergruppene konstant.

Lar vi befolkningsutviklingen bestemme behovet for kommunalt disponerte boliger, viser beregningene at kommunene totalt sett har et behov tilsvarende **869** nye boliger fra 2015 til 2016, eller tilsvarende et gjennomsnitt på 2,0 boliger per kommune. Dette er noe lavere enn når vi lar historisk praksis (behov 1) bestemme behovet for kommunale boliger. Basert på denne beregningen fordeler behovet mellom de ulike brukergruppene seg på følgende måte:

**Tabell 5-3 Behov 2: Behov etter befolkningsendring**

<b>Kommunegruppe</b>	<b>Antall kommuner</b>	<b>Antall nye boliger i 2016 Frekvens</b>	<b>Antall nye boliger i 2016 Gjennomsnitt</b>
<b>Nasjonalt behov</b>	<b>428</b>	<b>869</b>	2,0
Tettsteder med under 2 000 innbyggere	59	-18	-0,3
Tettsteder med mellom 2 000 og 5 000 innbyggere	90	22	0,2
Tettsteder med mellom 5 000 og 15 000 innbyggere	51	16	0,3
Tettsteder med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere	78	70	0,9
Landsentre med under 10 000 innbyggere	74	39	0,5
Landsentre med mellom 10 000 og 25 000 innbyggere	47	153	3,3
Landssentre med over 25 000 innbyggere	24	248	10,3
Store byer (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø)	5	339	67,9

I likhet med behov 1, ser vi her at det er de store byene samt landsentre med over 25 000 innbyggere som i snitt har det største behovet for kommunale boliger, når vi nå lar befolkningsutviklingen bestemme behovet.

Dette behovet har vi fremskrevet basert på tre variasjoner i SSBs befolkningsframskriving. Den første er en forutsetning om at befolkningsendringen skjer med middels forventet fruktbarhet, levealder, innlands flytting og innvandring (hovedalternativet MMMM), den andre er basert på en forventning om høy nasjonale vekst (høy fruktbarhet, høy levealder, moderat flytting og høy innvandring), den tredje lav nasjonal vekst (lav fruktbarhet, lav levealder, moderat flytting og lav innvandring). Framskrivninger for 2016, 2020 og 2030 fremkommer av tabell 5-4.

**Tabell 5-4 Framskrivning av behov 2**

	<b>2016 (1år)</b>	<b>2020 (5 år)</b>	<b>2030 (15 år)</b>
Antall nye boliger nasjonalt Basert på moderat vekst (MMMM)	869 (869 boliger per år)	4 954 (991 boliger per år)	13 877 (925 boliger per år)
Antalla nye boliger nasjonalt, basert på høy nasjonal vekst (HHMH)	869 (869 boliger per år)	6 758 (1 351 boliger per år)	20 593 (1 372 boliger per år)
Antall nye boliger nasjonalt, basert på lav nasjonal vekst (LLML)	869 (869 boliger per år)	3 210 (642 boliger per år)	8 174 (545 boliger per år)

Som vi ser av tabellen spriker det fremtidige behovet veldig. Med en høy nasjonal vekst er det behov for i overkant av 20 000 boliger i 2030, mens med en lav nasjonal vekst er det behov for om lag 8 000 boliger. Det er også et sprik i behovet i 2020.

### **Behov 3: Endring i dekningsgrad**

Under dette behovet sammenligner vi kommuner i de ulike kommunegruppene og estimerer et behov basert på at kommuner i samme gruppe skal være likere hverandre når det gjelder dekningsgrad (antall kommunale boliger per 1000 innbyggere).

Ved å se behov på denne måten har kommunen samlet sett et behov tilsvarende **2 284** nye boliger fra 2015 til 2016. Fordelingen av nye boliger over de ulike kommunegruppene fremkommer av tabell 5-5.

Tabell 5-5 Behov 3: Endring i dekningsgrad

Kommunegruppe	Antall kommuner	Antall nye boliger i 2016 Frekvens	Antall nye boliger i 2016 Gjennomsnitt
<b>Nasjonalt behov</b>	<b>428</b>	<b>2 284</b>	15,9
Tettsteder med under 2 000 innbyggere	59	117	2,0
Tettsteder med mellom 2 000 og 5 000 innbyggere	90	306	3,4
Tettsteder med mellom 5 000 og 15 000 innbyggere	51	338	6,6
Tettsteder med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere	78	614	7,9
Landsentre med under 10 000 innbyggere	74	327	4,4
Landsentre med mellom 10 000 og 25 000 innbyggere	47	277	5,9
Landssentre med over 25 000 innbyggere	24	275	11,5
Store byer (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø)	5	31	6,3

Som for behov 1 og 2 viser beregningen av behov 3 at det er de store byene samt landssentre med over 25 000 innbyggere som har et særlig behov for kommunale boliger. Dette indikerer at kommunene i disse to gruppene er relativt forskjellig når det gjelder dekningsgrad (hvor mange kommunale boliger de har per 1000 innbyggere). For de øvrige kommunegruppene, ser det ut til å være en jevnere fordeling av behov, og at kommunene har noe likere dekningsgrad.

Dette behovet har vi ikke mulighet til å fremskrive, ettersom vi ikke vet hvor mange nye boliger kommunene potensielt kan skaffe sett i forhold til det nivå de skal nå.

#### Behov 4: Boligmasse og venteliste

Under dette behovet beskrives kommunens behov for kommunale boliger basert på forholdet mellom utleide boliger, disponerte boliger og husstander på ventelister for boliger. Ved å beregne behovet på denne måten tar vi utgangspunkt i kommunenes tilgjengelige boligbeholdning og ser dette i forhold til ventelisten i kommunen.

Lar vi ventelistene, disponerte og utleide boliger definere kommunens behov for disponerte boliger, får vi et negativt behov for antall kommunalt disponerte boliger tilsvarende **-1 732** boliger i 2015<sup>7</sup>. Dette negative behovet forteller oss at kommunene samlet sett disponerer flere boliger i 2015 enn antall utleide boliger og husstander på venteliste til sammen, sagt på en annen måte; kommunene har en boligreserve tilsvarende 1 732 boliger i 2015.

Beregningen av behov fordeler ser på de ulike kommunegruppene på følgende vis (tabell 5-6).

<sup>7</sup> Vi har ikke data til å beregne behovet i 2016, ettersom det ikke er tilgjengelige tall fra 2016 på disse forholdene. Andel utleide boliger og ventelister kan se annerledes ut i 2016 enn i 2015. Samtidig gir behovsberegningen en indikasjon på hvor mange boliger hver enkelt kommune har behov for, gitt definisjonen av dette behov, i 2015, og det er mulig å anta at disse forholdstallene ikke varierer så mye fra år til år.

Tabell 5-6 Behov 4 Boligmasse og venteliste

Kommunegruppe	Antall kommuner	Antall nye boliger i 2016 Frekvens	Antall nye boliger i 2016 Gjennomsnitt
<b>Nasjonalt behov</b>	<b>428</b>	<b>-1 732</b>	<b>-4,1</b>
Tettsteder med under 2 000 innbyggere	59	-295	-5,4
Tettsteder med mellom 2 000 og 5 000 innbyggere	90	-741	-8,6
Tettsteder med mellom 5 000 og 15 000 innbyggere	51	-358	-7,0
Tettsteder med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere	78	-330	-4,3
Landsentre med under 10 000 innbyggere	74	-292	-4,0
Landsentre med mellom 10 000 og 25 000 innbyggere	47	7	0,1
Landssentre med over 25 000 innbyggere	24	246	10,3
Store byer (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø)	5	31	6,2

Som vi kan lese av tabellen er det kommuner i de fem øverste gruppene som har et negativt behov for boliger. Det indikerer at kommuner i disse gruppene har flere registrerte kommunale boliger enn hva som er leid ut og det er husstander som står på venteliste. På den andre siden ser vi de store byene samt landsentre med over 25 000 innbyggere har et positivt behov for kommunale boliger. Dette indikerer at kommuner i disse gruppene enten har leid ut alle sine registret boliger og/eller har ventelister som er lengere enn antall disponerte/tilgjengelige boliger.

I dette estimatet har vi ikke tatt forbehold om boligreserven i kommunen, noe som f.eks. inngår i Boverkets modell (jf. kapittel 3.3). Her er det også ulik kommunal praksis i hva som regnes å være en god boligreserve til en hver tid.

Vi har valgt å ikke fremskrive dette behovet grunnet usikkerheten i dataene.

#### **Behov 5: Vektet behovsvariabel**

Det siste behovet vi har beregnet er en vektet variabel basert på de fire behovene ovenfor. Denne variabelen summerer behovene beskrevet over, basert på vekter, og innehar seg de forhold som ligger til grunn for de ulike behovene.

Ved å beregne behov på denne måten får vi et behov tilsvarende **1131** nye boliger i 2016. Tabell 5-7 viser fordelingen av behov på de ulike kommunegruppene.

Tabell 5-7 Behov 5: Vektet behovsvariabel

Kommunegruppe	Antall kommuner	Antall nye boliger i 2016 Frekvens	Antall nye boliger i 2016 Gjennomsnitt
<b>Nasjonalt behov</b>	<b>428</b>	<b>1131</b>	<b>7,7</b>
Tettsteder med under 2 000 innbyggere	59	-5	-0,1
Tettsteder med mellom 2 000 og 5 000 innbyggere	90	62	0,7
Tettsteder med mellom 5 000 og 15 000 innbyggere	51	113	2,3
Tettsteder med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere	78	253	3,3
Landsentre med under 10 000 innbyggere	74	97	1,3
Landsentre med mellom 10 000 og 25 000 innbyggere	47	162	3,5
Landsentre med over 25 000 innbyggere	24	286	11,9
Store byer (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Tromsø)	5	164	32,8

Som for de tidligere behovene, viser også behov 5 at det er de store byene og landsentre over 25 000 innbyggere som i gjennomsnitt har behov for flest boliger. Eksempelvis har landsentre med over 25 000 innbyggere et behov for omkring 12 nye boliger hvert år, mens store byer har behov for nært 33 nye boliger i snitt.

## 5.2 Hva forteller de ulike estimeringene om behovet?

Som nevnt spriker estimatene noe i hvor mange boliger kommunesektoren har behov for fremover, samlet på nasjonalt nivå. Men den største forskjellen estimatene illustrerer er knyttet til de ulike kommunegruppene og i hvilken grad de har behov for flere boliger fremover – noe vi avslutningsvis vil illustrere.

Følger man behovsestimeringen basert på historisk utvikling vil behovet for kommunale boliger være mindre i de største kommunene, enn hvis man følger behovsestimeringen basert på befolkningsendring. I estimat for **historisk utvikling** (behov 1) vil tettsteder med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere ha behov for omtrent 4 bolig i snitt per år, mens de fem største byene vil ha behov for omtrent 20 boliger. I estimat for **befolkningsendring** (behov 2) derimot, vil tettsteder med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere ha behov for i underkant av én bolig i snitt per år, mens de fem største byene vil ha et langt større behov - estimert til omtrent 70 boliger per år. For de store bykommunene vil estimering på befolkningsendringer tilsvare en tredobling av behov i gjennomsnitt, sammenlignet med historisk utvikling – og slik sett det som er praksis i dag. Ser man derimot på forholdet mellom utleide boliger, disponerte boliger og husstander på ventelister for boliger (behov 4) vil de store bykommunene kun ha behov for omtrent 6 boliger, noe som illustrerer at estimering under behov 4 gir noen uventede verdier.

**Endring i dekningsgrad** basert på terskelverdi i den definerte kommunegruppen (behov 3) ligner mest på historisk utvikling (behov 1) i hvordan tallene estimeres for de ulike kommunene. De små kommunene vurderes å ha behov for mellom hhv. 2-8 boliger per år (behov 3), og 1-4 per år (behov 1). Benyttes derimot estimat for befolkningsendring (behov 2) vil de små kommunene kun ha behov for én bolig hvert 3.-4. år.

Særlig sett opp mot de tallene som viser behov i tråd med befolkningsendring vurderer Rambøll at estimatene forteller oss at med dagens praksis bygges det flere boliger i de små kommunene enn det som vil være behovet fremover. Med tanke på at byggene som bygges i dag skal vare 30-40 år frem i tid, bør man ta hensyn til forventet befolkning. Innsatsen mot landsentre med



over 25 000 innbyggere og de fem største byene vil måtte styrkes noe, mens innsatsen mot de øvrige kommunetyperne må reduseres, dersom man tar hensyn til estimatet om befolkningsendring.

**Vektet behovsvariabel** (behov 5) – estimatet som er vektet basert på de fire andre behovene – understreker at innsatsen mot de fem største byene bør styrkes, mens fremskaffelse av nye utleieboliger bør reduseres i de øvrige kommunegruppene (med unntak av landsentre med under 10 000 innbyggere som ender med en beskjeden vekst).

Modellen og tallene som gis i rapporten er estimater og det er flere usikkerheter knyttet til denne typen beregninger, som vi har redegjort for i øvrige kapitler. Vi vil derfor understreke at Husbanken og KMD må tolke tallene med forsiktighet. Tendensene i estimatene kan likevel peke i retning av at det å innrette innsatsen mot områder som opplever stor befolkningsvekst er noe som bør vurderes hvis man velger å se på den nasjonale trendene. Men som nevnt mener vi at dette er estimater og anslag som bør drøftes i dialog med den enkelte kommune som gjennom søknader kommuniserer et behov for kommunale utleieboliger.

## VEDLEGG 1 DEFINISJONER TIL BEGREPER I MODELLEN

Tabellen under gir en oversikt over relevante variabler.

	Variabel	Beskrivelse
	<b>Sentralitet</b> Kilde: SSB	Variabel for kommuneklassifisering. Med sentralitet menes en kommunes geografiske beliggenhet i forhold til et senter hvor det er funksjoner av høy orden. Varierer mellom 0 og 3.
	<b>Frie inntekter per innbygger</b> Kilde: SSB	Frie inntekter er midler kommuner fritt kan disponere uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regler. De frie inntektene består av skatteinntekter og rammetilskudd.
Kommunalt disponerte utleieboliger	<b>Totalt antall kommunalt disponerte boliger</b> Kilde: KOSTRA	Med kommunalt disponert bolig menes boliger kommunen disponerer for utleie gjennom inngåelse av en leiekontrakt, f.eks. omsorgsboliger, boliger til flyktninger, økonomisk vanskeligstilte med mer. Sykehjems plasser og lignende der det ikke inngås leiekontrakt, er ikke med her. Med omsorgsbolig menes boliger bygget med Husbankens oppstartingsstilskudd (gjeldende fra 1994).
	<b>Antall kommunale boliger per 1000 innbyggere</b> Kilde: KOSTRA	Antall boliger fordelt etter innbyggertall. Blir omtalt som dekningsgrad i denne rapporten.
	<b>Antall boliger kjøpt eller bygget siste år</b> Kilde: KOSTRA	Antall boliger kjøpt eller bygget siste år
	<b>Antall boliger solgt siste år</b> Kilde: KOSTRA	Antall boliger solgt siste år
	<b>Antall utleide boliger per 31.12</b> Kilde: KOSTRA	Antall utleide boliger er totalt antall leiekontrakter per 31.12 i kommunalt disponerte boliger.
Søknader om kommunale boliger	<b>Antall søkere per 1000 innbyggere</b> Kilde: KOSTRA	Antall søknader mottatt siste år er ikke direkte sammenlignbart med det tidligere publiserte tallet 'Registrerte søknader om kommunal bolig'. I begrepet «mottatt» ligger det at også søknader som ikke tilfredsstillt visse minstekrav for å få kommunal bolig, skal telles. Slike søknader blir ikke alltid registrert som søknad om kommunal bolig, og antall søknader mottatt kan derfor bli et annet enn antall registrerte søknader.
	<b>Nye søknader</b>	Begrepet nye søknader brukes her om søknader om kommunal bolig fra husstander som ikke allerede bor i en kommunal bolig på søknadstidspunktet. Dette er til forskjell fra søknader om bytte av kommunal bolig eller søknad om forlengelse av husleiekontrakt i nåværende kommunal bolig.
	<b>Andel søkere som har fått avslag på kommunal bolig</b> Kilde: KOSTRA	Viser andel av totale søker som har fått avslag på sin søknad om kommunale boliger i prosent. m

	<b>Antall husstander på venteliste</b> Kilde: KOSTRA	Med antall husstander på venteliste menes antall husstander som har fått positivt vedtak om tildeling av bolig, men som ennå venter på ledig bolig ved utgangen av året. Husstandene på venteliste omfatter kun "nye" husstander, det vil si husstander som ikke bodde i en kommunal bolig på søknadstidspunktet.
<b>Demografi</b>	<b>Antall sosialhjelpsmottakere</b> Kilde: KOSTRA	Husholdninger der hovedinntektstaker har mottatt 1 000 kr eller mer sosialhjelp i løpet av inntektsåret.
	<b>Andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde</b> Kilde: KOSTRA	Prosent andel mottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde
	<b>Lav inntekt</b> Kilde: SSB	<p>Andel husholdninger som har en disponibel inntekt under 60 prosent av medianinntekten, justert for stordriftsfordeler (OECD-skala).</p> <p>Prosentandel personer i privathusholdninger med årlig inntekt etter skap per forbrukerenhet under OECD-skala 60 prosent, noe som tilsvarer 160 300 kroner omregnet til 2001-kroner.</p>
<b>Boforhold</b>	<b>Andel personer som leier bolig</b> Kilde: SSB	<p>Som leietaker regnes alle husholdninger som ikke er selveiere eller som eier gjennom boretts- eller andelseie. Tall i prosent.</p> <p>Note: Når ingen av de bosatte står som eier, regnes husholdningen å ha et leieforhold til boligen. Om lag en tredjedel av leietakerne bor i enebolig med flere boenheter – altså kan de i praksis bo i leilighet eller hybel.</p>
	<b>Andel personer som bor trangt: få rom og kvm</b> Kilde: SSB	Husholdninger regnes som trangbodd: 1. Antall rom i boligen er mindre enn antall personer eller én person som bor på ett rom, og 2. Antall kvadratmeter er under 25 kvm per person. Tall i prosent

