

Ambisjonene om en sosial boligpolitikk: Trange, statlige rammer krever mye kommunal vilje



Berit Irene Nordahl
Forskningsjef

beriid@oslomet.no

NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Ambisjoner og realiteter:

Med utgangspunkt i kommunens boligpolitiske målsettinger slik de framkommer i kommuneplanene stiller jeg noen store spørsmål:

- Gir plan- og bygningsloven de rette institusjonelle rammene for nybyggingen?
- Står ordlyden i loven i veien for bestemte boligpolitiske løsninger?
- Er nasjonen tjent med at kommunene får andre supplerende institusjoner

Bakgrunn:

Store og små bykommuner er bekymret for økene geografisk sortering av hushold (Barlindhaug et al 2014).

Områder med lave priser utvikler selvforsterkende effekter – folk flytter så fort de får råd- Byens segregering øker (Galster & Turner 2017)

Bykommunene søker en politikk for å motvirke slik sortering: Fattige enklaver bekymrer like mye som rike enklaver. (Barlindhaug et al 2014).

Et tradisjonelt aggregert økonomisk fokus gir lite hjelp: LTV, LTI

Kommunene har en forståelse av at utfordringene ved sterk boligprisvekst også har et betydelig romlig aspekt,

Bør de ikke da ta i bruk romlig sensitive redskap?

Idealene om kompakt by – og tettstedsutvikling forsterker romlig ulikhet

Sentrale boliger blir generelt dyrere, samtidig blir boliger i områder med lav fysisk attraktivitet i nærområdet til byenes sentrum *relativt gere*.

Markedet sorterer hushold i «geografien» - etter inntekt og prisnivå....

Dersom kommunene ønsker en annen sortering enn den markedet gjør – må de vite hvordan de kan bruke boligpolitikken geografisk sensitivt – og de må koble sin boligsosiale politikk og den allmenne nybyggingen.

4 dilemma kommunene *bør se* at de står ovenfor

Hvor skal kommunenes egne boliger forhushold med permanent lave inntekter lokaliseres?

Hvor bør kommunen «gå for» tilvisningsavtaler – i (noen av) de nye prosjektene – de som selger best?

Skal kommunen eksplisitt bestille innretningen økonomisk og på andre måter i det som bygges – gjennom å sikre seg eierskap til byggetomter og selge den med krav tilpasses lavinntektshushold?

Skal vi bruke planregelverket for å komme i posisjon?

De fleste boligøkonomiske virkemidlene kan alle brukes romlig sensitivt

Dette gjelder:

- Lokalisering av kommunalt disponerte boliger
- Tilvisningsavtaler – hvor skal de brukes – skal de inn i strategien for sentrumsutvikling, eller i strategi for fortetting?
- Innflytelse over boligenes profil gjennom eierskap
- Bruk av kommunens planlegging for å sikre gjennomføring

Gjelder ikke:

- Startlån
- Bostøtte

Ang 1: - Hvilke nye boliger bør inngå i kommunenes eierskap? Hvor skal kommunene skaffe boliger?

Erverv av kommunale boliger for vanskeligstilte skjer på det ordinære markedet,

Hvordan bør kommunale boliger spres geografisk?

Bør kommunen også kjøpe nye boliger i sentrale prosjekter):

Skal kommunalt disponerte boliger motvirke sosioøkonomisk sortering kreves en romlig bevisst politikk: *hvor skal de framskaffe hva, for hvem.*

4 Gode grunner til å vurdere det romlige aspektet:

- Kommunen har generelt kraftig incitament til å kjøpe der prisene er lavest: Dette gir jo mest bolig for pengene.
- Dette forsterkes ved at også husholdet vil søke mest bolig for pengene (Jfr. Startlån)
- Dermed bidrar konsumrettede virkemidler i seg selv til hoping
- I tillegg, hvis kommunene kjøper i lavprisområder - tar kommunale kjøp de rimelige boligene fra de marginale selvhjulpne husholdene

Ang. 2: Hvor bør kommunen gå for tilvisningsavtaler?

Koble boligsosiale hensyn på nybyggingen:

1 – Spre den kommunale boligmassen

+

2 - Integre vanskeligstilte i nye boligprosjekter gjennom ordninger for å bygge flere utleieboliger og reservere deler av disse til kommunen.



PP-avtale med utbyggere om kommunal tilvisningsrett:

- i. Utbygger oppfører boligbygg for utleie, og får grunnlån og tilskudd og sikkerhet for inntekter ved at kommunen inngår avtale om å tilvise boligsøkere til en andel av boligene.
- ii. Dette kobles dette med kommersiell utleie slik at ordningen bidrar til å øke hele utleie-tilbudet i kommunen.
- iii. Mao: kommunen kobler det å løse utfordringer for hushold de har ansvar for, til det å påvirke omfanget av leiemarkedet lokalt.
- iv. Hva skal til for at ordningen gjennomføres med *en romlig sensitivitet?*

Ang. 3 Kommunen kan sikre seg «full kontroll» hvis de eier en tomtog selger den på vilkår som påvirker *hvem det bygges for*

- Salg av kommunale tomter – hvor kommunen kan diktere vilkår:
 - Utbygger konkurrerer på pris til sluttbruker
 - Utbygger konkurrerer på konsept innen en fastsatt pris
- Et alternativ er *Partnerskap* med utbyggere gjennom kommunal eiendom (tomt eller bygg) og får innflytelse på målgruppe og utforming
- Et liknende alternativ er *Joint Venture* med utbyggere – kommunen kan kjøpe seg inn med en andel – på kommersielle vilkår - og øve innflytelse over resultatet.



Ang. 1: Kjøpe enkeltboliger i nye prosjekter



Gunstig for utbygger, ofte dyrt for kommunen

Ang. 2: Inngå avtale med utbyggere i sentrumsområdene om bruk av tilvisningsrett



Kan være vanskelig å komme i posisjon i sentrale områder

Ang 3: Sørge for påvirkning av hvem det bygges for gjennom eierskap



Aktiv bruk av eierskap gir større innflytelse, men krever økonomisk handlingsrom og god eiendomskompetanse

eie hele tomten og selge på betingelser

inngå et partnerskap: kommune & en utbygger

bli medeier i mindre andel: skyte inn kapital mot å få en andel boliger tilbake

Alle modellene krever politisk vilje

Forankring i arealplanen letter gjennomføringen

4 Skal vi koble ambisjonene opp mot planlegging etter PBL?

Virkemidlene i den boligsosiale politikken:

Spre den kommunale boligmassen gjennom kjøp og salg

Bruk av tilvisningsavtaler i sentrale deler av kommunen.

Bruk av kommunalt (med) eierskap for å sikre at en andel av boligene også kan skaffes av hushold med lave inntekter



- i. Plan og bygningslovens § 17 gir hjemmel til kommunal forkjøpsrett for i nye boligprosjekter.
- ii. Loven krever at utbygger blir kompensert til markedspris.
- iii. Bruken av denne paragrafen må hjemles i bestemmelser i reguleringsplanen og må (før det) varsles i kommuneplanen
- iv. Kommuneplanens arealdel og den konkrete reguleringsplanen representerer dermed viktige arenaer når dette skal realiseres.

Nærmere om mulighetene i koblingen til arealplanleggingen

Plan- og bygningslovens kapittel 4

- § 10: Kommunal planstrategi
- § 11: Kommuneplan
- § 12: Reguleringsplan
- § 13: Midlertidig forbud mot tiltak

Særlige hensyn som motvirkning av sortering eller tiltak for lavinntektshushold i den ordinære nybyggingen varsles i planstrategi og kommuneplan

Boligsosial handlingsplan utdyper hvilke virkemidler som skal brukes hvor.

§ 10: Kommunal planstrategi:

Skal drøfte kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutviklingen

§ 11: Kommuneplan:

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, tema eller virksomhetsområder.

Arealplanen skal vise sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk

Det skal utarbeides et planprogram for kommuneplanen, som fastsettes av kommunestyret.

Mulighetene i koblingen til arealplanlegging forts.

Plan- og bygningslovens kapittel 4

- § 10: Kommunal planstrategi
- § 11: Kommuneplan
- § 12: Reguleringsplan
- § 13: Midlertidig forbud mot tiltak

Brukes for å varsle rekkefølge. Det kan varsles at kommunen vil bruke utbyggingsavtale for å detaljere vilkår for bygging. Her kan kommunen varsle at de ønsker å inkludere boligsosiale hensyn og at de vil bruke utbyggingsavtale for å få dette til.

§ 12: Reguleringsplan:

Områderegulering – utarbeides av kommunen.
Detaljregulering - utarbeides (nesten alltid) av private. "Private forslag må følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdeplaner" (...)

(§ 12.5) Arealformål: bebyggelse, samferdsel, grøntstruktur, forsvaret, landbruk/natur/friluft/reindrift, sjø & vassdrag.

(§ 12.7) Reguleringsbestemmelser

Punkt 2: Kommunen kan gi bestemmelse om **vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg** i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn til forhold utenfor planområdet.

Mulighetene i koblingen til arealplanlegging forts.

Plan- og bygningslovens kapittel 17

§ 17 Utbyggingsavtaler:

...en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan

Kommunen kan forhandle om kjøpsbetingelser. Utgangspunktet er markedspris

§ 17: 2: Grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret som angi i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging og som synliggjør kommunens forventninger til den.

Eksempel: antall boliger, største og minste bolig, bygningenes utforming mm.

Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre **skal ha forkjøpsrett til en andel av boligene til markedspris.**

Avtalene kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planen og forpliktelser i forbindelse med dette.

(Forholdsmessighet, relevans, forutsigbarhet og forbud mot sosial infrastruktur)

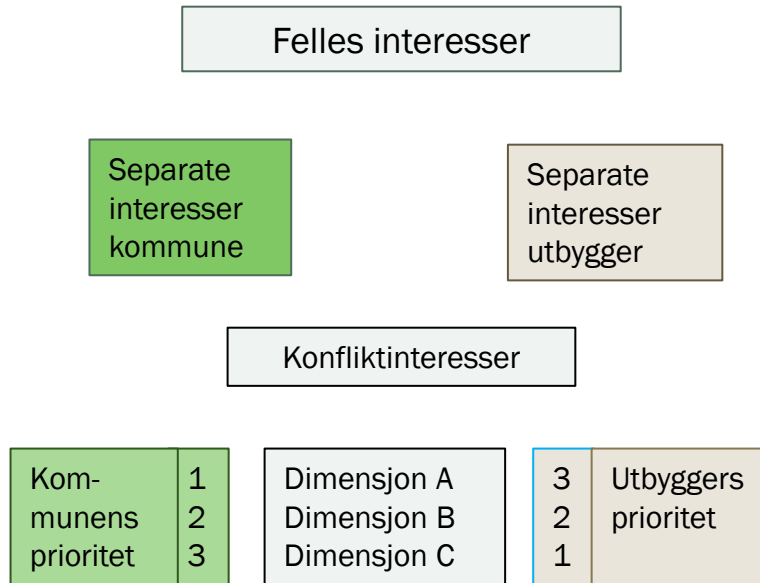
Skal dette mulighetsrommet brukes må kommunen i realiteten forhandle med utbyggere i konkrete prosjekter

Sakens kjerne: Inngå avtale om at en andel boliger i et nytt byggeprosjekt skal disponeres av kommunen eller den kommunen har pekt ut.

Tilby disse boligene til **velvalgte** hushold, på velvalgte, spesifikke betingelser og kompensere utbygger.

Å hjemle at kommunen vil ta boligsosiale hensyn i området og vise til hvilke redskap de vil gjøre bruk av hjelper dem i posisjon.

Forhandlinger med utbygger forts:



Foreta en interesseanalyse, tenkt på egen atferd!

Vellykket forhandling innebærer avtale om salg til akseptable betingelser.

Sett fra utbyggers ståsted betyr salg redusert usikkerhet: Antall forhåndsolgte enheter forut for igangsetting øker og utbygger får større sikkerhet i prosjektet.

Forhandlinger kan sikre at målgruppen tilpasses prosjektets profil – utbygger sikres innflytelse.

Forhandlinger med utbygger forts:

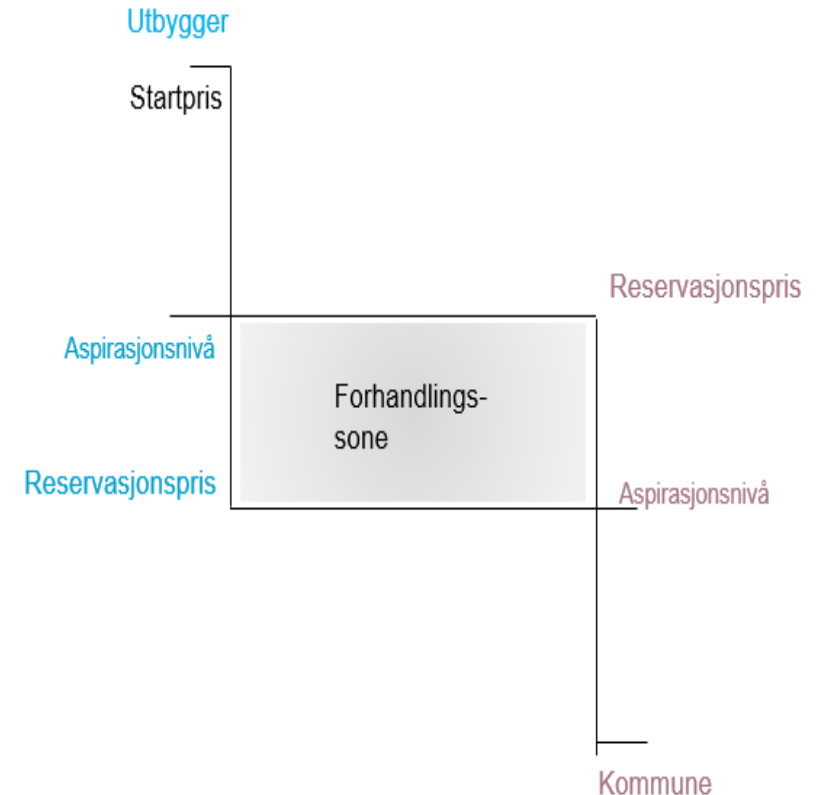
“Markedspris” er ikke entydig:

Gjennomsnittlig kvadratmeterpris varierer

- Leilighetens størrelse
- Beliggenhet i bygget
- Størrelsen på bygget

Hvor i byen – her må detaljkunnskapen inn

Når i byggeprosjektet – “rabatt” for tidlige kjøpere(?)



Rognes: Forhandlinger 1994

Oppsummert – mulighetene i koblingen til arealplanleggingen

Bruke bestemmelser i reguleringsplanen om boligtyper, størrelse, romfordeling og utforming av uteområder

Bruke rekkefølgebestemmelser til å stille vilkår om inngåelse av utbyggingsavtale

Forhandle seg fram til variert eierstruktur i nye boligprosjekter.

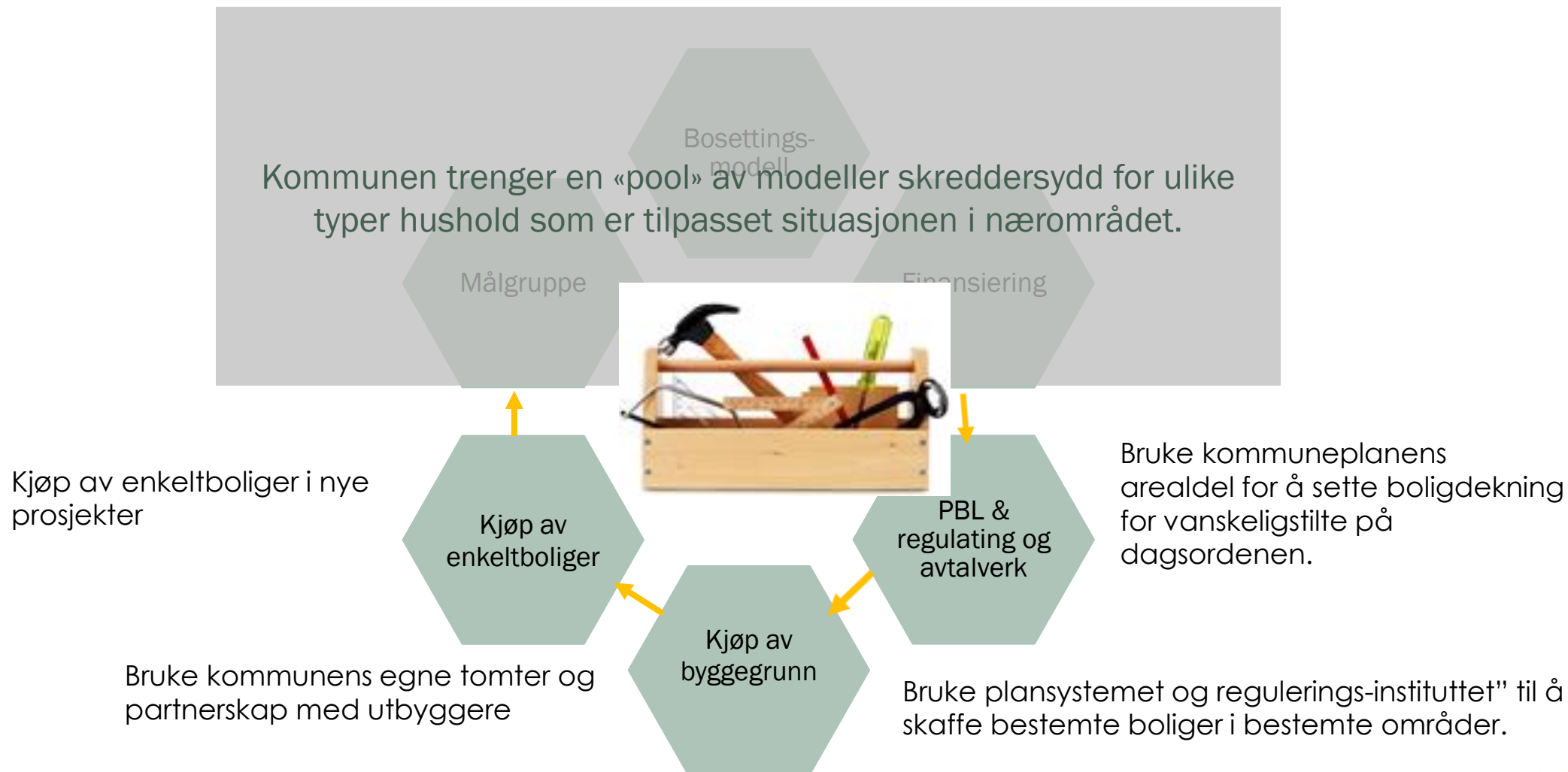
Forhandle seg fram til *hva som er markedspris* på enheter kommunen vil kjøpe

- Varsle (§ 10 & 11), hjemle (§ 12-7), forhandle (§ 17-2).
- Kommunen kan kjøpe til markedspris det antall de ønsker, men
 - eierseksjonsloven (§ 22) & borettsloven (§ 4.2) begrenser vanligvis til 10 %
 - borettslagsloven (§ 4-3) åpner for ytterligere 20 % på særskilte vilkår
 - Kommunen kan forhandle på *markedspris* versus *løsninger og omfang*.

Kommunen *har* mulighet til ekspropriasjon til boligformål....

Kommunen er gitt reguleringsautoritet for at den skal brukes for å nå målsettinger.

Oppsummert – en romlig sensitiv bruk av boligsosiale virkemidler



En kommentar til dagens politikk

1. Lokalisering av kommunalt disponerte boliger

Romlig bevisste kjøp koster mer

2. Tilvisningsavtaler – hvor skal de brukes?

Utbyggere ønsker primært avtaler der markedet er lavt

3. Innflytelse over boligenes profil gjennom eierskap

Langsiktig kjøp er rimeligere og gir handlingsrom

4. Bruk av kommunens planlegging



Nybygging koster ofte mer – men ikke alltid!

Plan- og bygningsloven begrenser kommunens autoritet i forhold til kjennetegn ved nybyggingen

Reguleringsbestemmelsene omfatter ikke disposisjonsformer

I Danmark kan kommunene fastsette andelen «allmennyttige» boliger

Bestemmelser om utbyggingsavtaler hindrer kommunene i å kreve boligpolitiske bidrag

I UK har kommunene i 25 år hatt rett til å kreve at utbygger bidrar ved at opp til 30 % av boligene tilbys under markedspris

Kommunene har noe, men beskjeden mengde tomter i egen eie

I Stockholm, Göteborg og Malmø bygges mellom 60 og 80 % av alle nye boliger på tomt solgt fra kommunen



Fra enkeltprosjekter til kontinuerlig politikk:

Det er mye å hente i kobling mot nybyggingen, i kvantitet og i kvalitet for husholdene og for sentrumsområdene som sosiale fellesskap.

Det er mye å hente i å koble dette mot planlegging.

Kommunene må vite hvor de vil og være godt forberedt.

Hvis kommunene ønsker en mer romlig sensitiv politikk er tidspunktet for å peke på nye bestemmelser i planloven akkurat nå!



Det er rom for forbedringer...

Tabell 1: Vurdering om loven fra 2008 har styrket arealplaner som ramme for utbygging

	Planetat (N=154)	Ordførere (N=83)
I stor eller svært stor grad (5 og 6)	31 %	41 %
I mindre grad (1,2,3 og 4)	66 %	48 %
Vet ikke	3 %	11 %
Sum	100 %	100 %

Sosial bærekraft versus andre bærekrafts hensyn

Tabell 2: Vurdering av lovens egnethet for å ivareta ulike bærekrafts hensyn, planleggere og ordførere.

	Planetat (N=154)		Ordførere (N=83)	
	I stor eller svært stor grad (5 og 6)	I mindre grad (1-4)	I stor eller svært stor grad (5 og 6)	I mindre grad (1-4)
Miljømessig bærekraft	41 %	59%	56 %	44 %
Økonomisk bærekraft	35 %	65 %	51 %	49 %
Sosial bærekraft	26 %	74 %	36 %	64 %

hvordan boligene er organisering og trekk ved hvordan de forvaltes. Kilde: egen sammenstilling.

Land	Sverige	Tyskland – kommuner m. tomte-portefølje	Tyskland – kommuner u. tomte-portefølje	Danmark	England
Kobling til planlov	Planlegger for offentlig eid grunn og salg med krav om ulike boligtyper	Offentlig eid grunn: Planlegger for og salg til boligselskap	Privat grunn: Plankrav om 20-30% rimelige boliger i alle nye prosjekter	Plankrav om inntil 25 % rimelige boliger i alle nye prosjekter	Privat grunn: Plankrav om bidrag til 20 – 30 % rimelige boliger i alle nye bolig-prosjekter
Type boligforvalter	Bostadsrätt-förening Almennyttige bostads-företag	Kommunale boligselskap Not-for-profit boligselskap (inkl. stiftelser)		Private, almene boligselskap	Private not-for-profit selskap (Housing Associations)
Disposisjonsform	Kommunal utleie Bostadsrett Hysesrett	Subsidiert leie Prisregulert leie (tidsavgrenset) Rimelig selveie		Leie: utleier er fellesskap styrt av beboerne i hht. egen lov.	Subsidiert leie Prisregulert leie Rimelig selveie/ delt eierskap
Finansiering av boligene	Statlig støtte (leieboliger) Vanlig kreditt Innskudd (kjøper)	Statlig støtte Vanlig kreditt Utbyggerbidrag (tomt) Innskudd (kjøper)		80-90 % Vanlig kreditt Statlig støtte	Statlig støtte Kreditt Utbyggerbidrag (tomt/tilskudd) Innskudd (kjøper)
Restriksjon ved videresalg	Prisregulering Salg via boligselskap Kompensasjon for oppussing	Prisregulering på innskuddsboligene etter fastsatte regler. Kompensasjon for oppussing		Kompensasjon for oppussing etter fastsatte regler	Ved selveie/delt eierskap reguleres den subsidierte andelen. Andel betalt av beboer følger markedet.

Takk for oppmerksomheten