

# Klimastrategier for bolig som ikke forsterker sosiale og økonomiske forskjeller

Ruth Woods\*, Ida Marie Henriksen\*, Sara Heidenreich\*, Robert Næss\*, Marius Korsnes\*, Gisle Solbu\*, Stina Oseland\*\*,

\* NTNU, Institutt for tverrfaglige kulturstudier, \*\* Bergen kommune



*Hvordan oppleves dagens situasjon knyttet til klima- og energiltak innenfor boligområdet og sosial ulikhet?*

*Hvordan kan gode beslutningsprosesser etableres i kommunene?*

*Hvilke tiltak kan gjennomføres for å sikre at klimastrategier ikke forsterker sosial ulikhet?*

## Bakgrunn

Dette er en policy brief fra en workshopserie i FME NTRANS og forskningsprosjektet COJUST. Arbeidet involverer forskere fra ulike samfunnsvitenskapelige fagområder og aktører fra kommunal sektor. Bakgrunnen for workshopene var at ulike aktører som jobber med utformingen av klimaplaner og strategier ønsket innspill på hvordan de kan kvalitetssikre at kommunale og statlige klimaplaner og strategier ikke forverrer levekårene til de fattigste i samfunnet vårt. Vi identifiserte tre tematiske områder 1) forbruk, 2) bolig, og 3) mobilitet, som workshopserien belyser basert på forskning og erfaringer fra relevante samfunnsaktører.

I denne policy briefen presenterer vi funnene fra workshopen om klimatiltak som adresserer bolig i tillegg til forskningsresultater fra prosjektet COJUST. Vi vil først kort introdusere temaet bolig og sosial ulikhet i konteksten av bærekraftige omstillingsprosesser. Deretter skisserer vi hvordan aktørene forstår utfordringene ved dagens situasjon, før vi avslutter med hvordan man kan jobbe med gode prinsipper for å involvere innbyggerne slik at klimaplaner ikke slår ut negativt på sosial ulikhet og rettferdighet.

Workshopen om bolig ble arrangert den 29. September 2022 og hadde 19 deltagere. Deltakerne kom fra kommunesektoren, forskningssektoren og næringslivet.

## Bolig og sosial ulikhet i en bærekraftig omstilling

Bygninger står for 40 % av energiforbruket og 36 % av CO<sub>2</sub>-utslippene i Europa (Arubulu et al., 2022). Flertallet av eksisterende boliger i Norge er ikke energieffektive og bør oppgraderes. EUs/EØS bygningsenergidirektiv ønsker å stille krav til oppgradering av alle bygninger med lav energiklasse (F & G) innen 2030 (Huseierne, 2022b, EU 2018). I Norge ville dette gjelde 210 000 eneboliger og tomannsboliger ifølge huseiernes landsforbund. Samtidig øker ulikhetene innenfor boligsektoren som følge av mangel på boliger og økende sosioøkonomisk segregering (COE 2020, NOU 2020). Den nåværende energikrisen med økende strømpriser bidrar ytterligere til boligulikheter. Med en sommer preget av tørke og lave vannmagasiner, og konflikten mellom Russland og Ukraina har vi i Norge opplevd stadig rekorder på energiprisene. World Economic Forum definerer energifattigdom som mangel på tilgang til bærekraftige og moderne energiløsninger i hjemmet (Habitat, 2022). I 2020 hadde omtrent 54 000 mennesker i Norge utfordringer med å kunne varme opp hjemmene sine (Bredvold, 2021). Økende energipriser i 2022 gjør at tallet forventes å stige.

I 2021 ble det anslått at 179 000 personer kunne kategoriseres som vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge, og av disse var 44 prosent barn og tenåringer under atten år (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Norge har en politisk målsetning om at alle skal kunne eie sin egen bolig. Et fokus på privat eierskap ser imidlertid bort fra utfordringene som husholdninger med lav inntekt erfarer (Omholt, 2019). Det er mange som sliter med å komme seg inn på boligmarkedet og det eksisterer en utbredt misforståelse om at mange av lavinntektshusholdningene bor i kommunale boliger. Kommunalt eide boliger utgjør bare rundt fire prosent av den totale norske boligmassen. Hovedvekten av lavinntektshusholdningene bor i privatleide boliger og vi vet generelt lite om energistandarden på disse boligene. Men ser vi til Europa er utleieboliger kjent som de femten prosent «dårligst presterende» (EU, 2021). I Norge bor lavinntektshusholdninger ofte i små boliger med lav standard som er lite energieffektive. Samtidig betaler de en markedsdefinert husleie i en tid da energiprisene stiger.

Selveierboliger står i sentrum av norsk energieffektiviseringspolitikk. Hvert år betaler norske husholdninger inn 400 millioner kroner til Enova gjennom et påslag på nettariffen på ett øre kilowattimen. Pengene inngår som en del av finansieringen av de totale midlene som finansierer ulike tiltak og prosjekter som gir mest igjen i form av reduserte klimautslipp. Resten av pengene bidrar vi indirekte gjennom bevilgninger over statsbudsjettet. Alle huseiere i Norge kan søke om tilskudd både til boligoppgradering og ved kjøp av energieffektive byggteknologier (ENOVA, 2022). Lavinntektshusholdninger har derimot begrenset tilgang til disse støtteordningene ved at de ofte ikke eier sin egen bolig og i tillegg mangler egenkapitalen som kreves av Enova for å kunne få støtte til å gjøre investeringene i nye energieffektiviseringsteknologier. Lavinntektshusholdninger er dermed en samfunnsgruppe som ikke får delta i bærekraftige omstillingsprosesser på lik linje med andre mer velstående samfunnsgrupper.

## Utfordringer

Workshopen pekte på følgende fire hovedutfordringer knyttet bolig, sosial ulikhet og klimapolitikk i kommunene:

### 1) Støtteordninger

Viktigheten av klimatiltak og boligsosialt arbeid aktualiseres på grunn av høye bolig- og strømpriser. Flere deltagere i workshopen påpekte at økte energipriser går hardere ut over de som bor i boliger med lav energiklasse. Norge mangler et godt virkemiddelapparat for å bistå lavinntektshusholdninger med energieffektiviseringstiltak. Selv de med «OK lønn og bolig» har ikke råd til å ta opp lån til energieffektiviseringstiltak. I 2021 etablerte regjeringen en strømstøtteordning som skulle hjelpe husholdningene med å håndtere ekstraordinært høye strømpriser. Dette er en kortsiktig løsning som bare forskyver problemet inn i framtiden. En mer langsikt plan for å forebygge energifattigdom etterlyses. En slik plan krever nasjonale regelendringer for at støtten skal kunne treffe rette mottakere. Det mangler økonomiske støtteordninger til spesifikke oppgraderingstiltak og klimatiltak for økonomisk sårbare grupper. Dagens støtteordninger gjelder de som har råd til å investere i ambisiøse energieffektiviseringstiltak og avanserte teknologier, mens sårbare grupper som trenger økonomisk hjelp til utskifting av vinduer og etterisolering må spare til de har råd. Deltakerne på workshopen forteller at boliger kjøpt med startlån ofte har dårlig standard, og at det er vanskelig å få startlån i utgangspunktet. Det ble også problematisert at Enova ikke har et tydelig boligsosialt mandat.

### 2) Lite energieffektive kommunale boliger

Aktørene forteller at kommunen har et handlingsrom for å kunne bedre bosituasjonen til lavinnteksgrupper som bor i kommunale boliger. Men det er et stort etterslep på vedlikehold og mange av boligene er lite energieffektive. I tillegg er kommunale boliger kostbare å leie og dekker ikke alltid beboernes behov. Det ble også pekt på at det er store forskjeller på antall kommunale boliger fra bygd til by. Det ble fremhevet behov for og nødvendigheten av kommunal finansiering for å kunne bygge nytt eller gjøre oppgraderinger. Aktørene etterlyser endringer i TEK-kravene, med blant annet strengere krav til klimavennligheten av boliger.

### 3) Lite energieffektive utleieboliger

Leieboligmarkedet styres i stor grad av privat sektor. Det er ulike standarder i utleiemarkedet, med korte kontrakter og mye midlertidighet. Det er mangel på boliger og boligmarkedet er stramt, og det finnes flere useriøse aktører. Utleiemarkedet skaper problemer både for kommunene og beboere. Leielinja har lav status og er ikke en politisk prioritering. Det er foreløpig lite energieffektivisering av utleieboliger. Energieffektive boliger er mer attraktive på markedet enn mindre energieffektive boliger noe som presser opp prisene på disse boligene. Samtidig er det liten mulighet for de som leier boliger til å kunne søke finansiering til energieffektiviseringstiltak. Det er behov for flere insentiver som kan få utleier til å oppgradere boligene. Håndtering av tilskudd til små private utleiere kan være en utfordring fordi den som får tilskuddet, er ikke den som betaler strømrregningen og det krever tid, kunnskap og vilje å gjøre en energioppgradering av boliger.

Aktørene etterlyser løsninger for å kunne øke standarden på utleieboliger og samtidig hindre at leieprisene øker. Per i dag er det heller ingen ENØK-tiltak som er tilrettelagt for leietakere. Aktørene foreslår at man bør kunne stille krav til utleier om energistandard av boligen. Dette betyr å endre kravet til boliger generelt, ikke bare til de som leier ut til vanskeligstilte.

#### 4) Manglende kobling mellom boligsosialt arbeid og energieffektiviseringsarbeid

I workshopen kom det fram at de aktører som jobber med boligsosialt arbeid verken har handlingsrom, mandat eller den nødvendige kompetansen til å jobbe med energieffektivisering av boliger, samtidig som de skal bistå i å håndtere økte energiutgifter. Deres unike kunnskap om lavinntektsgrupper har ikke hatt en naturlig plass i dagens arbeid med klimatiltak på kommunalt nivå.

## Anbefalinger

På bakgrunn av workshopen om bolig og forskningen utført i COJUST-prosjektet er våre anbefalinger:

### 1) Strukturelle tiltak

**Tilskudds og reguleringsinnovasjon:** Tilskuddsordninger må bli enklere og det er behov for innovasjon rundt reguleringer, fordi hensynet til klima og utsatte grupper ofte faller mellom to stoler. Husbankens lån og tilskuddsordninger kan være en vei inn. Men det er også mulig at energieffektiviseringstiltak kan være en del av NAVs vurderinger, for å legge til rette for økonomiske og sosialt bærekraftige støtteordninger for disse gruppene. I tillegg er det behov for et nyskappingsarbeid og innovasjon i regulering av klimaeffektive boliger, for eksempel en ny gjennomgang av plan- og bygningsloven fra 2008 for å finne fram til flere virkemidler. Alle bør få tilbud om en klimatilpasset bolig og på denne måten få muligheten til å bidra til å få ned det generelle strømforbruket i Norge. Mulige innfallsvinkler til dette er f.eks. at Husleieloven videreutvikles til å inkludere mer medvirkning mot klima og energitiltak, eller at kommunenes gjennomgang av brann/sikkerhet hos utleiere følges opp med en lignende oppfølging av energieffektive tiltak.

**Ut av siloene:** Kommunene trenger innspill til hvordan man bør organisere arbeidet med klima- og energitiltak og til å dokumentere behov og beslutningsprosesser. Det er et potensial for nye tversektorielle roller, for eksempel folkehelsekoordinatorer i kommunene eller energirådgivere som hjelper utsatte grupper med å søke om støtte til energieffektiviseringstiltak. Husbanken har fått en ny og svært aktuell rolle for bærekraft i sosialt arbeid og kunne utvikle indikatorer for klima og sosial bærekraft. En annen mulighet for innovasjon i boligsosiale tjenester er et tversektorsamarbeid som inkluderer NAV, for eksempel bør personer som allerede er kvalifisert til startlån, bostøtte og/eller har NAV garanti automatisk ha rett til å motta støtte til energioppgradering. Ekstra strømstøtte til bostøttmottakere bør automatisk utløse en utredning om aktuelle energitiltak eller enøk-løsninger gjennom å samordne etater.

Det er behov for egne kommunale og statlige støtteordninger for ulike energieffektiviseringstiltak. Løsningene bør ha ulike sosiale profiler for at man skal kunne treffe mest mulig rettferdig. Tiltak bør integreres i eksisterende tjenester i NAV, husbanken, kommunen, folkehelse etc.

**Erfaringsplattform for kommuner:** Erfaringsdeling internt og mellom kommuner kan øke bevissthet rundt energi- og klimaproblemstillinger, for eksempel, om hvordan kommunene har kanalisert penger fra spesifikke avgifter inn mot tilskuddsordninger eller om hvordan man får til god medvirkning av sårbare grupper. Borettslagsstyrer og eiendomsavdelinger i kommunene har en unik rolle til å kunne oppgradere boliger til å bli energieffektive. Erfaringsdeling og gode eksempler på hvordan å gjøre oppgraderinger uten at det går ut over sårbare grupper i borettslaget/sameiet er nødvendig.

## 2) Styrking av medvirkningsverktøyene: Brukermedvirkning i planleggingsprosessene

Medvirkning er del av område- og boligplanlegging, men prosessene bør i større grad brukes til å planlegge rimelige og energieffektive boliger. Beslutningsprosesser og tiltak må i større grad være forankret i innbyggernes ønsker og behov. Dette skapes gjennom gode medvirkningsprosesser, der innbyggerne inviteres inn i beslutningsprosessene og aktivt kan være med på å forme de valgene som tas. Gode medvirkningsprosesser må ha et reflektert forhold til hvem som har mulighet til å delta, hvem som bør inkluderes, og også jobbe aktivt med rekruttering for å få frem stemmer som vanligvis ikke blir hørt. Oppfølging av medvirkningsprosesser bør forankres slik at læring sikres og kan deles med andre. Deltakere i medvirkningsprosesser må ha reell innflytelse på resultatene av prosessene.

For å sikre gode medvirkningsprosesser i tilknytting energieffektivisering av boliger kan kommunene:

- Ta en aktiv rolle i medvirkningsprosesser når boliger planlegges og bygges. Utbyggerne bør ikke ha ansvaret alene.
- Aktivt bruke områdesatsing/områdeløft som et verktøy for å inkludere medvirkning og målrettede tiltak. Dette kan inkludere en analyse av boligmassen i området for å finne gode klima- og energitiltak. Områdeløft burde inkludere støtteordninger til energioppgraderinger og det kan være en kanal til å sette ting på dagsorden.
- Utvikle et verktøy for regulering av utleieboliger eller boligkonsepter som gir klimatilpasset og stabile forhold for lavinntektsgrupper, for eksempel boligstiftelser.
- Vurdere hvordan fjernvarmenettverket kan videreutvikles. Fjernvarme og sentralvarmenett som boligprosjekter kan koble seg på er et redskap for å få til stabile strømkostnader i boliger.
- Gi lavinntektsgrupper informasjon om klima- og energitiltak og inviter dem med på å utvikle tiltak som de har mulighet til å delta på og er tilpasset deres boligsituasjon.

## 3) Eksperimentering for sosial rettferdighet i boligspørsmål

Et siste element i diskusjonene om veien videre i kommunenes arbeid gjelder nødvendigheten av økt eksperimentering med nye former for tiltak. Dette ble sett på som en viktig brikke for å utvikle

ny kunnskap om hvilke tiltak som kan fungere godt opp mot sårbare grupper, og særlig når det gjelder konsekvensene av energieffektivitetstiltak der effektene kan være vanskelige å forutse. Gjennomføring av eksperimenter kan også redusere terskelen for å innføre nye virkemidler og åpne for nye løsninger og tenkemåter. Kommunen disponerer mange bygg, institusjoner og ulike typer infrastrukturer som kan benyttes i slike eksperimenter.

Kommunene kan for eksempel eksperimentere med:

- Strengere krav for standard på utleiemarkedet til energi effektivisering. Styrking av leietakernes rettigheter i forhold til klima- og energitiltak.
- Automatisk gratis energirådgivning, og gjennomføring av energitiltak under en viss sum – f.eks. når en person får innvilget startlån.
- En egen pott finansiert gjennom f.eks. boligkontoret i kommunene som kobler det boligsosiale arbeid sammen med klima og energitiltak.
- Nye eieformer for boliger og andre boligløsninger, et tilskudd til den tredje boligsektoren.
- Aktiv inkludering av sårbare grupper når kommunene skal lage klimastrategier og utviklingsplaner for boligområder.
- Tverretattlig samarbeid for å styrke koordinering av energitiltak og boligsosialt arbeid.
- Kommunale boliger som piloter for testing av teknologier og innovasjon.

## Referanser

Arbulu, M., Oregi, X., Etxepare, L., & Hernández-Minguillón, R. J. (2022). Barriers and challenges of the assessment framework of the Commission Recommendation (EU) 2019/786 on building renovation by European RTD projects. *Energy and Buildings*, 269, 112267

Bredvold, T.L. (2021) Where No One is Poor, and Energy is Abundant» Grønn vekst i blå næring? A Study of Energy Poverty in Norwegian Households. FNI REPORT 2 | 2020. <https://www.fni.no/getfile.php/1313415-1608056573/Filer/Publikasjoner/FNI-report-2-2020-Bredvold.pdf>

Council of Europe (2020) <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-right-to-affordable-housing-europe-s-neglected-duty> EU- SILC 2021 EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology - monetary poverty [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_statistics\\_on\\_income\\_and\\_living\\_conditions\\_\(EU-SILC\)\\_methodology\\_-\\_monetary\\_poverty#Description](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_monetary_poverty#Description)

ENOVA (2022) Beskrivelse av tekniske kriterier ved tilskudd til oppgradering av bolig. (Accessed May 01 2022) <https://www.enova.no/privat/alle-energitiltak/oppgraderehuset/oppgradering-av-bygningskroppen/>

European Commission 2018 Energy efficiency directive [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-directive\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-directive_en)

Habitat (2022) Energy poverty: effects on development, society, and environment <https://www.habitat.org/emea/about/what-we-do/residential-energy-efficiency-households/energy-poverty>. Downloaded October 2022.

Huseiernes landsforbund (2022a) Høye strømpriser og nye EU-regler: Nå er det på tide med kraftfulle tilskuddsordninger til energieffektivisering, lest 28.11.22. <https://www.huseierne.no/nyheter/hoye-strompriser-og-nye-eu-regler-na-er-det-pa-tide-med-kraftfulle-tilskuddsordninger-til-energieffektivisering/>

Huseiernes landsforbund (2022) Høring – forslag til nytt direktiv for bygningers energiytelse, lest 28.11.22. EPBD <https://www.huseierne.no/globalassets/horinger/2022/huseierne--horing-epbd-oed-feb2022.pdf>

Norwegian ministry of Local Government and Modernisation (2021) We all need a safe place to call home - National strategy for sosial housing policies (2021-2024). <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/we-all-need-a-safe-place-to-call-home-national-strategy-for-sosial-housing-policies-2021-2024/id2788470/> downloaded Oct. 2022.

Norges offentlige utredninger (2021) Kompetanse, aktivitet og inntektssikring Tiltak for økt sysselsetting NOU 2021:2 SSB 2020 mangler den. Skal finne det i morgen.