

Utvikling av nordisk bolig-, bygge- og boforholdsstatistikk

Rapport fra et arbeidsseminar

Forord

I denne rapporten gjengis synspunkter som kom frem i seminar om nordisk bolig-, bygge- og boforholdsstatistikk arrangert av Husbanken i Oslo 20. januar 2005. For første gang lyktes det å samle et bredt spekter av personer som er interessert i bolig- og byggestatistikk, på ulike nivåer. Så vel departementer, myndigheter og statistikkprodusenter i de nordiske landene var representert.

Det var gledelig at det også framkom stor enighet om betydningen av videre samarbeid og kontakt om disse temaene. Spesielt ble det etterlyst hensiktsmessige, nordiske nettverk for å videreutvikle statistikken på området. Nordisk samarbeid har gått inn i en ny fase i takt med EUs utvikling, dette satte også sitt preg på diskusjonene og de perspektivene som dras opp for framtidig statistikkutvikling på vårt område.

Seminaret kom i stand gjennom Nordisk Ministerråd, EK-Bygg som også delfinansierte arrangementet. Martti Lujanen ved Miljøministeriet i Finland tok initiativ til dette i samarbeid med Husbanken i Norge. Initiativet må sees i sammenheng med øvrig europeisk samarbeid om utvikling av boligstatistikk. Forsker Rolf Barlindhaug fra Byggforsk tok på seg arbeidet med å skrive utkast til rapport fra seminaret.

Det er et håp at at forslagene til videre arbeid vil skape interesse og at arbeidet vil fortsette på det grunnlaget som ble skapt gjennom seminaret.

En stor takk til alle deltagere for aktiv og konstruktiv deltagelse på seminaret.

Husbanken
Oslo, 24. mai 2005

Anne Ruden

Innhold

Forord.....	2
Innhold	3
1. Innledning	4
2. Eksisterende boligstatistikk og ansvarsfordeling.....	4
3. Typer av statistikk.....	6
4. Pågående arbeid med å utarbeide boligstatistikk	7
5. Aktører og interessenter i boligstatistikk	8
6. Ideer til videre arbeid	9
Vedlegg:.....	10

1. Innledning

Hensikten med seminaret om nordisk bolig-, bygge- og boforholdsstatistikk har vært å diskutere behovet for slik statistikk og eventuelt mulige måter å samordne innretning, definisjoner og beregningsmåter mellom de nordiske landene. Sammenlignbar statistikk på dette området har vært et savn blant mange. Gjennom de siste tiårene har det skjedd en betydelig endring i boligpolitikken i de nordiske landene. Å diskutere om statistikken kan utvikles i takt med endringer i boligpolitikken har også vært et mål med arbeidsseminaret. Interessen for statistikken ville kunne øke med økt relevans for brukerne. Å utvikle stabile tidsserier for viktige indikatorer, kan stå i motsetning til å publisere statistikk for skiftende fokus i boligpolitikken. Svaret er kanskje begge deler, med fleksibilitet som et nøkkelord.

Et ytterligere ønskemål med en samordning og utvikling av nordisk statistikk på området er å diskutere om denne vil kunne gå foran i utviklingen av europeisk statistikk. For å utvikle en felles nordisk statistikk er det imidlertid en forutsetning at en er godt kjent med hvordan statistikkutviklingen foregår i det enkelte land. Hvordan utvikles og prioriteres denne statistikken? I hvilken grad foretar statistikkprodusentene selv vurderingen av hva slags statistikk som skal produseres, i hvilken grad er det politikere eller forordninger gjennom EU-systemet som innvirker og i hvilken grad produseres statistikk på grunnlag av betalingsvilje fra privat sektor? Sagt på en annen måte, i hvor stor grad er statistikkproduksjonen brukerstyrt?

På dette arbeidsseminaret deltok representanter for de nordiske boligadministrasjonene, boligdirektoratene, statistikkprodusentene, et antall forskere og enkelte representanter fra interesseorganisasjoner.

Et formål med seminaret var å styrke og utvikle samarbeidet mellom de ulike nordiske aktørene på dette området. Som en del av dette, ble muligheten for å sende en søknad til Nordisk råd om midler til å utvikle dette samarbeidet diskutert. Også innholdet i en slik søknad og betydningen av å ha enighet om denne landene i mellom ble drøftet. Lenger bak i rapporten vises de konkrete forslagene til videre arbeid, kontakt og formidling som ble foreslått. Temaet og ideene fikk stor oppslutning på seminaret. Ideene som kom fram er samlet sett nokså omfattende. Det vil derfor i det videre arbeidet være viktig å prioritere temaer, arbeidsområder, arbeidsmåter, samarbeidspartene og publiseringsløsninger.

2. Eksisterende boligstatistikk og ansvarsfordeling

All publisert boligstatistikk, enten den er nasjonal, nordisk eller europeisk har nasjonale kilder. Det er dels landets eget behov og dels forordninger fra overnasjonale organisasjoner som bestemmer hva som fins av nasjonal statistikk. I mange sammenhenger har et land behov

for å innhente sammenlignbar statistikk fra andre land på områder de er opptatt av. Dette gir grunnlag for å samordne statistikkproduksjon mellom land.

Av ulike historiske, politiske og kulturelle grunner fokuserer noen land på områder som andre land er mindre opptatt av. Levestandarden i de nye medlemslandene i EU er langt lavere enn i det opprinnelige EU. I slike land kan andre indikatorer for boligmarkedet være mer hensiktsmessige enn indikatorer som vesteuropeiske land i dag legger vekt på. Slike forhold vil vanskeliggjøre en sammenligning mellom EU og EØS-land. For å få til en nyttig statistikkproduksjon, vil det derfor være nødvendig å være oppmerksom på forskjeller mellom land, få med seg nye trender og være smidig nok til å få med seg dagens mest prioriterte politiske problemer når statistikk skal utarbeides.

Det kan være formålstjenelig å bidra til at de nordiske land, som er relativt like på mange områder, arbeider for en samordnet statistikkproduksjon på boligområdet. Et godt utviklet nordisk samarbeid kan i sin tur påvirke utviklingen i boligstatistikkproduksjonen i hele Europa. Norden kan framstå som en "best practice" for resten av EU-landene.

I dag er EUROSTAT organet for innsamling av statistikk på EU-nivå, der også EØS-medlemmer har krav på å inngå. Gjennom EUROSTAT har EU forordninger for hva som skal produseres av konjunkturstatistikk. Dette gir også krav til hva som skal lages av statistikk knyttet til bygge- og anleggsvirksomhet. På det boligsosiale og boligøkonomiske området er det imidlertid ikke utarbeidet noen retningslinjer eller forordninger for hva slags statistikk EUROSTAT skal innhente fra enkeltland.

Gjennom den nye EU-SILC tar EU sikte på å produsere statistikk knyttet til fattigdom, marginalisering og utstøting. I den forbindelse registreres en rekke kjennetegn ved boligen og boforholdene. For eksempel er det gått ut en forordning om hvordan boliggifter skal defineres. Men det er for eksempel ikke krav i undersøkelsen om å spørre etter boligareal. EUROSTAT bryr seg ikke om hvordan disse tallene er innsamlet, men er fokusert på tallene som output. Fra 2004 leverer de fleste landene tall fra sine nasjonale EU-SILC undersøkelser.

Innsamlingen av disse dataene gir muligheter for flere typer statistikkproduksjon, ikke bare den statistikken som EUROSTAT velger å produsere.

UNECE utarbeider årlig en publikasjon kalt "Bulletin of Housing Statistics for Europe and North America". Den inneholder sentrale befolkningsdata, husholdningsbeskrivelser knyttet til kjennetegn ved boligmassen, detaljert beskrivelse av boligmasse samt endringer i denne gjennom nybygging og avgang. Publikasjonen har også tabeller for verdien av nyproduksjon, import/eksport og forbruk av sement samt produksjon av andre byggevarer enn sement.

Boligpolitikk er som nevnt ikke et eget politikkområde for EU. Ansvar for boligpolitikken er overlatt de enkelte medlemsstater. Likevel holdes årlige uformelle møter mellom boligministrene i EU. På et møte i begynnelsen av 90-årene indikerte ministrene interesse for å utveksle løpende informasjon om boligpolitikken utvikling i de ulike landene. En

statistikkrapport fra Belgia i 2002 fulgte dette sporet, og var samtidig en oppfølging av to tidligere rapporter fra 2000 og 2001, utarbeidet av hhv. Nederland og Finland. For 2003 ble rapporten utarbeidet av Danmark, mens Sverige og Tjekkia samarbeidet om 2004-utgaven som også inneholder et femte kapittel om statens rolle og mer policy-relevant statistikk. Statistikken i dette kapitlet er usikker, men var en god start på utviklingen av et viktig statistikkområde. De fire første kapitlene omhandler nå som tidligere allmenne data, data om boligkvalitet, boligtilbud samt bo- og byggekostnader. Statistikken omfatter også de 10 nye medlemslandene i EU. Kildene for statistikken er EUROSTAT, UN, EMF, de nasjonale statistikkprodusentene og boligadministrasjonene/departementene. Rapporten forelå til boligministrenes møte i Praha i mars 2005¹.

Også i regi av EUs boligministere utarbeidet Frankrike og Belgia i 2000 og 2001 syntese-rapporter som oppsummerte utviklingen i boligsektoren i EU-landene. Som en del av markeringen av sitt presidentskap i EU utarbeidet Irland høsten 2004 en revidert og utvidet utgave av rapporten, der også de nye medlemslandene samt tre søkerland ble inkludert. Dataene ble innsamlet gjennom spørreskjemaer til de aktuelle landene. Disse dataene ble supplert med data fra Belgias rapport fra 2002 om boligpolitikken utvikling, nevnt ovenfor, og data fra EUROSTAT ("People in Europe").

Det arrangeres årlige nordiske boligadministrative møter. Til disse møtene utarbeidet tidligere hvert land statistikk over sentrale indikatorer.

3. Typer av statistikk

En kan skille mellom data på makronivå og data på husholdningsnivå, der sistnevnte kan sies å uttrykke en form for fordelingsstatistikk. Makrodata kan også kalles markedsdata, dvs. data om markedet som aktørene forholder seg til. Fordelingsstatistikken, for eksempel knyttet til fordeling av boligkonsum og betaling for boligkonsum blant hushold, er nærmere knyttet til offentlig virkemiddelbruk og kan uttrykkes gjennom indikatorer som virkemiddelbruken vurderes opp imot.

Når en skal tilstrebe å lage statistikk som er sammenlignbar mellom land, vil det være lettere å bli enige om felles definisjoner av makro- eller markedsdata enn indikatorer som kan benyttes til å evaluere boligpolitikken. Her vil det være spørsmål om hvilke elementer de enkelte land er opptatt av å evaluere. Hvor viktig vil for eksempel den geografiske dimensjonen være? Den europeiske sentralbanken understreker imidlertid i sin rapport om boligmarkedet at det også var problematisk å samle inn sammenlignbare data om boligmarkedet. Å få til en god sammenlignbar statistikk på nordisk nivå omkring markedsdata kan synes enklere enn å lage en samlet statistikk for flere europeiske land.

¹ <http://www.iut.nu/EU/HousingStatistics2004.pdf>

Ofte presenteres gjennomsnittstall for en indikator, men den kan være helt uinteressant hvis den ikke brytes ned eller gir fordelingsstatistikk i en eller annen form. Myndighetene i et land kan stirre seg blinde på gjennomsnittstall, mens fordelingsstatistikk kan vise i hvilken grad et problem er stort for enkelte deler av befolkningen. Det er viktig med konsistens over tid, og at en har gode primærdata som forskere eller andre kan sammenstille etter hvilken problemstilling som skal belyses.

Det fins ulike former for grunnlagsmateriale for utarbeiding av boligstatistikk. Sentralt er Folke- og boligtellingene som har vært gjennomført med ulike intervaller i de nordiske landene. I de landene som har eller tar sikte på å bygge opp et boligregister, vil en gjennom å kople boligregisteret med et personregister løpende kunne publisere statistikk over boligmasse, husholdninger og boforhold. Tradisjonelle Folke- og boligtellinger vil da ikke bli gjennomført. Danmark har hatt et boligregister siden slutten av 1970-tallet og Finland fra begynnelsen av 1980-tallet. Adressene i bolig- og bygningsregisteret er den offisielle adressen nå. Det synes å være få kjennetegn knyttet til selve boligen². Den svenske regjeringen la i mars 2005 frem et forslag til en ny lov som skal muliggjøre opprettelsen av et boligregister i Sverige. Loven kan tidligst tre i kraft fra 1. januar 2006. Det er nå 15 år siden det sist ble foretatt en Folke- og boligtelling i Sverige.

I Norge er registerbasert boligstatistikk under utvikling. Når kvaliteten i GAB(Grunn, Adresse, Bygning)-registeret er sjekket, skal dette kunne koples mot det sentrale personregisteret slik at husholdningsstatistikk om boforhold kan produseres på lokalt nivå. Dette vil tidligst skje i 2006. En viktig forutsetning for en god løpende statistikk er at ombygginger og utvidelser av boligene registreres fortløpende i registeret.

Det er bare Nederland utenom Norden som har boligregister.

4. Pågående arbeid med å utarbeide boligstatistikk

I Sverige eksisterer det et nært samarbeid mellom Boverket og Bolig&Bygg seksjonen i det statistiske sentralbyrået (SCB). Det svenske statistikkbyrået har kontakt med alle hovedinteressenter, også med forskningen. SCB har opprettet programråd for alle områder, men det er ikke alltid at disse rådene representerer allmennheten. Derfor må SCB danne seg sine egne oppfatninger i en stadig pågående dialog, for eksempel med Boverket. Siden Sverige ikke har hatt noen Folke- og boligtelling siden 1990 og heller ikke har noe boligregister, vanskeliggjøres publisering av husholdningsstatistikk.

I samarbeidsprosjektet med Boverket tar en utgangspunkt i registre pluss tilpassede surveyundersøkelser. Også evalueringer av boligpolitikken gjøres. Boverket operasjonaliserer mål, mens SCB produserer indikatorer som belyser disse målene.

² www.cpr.dk

5. Aktører og interessenter i boligstatistikk

Vi kan nevne følgende aktører som ev. må involveres i arbeidet med å forbedre boligstatistikken både på nasjonalt, nordisk og europeisk nivå.

- EU
- Boligadministrasjonen i det enkelte land (departementene)
- Boligdirektoratene (Husbanken, Boverket, Bostadsfonden i Finland og Statens Bostadslånefond på Island)
- Statistikkprodusentene (nordiske statistiske sentralbyråer, FN/ECE og EUROSTAT)
- Markedsaktører (utbyggere, kredittinstitusjoner, husholdninger)
- Forskere

På EU-nivå er en mest opptatt av statistikk som kan kaste lys over hvordan det indre markedet fungerer. På nasjonalt nivå vil en være mest interessert i statistikk som kan vise hvordan egen politikk på boligområdet virker og statistikk som kan avdekke innsatsen på området. Når det er behov for å se eget land i forhold til andre land, er det ønskelig at dataene er sammenlignbare.

Mye av statistikkproduksjonen styres av politiske konjunkturer. For tiden er det stor oppmerksomhet rundt byggekostnader i flere land fordi mange opplever at det koster mye å produsere en ny bolig. Regionale nedbrytninger for å framheve forskjeller mellom vekstregioner og andre regioner er viktig. Viktig er også diverse miljørelatert statistikk. I tillegg er mange land fokusert på segregasjon i storbyer, bostedsløshet, bomiljø og tomteproblematikk.

Ideelt sett er det brukerne, departementer og myndigheter, som skal definere hvilken type statistikk det er behov for. Statistikkprodusentene samler inn og publiserer statistikk etter ønskemål og betaling fra brukere. Samtidig bør statistikkprodusentene fange opp skiftende signaler og selv ta initiativ til hvilken type statistikk som bør publiseres.

I Norge er en opptatt av at boligmarkedet skal fungere og etterspør derfor først og fremst statistikk som kan være til hjelp for aktørene i dette markedet, enten det er tilbydere av nye boliger, kommuner eller det er husholdninger som skal kjøpe bolig. Boligpriser, husleier og renteinformasjon er derfor sentralt. Statens rolle skal i første rekke være å legge til rette for at markedet fungerer. Samtidig er virkemidlene i boligpolitikken blitt mer rettet mot bestemte grupper på boligmarkedet. Det boligsosiale aspektet har kommet mer i fokus og det er ønskelig å avdekke effekten av de ressurser som rettes inn mot disse målgruppene (jfr også utviklingen i ECE og OECD).

6. Ideer til videre arbeid

Hva slags tiltak kan settes i gang?

Det ble nevnt at et forum for begrepsavklaringer kan være ønskelig. Siden en ikke har forordninger på boligspørsmål i EU er det lettere å ta nordiske initiativ. EU har endret innholdet i og perspektivet for nordisk samarbeid. Vil kontakten mellom statistikkprodusenter heretter i større grad skje i EU-sammenheng? Norden som "motor" i dette arbeidet ble trukket fram. Det ble også nevnt at å initiere vellykkede survey-undersøkelser i Baltikum kan være en framgangsmåte, for siden å nå ut til hele Øst-Europa.

Samarbeidet kan være mangfoldig og kan følge mange veier. Brukere og statistikkprodusenter ønsker flere slike møter/seminarer. Det fins allerede nettverk for bostedsløshetsspørsmål og nettverk for boligjurister. Nedenfor følger de mer konkrete forslag til en fortsettelse av det nordiske samarbeidet på området. Det er ikke gjort et klart skille mellom statistikkprodusenter, brukere og andre i forslagene.

1. Utvikling av statistikkproduksjon

Utviklingen bør omfatte utvikling av policyrelevant statistikk om boutgifter, bokostnader, subsidier, fordelingsstatistikk etc. (jf. den siste EU-statistikken, kap. 5), forbedring av kvalitet og sammenlignbarhet, begrepsbruk.

2. Nettverk for diskusjon av boligregistre

Forslag fra Danmark. Møtes 1-2 ganger i året.

3. Arrangere en seminarrekke med ulike temaer

Diskutere i seminarer hva en bør lage statistikk på utover det som i dag lages, for eksempel subsidier, statens utgifter for boligsektoren, boutgifter og bokostnader, fordelings effekter for husholdningene, tilgjengelighet og miljø, boligintegrasjon/segregasjon samt ungdommens levekår.

Boligdirektoratene er ute etter evalueringer og trenger flere indikatorer. Det kan også opprettes miniprojekter, for eksempel projekter for ulike delymner, der enkelt land kan stå for utredningen. SCB tar sammen med Boverket initiativ til et møte i Ørebro 15.-16. september 2005.

4. Hjemmeside på nordisk basis

Det ble foreslått å lage en hjemmeside på nordisk basis med linker til aktuell statistikk. Det kan være naturlig at en statistikkprodusent får ansvaret for å oppdatere en slik side med forpliktelse om vedlikehold. Kan vedlikehold av en slik side finansieres av Nordisk Råd i en prøveperiode? Det forutsetter at alle land deltar. Et forprosjekt med en minimumsløsning bør lages.

Arbeidsseminaret så også behovet for en mer detaljert oversikt over personer som arbeider med ulike temaer. Alle deltakerne bør i denne sammenhengen oppgi hva de arbeider med, hva de er opptatt av og faktiske opplysninger om den enkelte.

Arbeidsseminaret uttrykte ønske om at det ble laget en søknad til Nordisk ministerråd, gjerne utformet som et paraplyprosjekt med ulike deltemaer.

5. Tanker om videre oppfølging

På møtet som SCB planlegger sammen med Boverket i Ørebro 15.-16. september 2005, vil det være naturlig å diskutere videre samarbeid og oppfølging. Andre relevante fora for å diskutere dette vil kunne være Nordisk ministerråd / EK-bygg og det årlige, nordiske møtet mellom boligadministrasjonene.

Vedlegg:

- A. Program for seminaret
- B. Deltakerliste
- C. Innlegg fra Martti Lujanen, Miljøministeriet, Helsingfors
- D. Innlegg fra Bengt J. Eriksson, Boverket, Karlskrona
- E. Innlegg fra Roger Jensen, Statistisk sentralbyrå, Kongsvinger