



Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning

Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for organisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om NIBR

NIBR er et samfunnsfaglig forskningsinstitutt som ligger under OsloMet-storbyuniversitetet. Vår kjernekompetanse er helhetlige analyser av sted og styring innen utvalgte politikkefelt. Ved å kombinere spisskompetanse på tvers av faglige grenser tilbyr vi nasjonal og internasjonal forskning, utredning og evaluering med stor vekt på relevans for våre oppdragsgivere. Våre kompetanseområder er bolig, by og sted, demokrati og styresett, helse og velferd, klima og miljø, migrasjon og integrasjon, planforskning og regional og territoriell utvikling. NIBR har en klar anvendt forskningsprofil med god innsikt i virkeligheten vi analyserer.

Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning / OE-rapport 2021-74

ISBN-nummer: 978-82-8309-359-9

© Oslo Economics, 14. januar 2022

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell (Partner) / mka@osloeconomics.no

Illustrasjon: iStock.com

Forfattere: Magne Krogstad Asphjell (Oslo Economics), Kim Christian Astrup (Oslo Met), Gro Mæle Liane (Oslo Economics), Berit Irene Nordahl (Oslo Met) og Harald Wieslander (Oslo Economics)

Innhold

Sammendrag	5
1. Oppdrag og metode	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Mandat	8
1.3 Metode og gjennomføring	8
2. Hva er problemet?	11
2.1 Etableringsutfordringer i boligmarkedet	11
2.2 Segregering og opphopning av levekårsutfordringer	14
2.3 Kommunenes muligheter til å fremme sosial bærekraft i dag	16
2.4 Oppsummering	20
3. Hva ønskes oppnådd?	21
3.1 Nasjonale mål og forventninger	21
3.2 Mål for tiltak	21
3.3 Målgrupper	22
4. Dagens boligmodeller og utbygging av nye boliger	23
4.1 Organisasjonsform og boligmodell	23
4.2 Selveie/sameie	23
4.3 Borettslag	24
4.4 Utleieboliger	24
4.5 Nye etableringsmodeller	24
4.6 Tilbydere av nye boliger	26
5. Hvilke tiltak er relevante?	28
5.1 Mulige nye bestemmelser	28
5.2 Relevante modeller	28
5.3 Kommunenes vurderinger av tiltakets relevans	28
5.4 Prinsipielle vurderinger: Kan, skal eller generelt hensyn	31
5.5 Alternative tiltak	32
5.6 Oppsummering	32
6. Erfaringer fra andre land	33
6.1 Den danske «almen boligen»	33
6.2 Englands forhandlinger om utbyggerbidrag til rimelige boliger	35
6.3 Oppsummering	36
7. Konsekvenser for kommunenes forvaltning og planlegging etter plan- og bygningsloven	37
7.1 Konsekvenser for planlegging	37
7.2 Behov for oppfølging i byggesaksbehandling og tilsyn	38

7.3 Behov for ny informasjon	38
7.4 Konsekvenser for ressursbruk i kommunen	39
7.5 Oppsummering	39
8. Om analyse av virkninger av nye bestemmelser	40
9. Virkninger av krav til nye etableringsmodeller	41
9.1 Analyse av modellenes betydning for etableringsmuligheter på individnivå	41
9.2 Markedslikevektsanalyse	45
9.3 Betydningen av å stille krav til nye etableringsmodeller	50
9.4 Barrierer for oppskalering av nye etableringsmodeller	51
9.5 Vurdering av virkninger av å stille krav til nye etableringsmodeller	52
10. Virkninger av krav til borettslag	55
10.1 Konsekvenser for lønnsomheten i utbyggingsprosjekter	55
10.2 Konsekvenser for likevekt i boligmarkedet	56
10.3 Vurdering av virkninger	56
11. Virkninger av krav til utleieboliger	59
11.1 Konsekvenser for lønnsomheten i utbyggingsprosjekter	59
11.2 Konsekvenser for likevekt i boligmarkedet	59
11.3 Vurdering av virkninger	60
12. Samlet vurdering og anbefaling	62
12.1 Drøfting	62
12.2 Systemvurderinger	65
13. Referanser	71
Vedlegg A Teoretisk rammeverk for boligmarkedsanalyser	74
13.1 Grunntrekk i DiPasquale-Wheaton-modellen	74
13.2 Elastisiteter i boligmarkedet- resultater fra tidligere forskning	75

Sammendrag

Oslo Economics og By- og regionforskningsinstituttet NIBR har på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) utredet om kommunene bør få utvidede hjemler i plan- og bygningsloven for å kunne ta sosiale hensyn i boligplanleggingen.

Oppdrag og metode

Mandatet for oppdraget har vært å utrede om nye bestemmelser i plan- og bygningsloven som gir kommunene adgang til å regulere disposisjonsform, organisasjonsform og/eller alternative etableringsmodeller for boliger, er et egnet verktøy for å oppnå sosial bærekraft. KMD har avgrenset tiltaket fra boligmodeller med offentlige subsidier og/eller prisregulering. Oppdraget er gjennomført i perioden august til desember 2021. Utredningen av nye bestemmelser i plan- og bygningsloven er gjennomført i tråd med utredningsinstruksen fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ) hvor det er etablert et minimumskrav til statlige utredninger.

Problembeskrivelse

Forskningen viser at antallet som har etableringsutfordringer i dagens boligmarked i storbyene har blitt større over tid. Særlig blant førstegangskjøpere har det vært en negativ utvikling i etableringsmulighetene i de største norske byene (Mamre, 2021). I norske byer viser forskningen også at det over tid har vært en økende tendens til både sosioøkonomisk og etnisk segregering i byområdene og opphopning av dårlige levekår i noen bydeler (Hoen et al. (2018) og Hernæs et al. (2020)). Kommunene uttrykker i intervjuene også bekymring over at fortetningsområdene i byene blir homogene og lite inkluderende som følge av at høye boligpriser gjør at lavinntektshusholdninger i begrenset grad har muligheter for å bosette seg i disse områdene.

Plan- og bygningslovens overordnede formål er «å bidra til bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Å fremme sosial bærekraft i boligmarkedet er en overordnet målsetting for den nasjonale boligpolitikken, og det er nasjonale forventninger til at kommunene skal fremme sosial bærekraft i arealplanleggingen. På tross av disse målene gir kommunene uttrykk for at de i dag har begrensede muligheter til å fremme slike hensyn i praksis. Dagens planbestemmelser gir kommunene mulighet til å stille krav til fysiske forhold som grad av utnyttning, største og minste boligstørrelse, funksjons- og kvalitetskrav til bygninger og utearealer og rekkefølgebestemmelser, men ikke forhold som finansieringsmodeller og prisnivå. De eksisterende boligsosiale virkemidlene har heller ikke bidratt til å løse utfordringene, og kommunene peker i intervjuer på at startlån i mange tilfeller kan bidra til å forsterke opphopningsproblematikken ved at husholdninger som får startlån flytter til bydelene med lavest boligpriser og dermed bidrar til å forsterke og opprettholde opphopning av dårlige levekår.

Mål for tiltak

De spesifiserte målene for tiltaket er å bidra til å redusere etableringsutfordringene i boligmarkedet og å redusere opphopning av dårlige levekår i noen bydeler. Vi har også vurdert om tiltaket kan bidra til økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder i boligmarkedet i byene. I teorien kan det tenkes at virkemidler som legger til rette for økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder, også bidrar til å redusere opphopning av dårlige levekår, men det er ikke gitt at det er en slik sammenheng. Vi vurderer derfor disse tilsiktede virkningene hver for seg.

Kommunenes vurdering av tiltakets relevans

Det overordnede tiltaket som skal vurderes, er nye bestemmelser i plan- og bygningsloven som gir kommunene adgang til å regulere disposisjonsform, organisasjonsform og/eller alternative etableringsmodeller for boliger. Det er i all hovedsak tre boligmodeller i dag for organisering og finansiering av nye boliger: sameie/selveie, borettslag og utleieboliger. Nye etableringsmodeller er hybridmodeller som er krysninger mellom utleie og selveie eller borettslag. Vår utredning vurderer mulige modeller kommunene kan stille krav om i sin arealplanlegging. Gitt KMDs avgrensning mot modeller med prisregulering og offentlige subsidier, vil det primært være tre boligmodeller som potensielt kan være relevante med hensyn til målsettinger om sosial bærekraft i boligmarkedet: borettslag, utleieboliger og nye etableringsmodeller.

Kommunene gir i intervjuer uttrykk for at de ønsker nye virkemidler for å fremme sosial bærekraft i planleggingen. Kommunene er generelt positive til å kunne få mulighet til å stille krav til boligsammensetning. Samtidig er kommunene tilsynelatende usikre på relevansen av å stille krav til de tre konkrete boligmodellene vi har vurdert (nye etableringsmodeller, borettslag og utleieboliger), men noen gir uttrykk for å være mer positive

enn andre. Kommunene er tydelige på at de ikke ønsker å jobbe mot utbyggerne, men at de vurderer at dialog og omforente løsninger gir best resultat. Flere har gjort seg erfaringer med at det å tvinge noe gjennom, som utbyggerne ikke ønsker, er «håpløst».

Det kan synes noe paradoksalt at kommunene er positive til å få muligheten til å stille krav til disposisjonsform når de konkrete modellene vi vurderer i liten grad fremstår som relevante for kommunenes behov. Vi tolker kommunene som at de gjerne vil ha en opsjon til å kunne stille krav til disposisjonsform selv om de ikke umiddelbart ser relevansen av det i dag. Det kan også tenkes at kommunene ser for seg å stille krav til andre boligmodeller enn de vi vurderer. Enkelte kommuner peker på at det kan være behov for å tenke litt nytt når det gjelder boligmodeller, og flere kommuner er nysgjerrige på modeller for rimelige boliger som allmennboligmodellen i Danmark er et eksempel på. Kommunene er også interesserte i muligheten for å regulere til studentboligformål.

Kommunene gir i intervjuene også uttrykk for at sosial bærekraft og sosioøkonomisk fordeling i utbyggingsprosjekter i liten grad har vært tema i kommunenes dialog med utbyggerne. Det synes derfor å være potensial for å fremme sosiale hensyn gjennom dialog og veiledning overfor utbyggerne i større grad enn i dag også uten endringer i lovverket.

Konsekvenser for kommunenes forvaltning og planlegging

Vår vurdering er at innføring av en bestemmelse som gir kommunen rett til å bestemme hvilken disposisjonsform boligene i nye boligprosjekter skal ha, i prinsippet har små direkte forvaltningsmessige konsekvenser i kommunen. En innføring av nye bestemmelser i plan- og bygningsloven som utredes her, vil påvirke hele plansystemet fra overordnet planstrategi til utstedelse av ferdigattest. Både kommuner og utbyggere er tydelige på at et slikt virkemiddel må varsles tidlig og at det må argumenteres godt for. Likevel tyder tilbakemeldingene fra kommunene på at de ikke forventer at tiltaket vil skape store endringer i forhold til eksisterende arbeidsmåter i kommunen.

Virkninger av krav til nye etableringsmodeller

De siste årene har det blitt utviklet hybridmodeller som er krysninger mellom selveie/borettslag og utleie, også kalt nye etableringsmodeller. Vi har vurdert om kommunene bør få mulighet til å stille krav til slike modeller i nybyggingsprosjekter. De fleste av disse modellene er kommersielle, der utbyggerne selv har identifisert at det eksisterer boligkjøpere som har betjeningsevne, men som mangler egenkapital. For å få solgt boliger til denne gruppen boligkjøpere har utbyggerne utviklet nye finansielle løsninger. Det er et stort mangfold av kontrakter som kan kategoriseres som nye etableringsmodeller. Vi har gjennom regneeksempler vurdert i hvilken grad fire utvalgte etableringsmodeller (leie-til-eie, deleie, bostart og garantimodellen) bidrar til økte etableringsmuligheter ved at flere får mulighet til å kjøpe bolig.

Analysen viser oppsummert at etableringsmodellene faktisk bidrar til å løse etableringsutfordringene som mange har knyttet til å innfri bankenes egenkapitalkrav, men at det primært er de som har høy nok inntekt til å kunne betjene et banklån som får bedre muligheter til å etablere seg. Det følger av dette at etableringsmulighetene til lavinntektsgrupper i liten grad forbedres.

Virkninger av krav til borettslag

Vi har også vurdert hvilke virkninger det vil ha hvis kommunene får en lovmessig adgang til å stille krav til borettslag i utbyggingsprosjekter. Etter vår vurdering vil krav til borettslag være et lite egnet virkemiddel for å redusere opphopning av dårlige levekår og for å skape økt sosioøkonomisk mangfold i boligmarkedet. Å stille krav til borettslag kan trolig i noen tilfeller bidra til økt stabilitet i det enkelte bomiljø ved at utleieandelen reduseres som følge av borettslagslovens begrensninger på utleie. Det kan tenkes at dette kan bidra positivt i områder med opphopning av levekårsutfordringer ved at ressurssterke familier i større grad blir boende og/eller bosetter seg i disse områdene. Noen kommuner gir i intervjuene uttrykk for at muligheten til å stille krav til borettslag er interessant, mens de fleste anser det for å være et lite treffsikkert virkemiddel for å fremme sosial bærekraft. Etter vår vurdering er årsakssammenhengen mellom krav til borettslag og målet om å redusere opphopning av dårlige levekår relativt uklar og i liten grad dokumentert. Krav til borettslag er heller ikke et egnet virkemiddel for å forbedre etableringsmulighetene i boligmarkedet.

Virkninger av krav til utleieboliger

For å kunne leie en bolig vil inntektskravet være lavere enn ved kjøp av en bolig med tilsvarende verdi. Dette skyldes at bankenes inntektskrav ved kjøp av bolig innebærer at husholdningene skal kunne håndtere en renteøkning. Å legge til rette for flere utleieboliger i ulike områder vil dermed i seg selv tilrettelegge for at

husholdninger med lavere inntekter i større grad har muligheter til å bosette seg i flere områder. Det er likevel usikkert om det er et treffsikkert virkemiddel for å motvirke opphopning av dårlige levekår. Leieprisen vil variere med boligpriser, så det er usikkert om lavinntektsfamilier som i dag er bosatt i levekårsutsatte områder vil kunne få økte muligheter til å bosette seg i ulike områder selv dersom det stilles krav. Etter vår vurdering anses dermed krav til utleieboliger for å være et lite treffsikkert virkemiddel for å redusere opphopning av levekårsutfordringer i byene. Krav til utleieboliger vil heller ikke kunne bedre etableringsmulighetene i boligmarkedet.

Samlet vurdering og anbefaling

Andre land, blant annet Danmark og England, har innført tilsvarende bestemmelser i plan- og bygningsloven. Disse landene har imidlertid brukt planloven for å fremme ulike modeller som allerede er etablert, som har en tydelig sosial profil og som har bestemte finansielle ordninger og godt utprøvde systemer for forvaltning og oppfølging. Begrunnelsene for dette har vært større bredde i nybyggingen og lokalområder som er reelt tilgjengelige for alle inntektsgrupper.

Våre funn tilsier at innføring av bestemmelser som gir kommunene mulighet til å stille krav til borettslag og utleieboliger vil være lite treffsikre virkemidler for å oppnå målene for tiltaket. De nye etableringsmodellene bidrar til å gi økte etableringsmuligheter for visse grupper, og dermed fremstår det relevant å vurdere om kommunene bør få mulighet til å stille krav til slike modeller. Selv om de nye modellene bidrar til å bedre etableringsmulighetene til en viss gruppe, er det etter vår vurdering behov for å høste mer erfaring med denne typen modeller før man eventuelt vurderer å stille krav om å tilby slike modeller i nye utbyggingsprosjekter. Om det offentlige skal bidra til å oppskalere slike modeller, bør det vurderes hva som i så fall er den mest effektive måten å gjøre dette på, og å fremme krav til slike modeller gjennom hjemler i plan- og bygningsloven vil trolig bare være en av mange måter å stimulere bruken av slike modeller på.

Plansystemets hierarkiske kaskadeprinsipp er viktig for å forankre ønskede samfunnsmessige endringer og omstillinger. Kaskadeprinsippet viser til at en målsetting på høyere nivå konkretiseres og gis en (stadig mer) anvendt form på lavere nivåer, trinn for trinn fram til gjennomført plan og systemer for oppfølging og forvaltning gjenstår. De nye bestemmelsene som er utredet har etter vår vurdering ikke en tydelig kobling til det overordnede målet. Til tross for at en god del kommuner har definert «mer inkluderende boligmarkeder» og «sosial profil i nybyggingen» som målsettinger, har de ikke konkretisert dette gjennom plansystemet og ned mot det implementerende ledd. At kommunene etterlyser en slik konkretisering, viser nødvendigheten av å ta kaskadeprinsippet på alvor når nye samfunnsmessige målsettinger og tilhørende virkemidler settes på agendaen.

Avsluttende merknader

Professor Ingunn Elise Myklebust ved juridisk fakultet, Universitetet i Bergen og Professor Marte Eidsand Kjørven ved juridisk fakultet, Universitetet i Oslo har bistått teamet med juridiske vurderinger, og vi vil takke de for verdifulle bidrag til utredningen. Professor Ingunn Elise Myklebust har gitt innspill på forvaltningsrettslige problemstillinger. Hun har ansvar for forskergruppen i forvaltningsrett ved Universitetet i Bergen, og har bred erfaring fra forskning relatert til forholdet mellom nasjonal og lokal kompetanse i arealforvaltning og samspillet mellom offentlig styring og privat initiativ og eierforhold ved samfunnsutvikling, arealplanlegging og gjennomføring. Professor Marte Eidsand Kjørven har gitt innspill på privatrettslige problemstillinger. Hun er nestleder ved Oslo senter for kommersiell rett ved juridisk fakultet, Universitetet i Oslo. Hennes arbeidsfelt er primært forbrukerrett, med fordypning i forbrukerkontrakter knyttet til finansielle tjenester.

Vi vil også rette en spesiell takk til Gro Sandkjær Hanssen ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR for gode faglige innspill underveis i utredningsarbeidet. Til slutt vil vi rette en takk til kommunene, utbyggerorganisasjonene (Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL), Boligprodusentene, og Norsk Eiendom) og utbyggerne som vi har intervjuet i forbindelse med utredningen for at de satte av tid til intervjuer og for at de delte sine synspunkter og refleksjoner rundt problemstillingene for utredningen.¹

¹ Informanter har ikke fått tilsendt ferdig utkast til rapport før publisering.

1. Oppdrag og metode

1.1 Bakgrunn

Regjeringen Solberg lanserte i desember 2020 en nasjonal strategi for en sosial boligpolitikk, «Alle trenger et trygt hjem», hvor et av delmålene i strategien er sosial bærekraft i boligpolitikken (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). I strategien var et av de foreslåtte tiltakene å vurdere om kommunene trenger større handlingsrom i gjennomføring av boligpolitikken og flere verktøy for å ta boligsosiale hensyn i planleggingen. Levekårsutvalget tok også opp liknende problemstillinger i NOU 2020:16 (2020), hvor de blant annet foreslo å tillate kommunene å stille krav om disposisjonsform i nye boligprosjekter. Sosiale hensyn var også tema i evalueringen av plan- og bygningsloven (EVAPLAN). Evalueringen peker blant annet på at planlegging ivaretar miljømessig og økonomisk bærekraft, men i liten grad sosial bærekraft (Hanssen & Aarsæther, 2018).

Disposisjonsform viser til hvordan en bolig eies. De vanligste disposisjonsformene i Norge i dag er 1) enten gjennom borettslag der beboer har eksklusiv boretts til en spesifikk boenhet, en disposisjonsform som er regulert av borettslagsloven, eller 2) eie av en boligseksjon i et boligsameie, regulert gjennom lov om eierseksjoner. I tillegg kommer to andre typer disposisjonsformer: 3) utleieboliger og 4) nye etableringsmodeller. Utleieboliger viser til boligbygg med flere boenheter som leies ut og hvor bygget er eid av en (profesjonell) utleier. Nye etableringsmodeller viser til boliger som er finansiert på måter som gjør det enklere for boligsøkere med lavere inntekt å få kjøpt disse. Eie-til-eie og del-eie er eksempler på slike boligmodeller. Kjennetegn ved de ulike disposisjonsformene og dagens utbredelse av ulike modeller er utdypet i kapittel 4.

Formålet med denne utredningen er å vurdere om det å gi kommunene tilgang til å regulere disposisjonsform i utbyggingsprosjekter kan bidra til økt sosial bærekraft ved at nye boliger blir mer tilgjengelige for alle grupper av boligsøkere.

1.2 Mandat

Oslo Economics og By- og regionforskningsinstituttet NIBR har på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) utredet om kommunene bør få utvidede hjemler i plan- og bygningsloven for å kunne ta sosiale hensyn i boligplanleggingen. Mandatet for oppdraget har vært å belyse om nye bestemmelser i plan- og bygningsloven som gir kommunene adgang til å

regulere disposisjonsform, organisasjonsform og/eller alternative etableringsmodeller for boliger, er et egnet verktøy for å oppnå sosial bærekraft. En sosialt bærekraftig boligplanlegging defineres av KMD på følgende måte:

- Mulighet for alle, herunder unge i etableringsfasen og lavinntektsfamilier, til å kunne skaffe seg en god og trygg bolig, også i pressområder.
- Sosioøkonomisk varierte nabolag.
- God kvalitet i alle boligområder og en god blanding av boligtyper og boligtilbud i nabolagene.
- At vanskeligstilte på boligmarkedet har mulighet til å bo i de mindre levekårsutsatte byområdene.

KMD har ønsket en vurdering av hvilke mulige effekter (nytte- og kostnadsvirkninger) slike nye bestemmelser kan ha for kommunenes planlegging og for boligmarkedet. Utredningen skal brukes til å ta stilling til om, og eventuelt på hvilken måte, kommunene bør få utvidede hjemler i plan- og bygningsloven for å kunne ta tilstrekkelige sosiale hensyn i boligplanleggingen.

1.3 Metode og gjennomføring

Oppdraget er gjennomført i perioden august 2021 til desember 2021. Utredningen av nye bestemmelser i plan- og bygningsloven er gjennomført i tråd med utredningsinstruksen fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ) hvor det er etablert et minimumskrav til statlige utredninger.

Utredningsinstruksens minimumskrav stiller krav om at seks spørsmål skal besvares i utredningen:

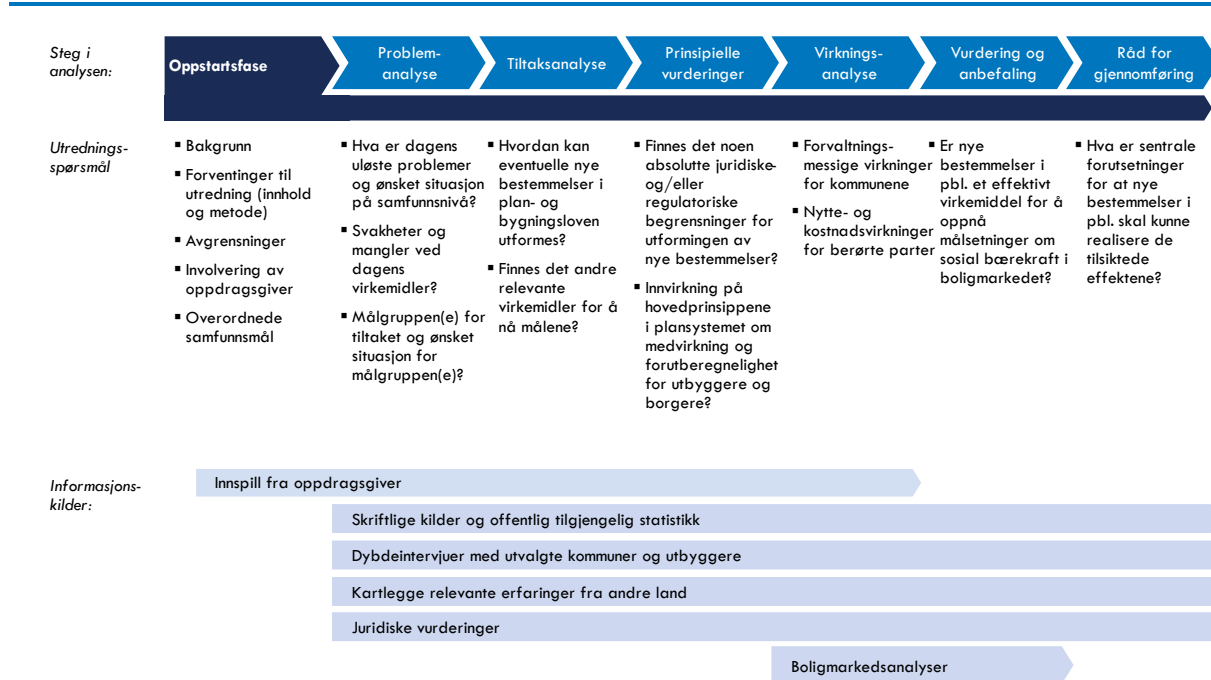
1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

For å utarbeide et godt beslutningsgrunnlag som dekker utredningsinstruksens minimumskrav, bør samfunnsproblemet som skal løses beskrives, og det bør formuleres mål for hva som ønskes oppnådd. Ulike alternative tiltak som er relevante for å nå målene, bør identifiseres, og forventede virkninger av tiltakene skal utredes og vurderes. Utredningen bør videre kunne ut i en begrunnet anbefaling om hvilke(t) tiltak som samlet sett er best for samfunnet.

I Figur 1-1 synliggjør vi hvilke overordnede problemstillinger som er belyst i de ulike delene av

utredningen og hvilken metode som er benyttet for å besvare de ulike utredningsspørsmålene.

Figur 1-1: Overordnet løsningsforslag



Kilde: Oslo Economics og By- og regionforskningsinstituttet NIBR

De viktigste informasjonskildene vi har benyttet i prosjektet er informantintervjuer med kommuner og utbyggere, kartlegging av erfaringer i andre land og boligmarkedsanalyser.

1.3.1 Informantintervjuer med kommuner

Formålet med intervjuene med kommunene var å belyse problemstillinger knyttet til samtlige faser av utredningen. I intervjuene har vi blant annet belyst kommunenes behov for nye bestemmelser, relevante målgrupper hvis det er aktuelt å stille krav, hvilke modeller kommunene eventuelt vil stille krav til og virkninger for kommunen og målgruppene av ulike tiltaksalternativer. Vi har også undersøkt hvilke konsekvenser nye bestemmelser i plan- og bygningsloven vil ha for kommunal forvaltning.

Intervjuer er gjennomført med seks utvalgte bykommuner: Oslo, Bergen, Trondheim, Sandnes, Stavanger og Fredrikstad. Intervjuene ble gjennomført som gruppeintervjuer med representanter for kommunen innenfor områdene plan og bygg, byutvikling og boligsosialt arbeid.

Kommuneutvalget omfattet primært storbykommuner ettersom de underliggende utfordringene som skal adresseres: etableringshindringer på boligmarkedet og opphopning av dårlige levekår, antas å være typiske storbyutfordringer. Endelig utvalg av kommuner ble fastsatt i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

1.3.2 Informantintervjuer med utbyggere

Formålet med intervjuene med utbyggere var å kartlegge hvilke virkninger og konsekvenser tiltaket vil ha for utbyggerne og hvordan kommunene kan ta i bruk nye bestemmelser på en måte som sikrer forutsigbarhet og som minimerer ulempene for utbyggerne. Vi har både gjennomført intervjuer med store utbyggerorganisasjoner og med utbyggere enkeltvis.

Vi gjennomførte først intervjuer med de største utbyggerorganisasjonene. Formålet var å få overordnede perspektiver og synspunkter på utredningens problemstillinger og hvordan eventuelle nye bestemmelser i plan- og bygningsloven påvirker bransjen. Intervjuer er gjennomført med Boligprodusentene, Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL) og Norsk Eiendom.

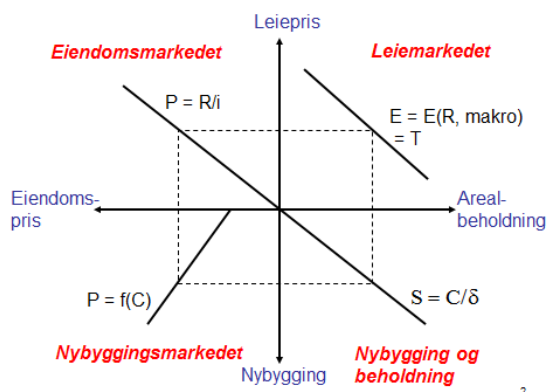
I andre runde intervjuet vi utvalgte utbyggere enkeltvis: OBOS, USBL, BATE, Selvaag, Nordr og JM. Utbyggerne er valgt ut basert på kjennskap til modellene og for å få en miks av selskaper organisert som aksjeselskaper og boligbyggerlag.

1.3.3 Boligmarkedsanalyser

For å analysere markedsvirkninger har vi tatt utgangspunkt i en veletablert teoretisk modell. Modellen er hentet fra arbeidet til DiPasquale og Wheaton (1995). Modellens matematiske detaljer er gjort rede for i Vedlegg A. Modellen kan fremstilles

grafisk som vist i Figur 1-2. Vi har brukt modellen som et teoretisk utgangspunkt for en diskusjon av direkte og indirekte effekter.

Figur 1-2: Teoretisk modell (DiPasquale-Wheaton modellen (1995)) som ser på sammenhengen mellom leiemarkedet, eiemarkedet og nybygging.



Kilde: DiPasquale og Wheaton (1995). Figurens notasjon: E=etterspørsel, T=tilbud, P=boligpris, R=leiepris, i=rentenivå, makro=andre makroøkonomiske forhold, C=nybygg, X=antall boliger i boligmassen, δ =depresiering av boligmassen.

1.3.4 Statistikk og data

Vi har benyttet ulike typer offentlig tilgjengelig data og statistikk i studien. Vi har blant annet benyttet SSB-

data om boligprisutviklingen og personers eierstatus for boligen de bor i. Vi har også benyttet data på antall igangsettelse av boliger i Norge fra Prognosesenteret. I analysen av nye etableringsmodeller har vi benyttet SIFO-referansebudsjett som inneholder alminnelige forbruksutgifter for ulike typer husholdninger.

1.3.5 Kartlegging av erfaringer i andre land

Kartleggingen har tatt utgangspunkt i foreliggende litteratur og formålet har vært å kartlegge erfaringer i andre land med relevans for norske forhold. Vi har særlig fokusert på Danmark og England. Danmark fordi det i diskusjonen om rimelige boliger og disposisjonsform ofte vises til Danmark og deres allmennboligmodell, og England fordi en her har mer enn 30 års erfaring med et system for rimelige boliger.

Valg av land er gjort i samråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

1.3.6 Skriftlige kilder

Vi har i utredningen sett hen til eksisterende kunnskap fra tidligere forskning og utredninger. Artikler og studier som er nevnt underveis i utredningen fremgår av referanselisten.

2. Hva er problemet?

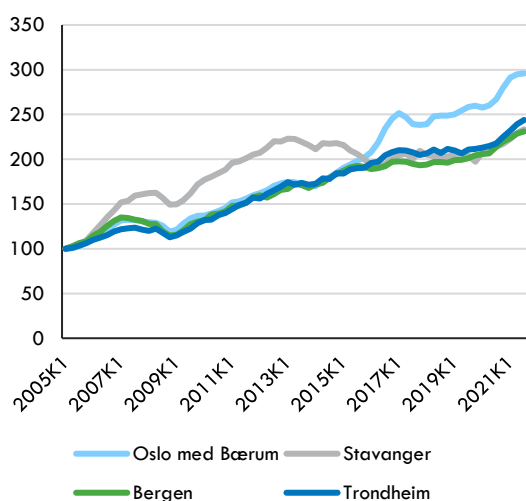
Det er særlig to sentrale utfordringer som begrunner behovet for å vurdere om kommunen bør få nye virkemidler til å kunne gjennomføre en mer sosial boligpolitikk: økende etableringsutfordringer i de norske storbyene og økende tendenser til opphopning av levekårsutfordringer i noen byområder.

Nedenfor beskriver vi de underliggende utfordringene som begrunner behovet for å vurdere om kommunen bør få nye virkemidler til å gjennomføre boligpolitikk.

2.1 Etableringsutfordringer i boligmarkedet

Boligprisene i bykommunene har økt betydelig de siste ti årene, og prisene på boliger i sentrale strøk har steget langt mer enn boligprisene andre steder. Figur 2-1 viser boligprisutviklingen i de største norske byene siden 2005. Høye boligpriser i byområdene kan gjøre det vanskeligere for lavinntektsgrupper og barnefamilier å etablere seg i disse områdene. I tillegg gjør økende boligpriser at det blir mer kostbart for det offentlige å finne boligløsninger for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Figur 2-1: Boligprisindeks brukte boliger, 2005K1=100



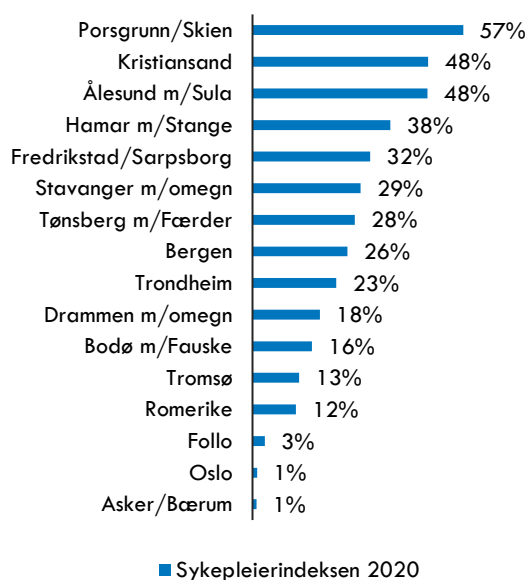
Kilde: SSB Tabell 07221

Etableringsutfordringene kan imidlertid ikke analyseres ut fra boligprisutviklingen alene. Betydningen av boligprisøkningen for etableringsutfordringene blir først klar når den sammenholdes med utviklingen i inntekt og rentenivå. Flere indekser er utviklet for å kvantisere

etableringsutfordringene, deriblant sykepleierindeksen utviklet av Eiendomsverdi. Denne måler hvor stor andel av boligene en typisk sykepleierinntekt har råd til å kjøpe i et bestemt boligmarked.

Figur 2-2 viser sykepleierindeksen for utvalgte områder i 2021. Indeksen viser at det er store forskjeller i en sykepleiers kjøpekraft i boligmarkedet på tvers av norske byer. Særlig i Oslo og i områder rundt Oslo har en sykepleier svært begrenset kjøpekraft, mens utfordringene er mindre i andre norske byer. I Oslo har en sykepleierlønn i dag kun råd til 1 prosent av de omsatte boligene.

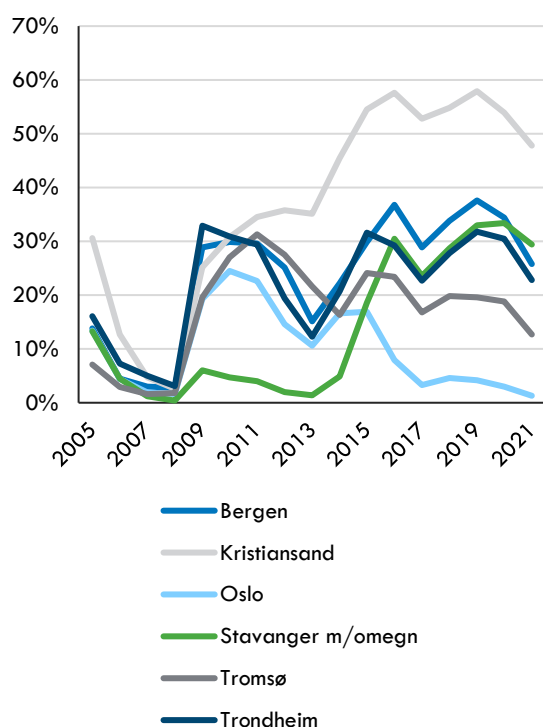
Figur 2-2: Sykepleierindeksen, utvalgte områder, 2021



Kilde: Eiendomsverdi

Figur 2-3 viser utviklingen i sykepleierindeksen i utvalgte norske byer. Særlig Oslo skiller seg ut fra de andre byene ved at det har vært en markant negativ utvikling i sykepleierindeksen som følge av sterk boligprisvekst siden 2014. I samtlige byer har det imidlertid vært en negativ utvikling i kjøpekraften siden 2019. Over tid har imidlertid kjøpekraften blitt forbedret i mange av byene. I Stavanger var sykepleierindeksen 1 prosent i 2013 og er i dag 30 prosent. Også i Kristiansand og Bergen har det vært en positiv utvikling i sykepleierindeksen siden 2013.

Figur 2-3: Utvikling i sykepleierindeksen i utvalgte byer, 2005 til 2021



Kilde: Eiendomsverdi

Analyser foretatt av Norges Bank supplerer og nyanserer utviklingen i etableringsmulighetene i boligmarkedet. Lindquist & Vatne (2019) finner at kjøpekraften til unge husholdninger på boligmarkedet i Oslo har hatt den relativt svakeste utviklingen over tid. Lindquist & Vatne (2019) finner også at kjøpekraften i det norske boligmarkedet er svært ulikt fordelt: Husholdningene i nedre 10-prosentil av inntektsfordelingen har ikke positiv kjøpekraft i det hele tatt. Kjøpekraften er gjennomgående lav også generelt for husholdninger med inntekt i den nedre 25-prosentilen av inntektsfordelingen. Denne gruppen har kun kapasitet til å lånefinansiere et kjøp blant de 10 prosent rimeligst omsatte boligene de fleste år.

Det er også nylig foretatt mer avanserte statistiske analyser som går direkte på førstegangskjøpersegmentet (Mamre, 2021). Mamres kjøpekraftsindeks² viser at utviklingen i kjøpekraften blant førstegangskjøperne har hatt en markant negativ utvikling. Mens en typisk singel førstegangskjøper ville hatt råd til 29 prosent av solgte boliger i de seks største norske byene i 2010, er det tilsvarende tallet 7 prosent av solgte boliger i 2019.

Et viktig mål på omfanget av etableringsutfordringer er hvordan eieandelen blant unge endres over tid. En SSB-studie viser at det har vært en negativ trend i

² Indeksen er basert på maksimalt låneopptak for representative single førstegangskjøpere og

utviklingen av eieandelen over tid (Revol, 2019). Dette gjelder særlig i Oslo, men gjelder også for landet som helhet. På starten av 2000-tallet var det små forskjeller i andelen som eide i Oslo og resten av landet, men de siste årene har eieandelene falt raskere i Oslo enn ellers. Eieandelen i aldersgruppen 20-34 år var i Oslo i 2007 på 53 prosent. I 2017 er eieandelen redusert til 42 prosent. I Bergen, Trondheim og Stavanger var eieandelen i 2007 45 prosent og redusert til 38 prosent i 2017. I landet for øvrig var eieandelen på 50 prosent i 2007, og redusert til 46 prosent i 2017. Nedgangen i eieandel målt i prosent (og ikke i prosentpoeng) har vært klart størst i Oslo med en nedgang på 21 prosent, deretter fulgt av Bergen, Trondheim og Stavanger med en nedgang på 16 prosent, mot en generell nedgang i landet for øvrig på 8 prosent.

Ser vi på utviklingen i samlet kjøpekraft for førstegangskjøpere, altså boligprisutviklingen sett sammen med utvikling i lønninger til førstegangskjøpere og rentenivået, så er trenden negativ i de store byene og særlig Oslo. Bildet er mer sammensatt i landet for øvrig. Dette bildet samsvarer ganske godt med den negative utviklingen i eieandelen blant unge. Allikevel er det viktige aspekter som ikke er fanget opp i de studiene vi har gjennomgått. Det ene er at nedgangen i eieandelen trolig også skyldes at det i perioder har vært økt innvandring (Søholt, et al., 2020). Fra 2000 til 2021 økte andelen innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre av Oslos befolkning fra 19 til 34 prosent (Ambita, 2021). Blant innvandrere eier 61 prosent egen bolig på landsbasis, mot 86 prosent av innbyggerne for øvrig. Veien inn på boligmarkedet handler ikke bare om kjøpekraft. Det kreves i tillegg 15 prosent egenkapital ved kjøp av bolig som er gitt av boliglånsforskriften. Dette gjelder generelt ved alle boligkjøp, men vil kunne være særlig krevende å oppfylle for dem som kjøper bolig for første gang. Boliglånsforskriften åpner imidlertid for unntak fra egenkapitalkravet. Bankene får lov til å fravike reglene i 10 prosent av utlånene. Det betyr at i noen tilfeller kan bankene altså fravike kravet til egenkapital. Det kan for eksempel være for dem som har høy inntekt og betjeningsevne, men mangler – eller har for lite – egenkapital. For dem som ikke kommer inn under unntaksreglene, må egenkapitalproblematikken løses gjennom økonomisk bistand fra foreldre, for eksempel ved kausjonering. Tilgang til «foreldrebanken» kan derfor ha fått større betydning for unges boligetablering, og ført til enda større etableringsutfordringer for unge som ikke mottar økonomisk støtte fra familien (Johannesen, 2019).

transaksjonspriser i 43 norske kommuner mellom 2003 og 2019.

2.1.1 Fortetting og sosioøkonomisk mangfold

Det har lenge vært fortetting og transformasjon som har vært de førende prinsippene for boligbyggingen i byene. Gjennom byvekstavtaler mellom kommune, fylkeskommune og stat har storbykommunene forpliktet seg til mål om at veksten i persontransporten skal skje ved hjelp av kollektivtransport, sykkel og gange. For å oppnå dette forutsetter de nasjonale forventningene at arealplanleggingen bidrar til å redusere transportbehovet i byene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Dette innebærer at boligbygging skal skje som fortetting av eksisterende bebyggelse og at utbyggingen skal konsentreres innenfor eksisterende tettsteder og langs kollektivakser og -knutepunkt. Det har i ulike sammenhenger blitt problematisert at målene om å fremme kompakt byutvikling og tilrettelegge for en arealutvikling som reduserer transportbehovet potensielt kan ha en sosial slagside. I de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging påpekes det at fortetting også må ses i sammenheng med sosial bærekraft, og videre at sosiale og helsemessige utfordringer knyttet til fortetting kan løses gjennom god planlegging. I stortingsmeldingen «Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030» understrekes det også at det er viktig at en kompakt byutvikling gjennom fortetting og transformasjon ikke gir negative utslag for enkeltgrupper i befolkningen, eller bidrar til økt segregering og økende ulikhet i byer og tettsteder, men at den fremmer en sosialt bærekraftig utvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021).

Målkonfliktene mellom fortetting og sosial bærekraft oppstår som følge av at høye tomtepriser og høye utbyggingskostnader bidrar til at boligprisene øker i disse områdene. Områdene er ofte også attraktive som følge av nærhet til tjenestetilbud og kollektivtransport, og dette bidrar også til å skape press på boligpriser i disse områdene. Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken, *Alle trenger et trygt hjem (2021-2024)* problematiserer at barnefamiliers og lavinntektsgruppers muligheter til å etablere seg i disse områdene er begrensede.

Asplan Viak har på oppdrag for KS vurdert om en bærekraftig by- og tettstedsutvikling i praksis har hatt for ensidig fokus på klima, areal og transport, og i for liten grad fokus på sosioøkonomiske hensyn som en del av sosial bærekraft (Asplan Viak, 2018). I deres kommuneundersøkelse finner de at særlig storbykommunene og regioner med mellomstore byer opplever utfordringer relatert til at høye boligpriser rundt knutepunkt og i fortettingsområder gjør det vanskelig å fremskaffe boliger til barnefamilier og personer med «vanlige» inntekter. Videre opplever kommunene at nybygging av leiligheter ikke bidrar til å frigi eneboliger i like stort omfang som forventet. I

sum fører dette til at mange barnefamilier flytter ut av byområdene.

2.1.2 Inntrykk fra intervjuer med kommuner

I våre intervjuer med de ulike bykommunene gir de uttrykk for bekymringer knyttet til økende etableringsutfordringer. Særlig Oslo har opplevd sterk boligprisvekst, og et høyt prisnivå gjør at mange befolkningsgrupper i Oslo med et gjennomsnittlig inntektsnivå har etableringsutfordringer. Som en ansatt i Oslo kommune uttrykker det i intervjuet:

«Man får grupper som har etableringsutfordringer i Oslo, men som ikke har det andre steder. Det er ikke samme mengde mennesker som har etableringsutfordringer her som andre steder.»

Oslo peker også på at det er en sammensatt gruppe som har etableringsutfordringer:

«For noen er problemet at det er for dyrt, mens for andre er problemet utlånsforskriften. Disse treffer litt forskjellige grupper.»

Også Fredrikstad har opplevd en særlig sterk boligprisvekst de siste årene som i stor grad er drevet av økt utflytting fra Oslo og omegn. Fredrikstad kommune uttrykker følgende i intervjuet:

«Vi ser at det er nye grupper som sliter med å etablere seg på boligmarkedet. Boligprisene hos oss har doblet seg og mange sliter med egenkapitalkravet.»

«Det å tilrettelegge for at flere skal få innpass på boligmarkedet er kjempeviktig for oss.»

Stavanger, Bergen og Fredrikstad legger i intervjuene særlig vekt på at det er økende etableringsutfordringer i fortettingsområdene i byene. De ser at boligene i nye utbyggingsprosjekter i kommunen blir dyre relativt til boliger i øvrige deler av kommunen og at de kjøpes av en homogen kjøpergruppe som består av godt voksne og ressurssterke personer.

I Bergen skjer boligutbyggingen særlig langs bybanen som er den sentrale kollektivaksen i byen. Bergen fremhever at det investeres store offentlige midler i disse områdene og at det derfor er ønskelig at innbyggere av alle samfunnslag skal kunne dra nytte av disse investeringene. Som Bergen kommune uttrykker i intervjuet:

«Boligene i fortetningsområdene er ikke for hvermannsen»

«Vi vil at flere skal kunne dra nytte av den byutviklingen vi legger til rette for i fortetningsområdene.»

Stavanger problematiserer også at de som typisk bosetter seg i fortetningsområdene langs kollektivaksene i dag ofte ikke samsvarer med kommunens målgruppe:

«Vi har ønsket at det er folk i arbeidsfør alder som flytter inn i disse områdene langs bussveien. Det vi ser i statistikken er at de som flytter inn i leilighetene gjerne er 50 pluss og pensjonister.»

Stavanger, Bergen og Fredrikstad har også en relativt høy andel småhusbebyggelse som gjør at tilgangen på småhus for barnefamilier er god. For barnefamiliene vil det gjerne fremstå som mer attraktivt å flytte i enebolig eller rekkehus enn å bo i leilighet i fortetningsområdene:

«Lokalt her er det en bred forståelse for at enebolig eller tilgang til egen hage er et sterkt ønske fra de som skal etablere seg.»

Samtidig opplever kommunene at det er en utfordring å få tilstrekkelig sirkulasjon av eneboliger ved at eldre husholdninger flytter i leilighet. Et høyt prisnivå på leiligheter i fortetningsområdene gjør også at færre eldre flytter i leiligheter.

2.2 Segregering og opphopning av levekårsutfordringer

I norske byer viser forskningen at det over tid har vært en økende tendens til både sosioøkonomisk og etnisk segregering i byområdene. Segregering handler om at personer med like kjennetegn bosetter

seg nært hverandre slik at det oppstår boområder hvor befolkningen er homogen ut fra et eller flere kjennetegn. Det kan skilles mellom ulike former for segregering og i forskningen har man særlig vært opptatt av sosioøkonomisk segregering og etnisk segregering. Sosioøkonomisk segregering kan defineres som segregering av befolkningen basert på sosioøkonomiske variabler som yrkesdeltakelse, utdanningsnivå og inntekt.

Hoen et al. (2018) viser at boområdene i Norge over tid har blitt mer ensartede innad og at det er blitt vanligere å bo enten i et lavinntektsområde eller et høyinntektsområde. Den økte segregeringen ser primært ut til å være drevet av økt segregering i Oslo-regionen og de øvrige byregionene rundt Oslofjorden. Hernæs et al. (2020) finner at innvandring samvarierer sterkt med den økte segregeringen. De finner at innvandrere bosetter seg på en mer segregert måte enn norskfødte, samtidig som at deres bosettingsmønster har fått større betydning som følge av høyere innvandrersandel i perioden. De finner også indikasjoner på at norskfødte i regioner med høy innvandring har bosatt seg på en mer segregert måte. En studie av flyttemønstre i Oslo basert på registerdata viser at det er en tydelig «like-søker-like»-effekt ved at både husholdninger med lave, middels og høye inntekter flytter til områder hvor inntektsnivået ligner deres eget, og at de tre inntektsgruppene er mer tilbøyelige til å forlate områder hvor det bor en høy andel husholdninger som er ulike dem selv (Galster & Turner, 2019). Flyttemønstrene bidrar dermed både til å opprettholde og forsterke bostedssegregeringen.

Segregering bidrar også til at det i visse boområder kan oppstå opphopninger av dårlige levekår. Segregering i boligmarkedet er et resultat av flere samvirkende prosesser, herunder at boligutviklerne tilpasser boligene til lokalområdet der de ligger. En betydelig andel av kjøpere av nye boliger bor allerede i området der de nye boligene kommer (Fanning, 2005).

I en oversiktsartikkel av boligmarkedsanalyser peker Watkins (2008) på at flere vedtatte sannheter om sammenhenger mellom ulike delmarkeder ikke holder empirisk. Et eksempel på en slik sannhet er antagelsen om filtreringsprosesser der tilførsel av boliger i høyere prisklasser forventes å frigjøre rimeligere boliger til alle, noe Watkins påpeker at ikke støttes gjennom empiriske studier. Heller ikke arbitrasjeforutsetninger – som skulle tilsi at mindre prisulikheter mellom delmarkeder oppheves gjennom transaksjoner – viser seg å holde i praksis. Videre peker Jones et al. (2004) på at priser mellom delmarkeder er overraskende stabile og at delmarkeder tenderer til å ha relativt tydelig avgrensning (Jones, et al., 2003). Kort oppsummert mener Watkins at delmarkeder er

markante, men at det fortsatt er behov for økt innsikt om hvordan lokale boligmarkeder fungerer og hvordan ulike delmarkeder henger sammen.

Watkins (2008) mener at den klassiske økonomiske forståelsen av boligmarkedet i liten grad kan forklare utviklingen i lokale markeder. Han ser imidlertid at andre profesjoner melder seg på med viktige bidrag og at nye (kvantitative) analyseteknikker som kombinerer transaksjonsdata og romlige analyser er lovende for å forstå mer av særtrekk ved lokale markeder, som hvordan de utvikler seg og hvordan de henger sammen. Innenfor kategorien «andre profesjoner» bidrar studier av nedtursspiraler for lavprisområder til økt forståelse av lokale markeder. Slike studier viser hvordan husholdningene med de laveste inntektene forblir i de lavest prisede områdene, og at dette over tid både fører til enda lavere priser og samtidig en opphopning av utsatte husholdninger. Slik forskning antyder også at innsatser som endrer de fysiske strukturene i de lavest prisede områdene ofte også fører til en oppsving i etterspørselen, selv om det i seg selv ikke fører til prisvekst, spesielt ikke der fysisk oppgradering også fører til økt boligtilbud (Crook, et al., 2005).

NOU 2020:16 *Levekår i byer* vurderte omfanget av opphopningen av dårlige levekår i norske byer. Utvalget har hentet inn data fra Statistisk sentralbyrå og fått utført analyser av omfanget av geografisk konsentrasjon av levekårsutfordringer i norske byer og omegnskommuner. Utvalget påpeker at det ikke finnes en omforent forståelse for hva som menes med dårlige levekår, men at det er vanlig å benytte sosiøkonomiske indikatorer som inntekt, sysselsetting og utdanning når slike områder skal kartlegges. Analysen ble gjennomført i to deler. Først ble levekårene i ulike delområder i 26 store og mellomstore bykommuner i Norge analysert basert på fem overordnede indikatorer på levekår. Deretter ble 11 utvalgte kommuner med områder som skårer svakt på de fem indikatorene analysert nærmere i en fase to. Analysene viser at Oslo særlig skiller seg ut ved å ha mange områder med en høy andel barn i lavinntektsfamilier. Oslo skiller seg også ut ved at områder hvor en høy andel har innvandrerbakgrunn også har høye andeler med lav inntekt, lav sysselsetting og lav utdanning.

Analysen som ble gjennomført for levekårsutvalget finner imidlertid også opphopning av dårlige levekår i andre byer, og mange byer har områder med høye andeler barn i lavinntektsfamilier. Skillet mellom områder med gode og dårlige levekår er imidlertid ikke like tydelig som i Oslo. Levekårsutvalget peker på at Bergen, Trondheim og Stavanger har tydelige trekk av levekårsoppbygning i enkelte områder, men består mer av et lappeteppes av områder der fordelingen av levekårsutfordringer er ujevn (NOU

2020: 16, 2020). Utfordringene finnes i relativt små områder, og områder med gode og dårlige levekår ligger om hverandre.

2.2.1 Inntrykk fra intervjuer med kommuner

I intervjuene vi har gjennomført med de ulike bykommunene bekrefter alle at de i ulik grad opplever opphopning av dårlige levekår i enkelte bydeler i kommunen. Oslo uttrykker i intervjuet:

«Det er kjent at det er opphopning [av levekårsutfordringer] i de bydelene som har lavest priser. De som får startlån har ikke råd til boliger i andre bydeler enn i de billigste bydelene.»

Bergen har også levekårsutfordringer i noen bydeler og har gjennom flere år hatt områdesatsninger i disse områdene:

«De områdene som områdesatsningene er knyttet til er også områder hvor det er billig å kjøpe boliger i. Vi ser også at startslånsbrukerne kjøper boliger i disse områdene. Vi ser at vi forsterker problematikken litt med våre startslånsbrukere»

Trondheim kommune har nylig publisert en levekårs- og folkehelseundersøkelse. De ser at de ikke i like stor grad som eksempelvis Oslo har en by som er øst-vest-delt. De opplever at de i større grad har et lappeteppes med dårlige levekår, og kanskje tendenser til opphopning av levekårsutfordringer i en sentrum-syd-akse. De opplever også at det er tendenser til etnisk segregering i noen områder.

Stavanger sier at det særlig er tendenser til opphopning av dårlige levekår rundt områder med høy konsentrasjon av kommunale boliger:

«Vi har en del eldre kommunale boliger som er bygget i lik stil i kommunen. Der er det typisk opphopingsproblemer med mange vanskeligstilte i et område. [...] Særlig er det dårlig å ha barnefamilier inn i disse områdene.»

Disse [bygningene] er spredd i hele byen. Bygningene er bygget på tidlig 70-tall. Bygningene har relativt lav standard både teknisk og økonomisk.»

De opplever også at det er tendenser til økende barnefattigdom og at disse familiene gjerne er bosatt i områdene med opphopningsproblematikk:

«Vi har en økende barnefattigdom i Stavanger som er relatert til de områder der man har opphopning. Det jobbes systematisk for å få de over i eiemarkedet. Det er en god politikk for å motvirke forskjeller.»

Også Fredrikstad og Sandnes opplever tendenser til opphopningsproblematikk. Sandnes sier at de i en nylig gjennomført levekårkartlegging for første gang så at enkelte bydeler skilte seg ut med dårligere levekår. De ser særlig at det er opphopningsproblematikk i sentrumskjernen.

2.3 Kommunenes muligheter til å fremme sosial bærekraft i dag

Kommunene gir i intervjuene uttrykk for at de ønsker flere virkemidler for å kunne bidra til sosial bærekraft i boligpolitikken. I det følgende drøfter vi kort hvilke virkemidler kommunene har i dag til å fremme sosial bærekraft i boligmarkedet og hva som eventuelt er svakhetene og begrensningene i dag ved de ulike virkemidlene når det gjelder mulighetene til å ta sosiale hensyn i boligplanleggingen. Kommunenes virkemidler består i dag i all hovedsak av følgende:

- Arealplanlegging og regulering etter plan- og bygningsloven
- Utvikling av kommunal eiendom
- Kommunal boligforvaltning
- Områdesatsninger
- Boligsosiale virkemidler

2.3.1 Arealplanlegging og regulering etter plan- og bygningsloven

Kommunal reguleringsmyndighet innen arealbruk er regulert av plan- og bygningsloven. Se beskrivelse av planprosessen i Faktaboks 1. Plan- og bygningsloven er et fleksibelt styringsverktøy som gir kommunen vide hjemler til å treffe nærmere bestemmelser om bruk av arealer i kommunen. Lovens innretning er at staten gir prosedurale rammer som viser hvordan beslutninger

skal fattes, hvilke aktører som skal trekkes inn, hvordan de er posisjonert i forhold til hverandre og hva slags informasjon kommunene skal basere seg på når beslutninger fattes. Planleggingens materielle målsettinger og avveininger skal imidlertid gjøres av kommunen selv, gjennom kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Dette gjelder også for overordnede målsettinger knyttet til sosial bærekraft: det er kommunene som setter mål for kommunesamfunnet og staker ut utviklingsretninger. Kommuneplanenes innretninger skal imidlertid følge plan- og bygningslovens overordnede formål. § 1-1 i loven sier «Å bidra til bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner er lovens viktigste formål». Plan- og bygningsloven sier at kommunenes planer skal «sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen» (§ 3-1 a) og bidra til å bidra til å "motvirke sosiale helseforskjeller" (§ 3-1 f).

Hvert fjerde år vedtar Stortinget nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging. I tillegg har staten noen hensyn som anses som særlig viktige for samfunnsutviklingen, såkalte «statlige planretningslinjer» og som formidles til regionale og lokale myndigheter gjennom forskrifter og veiledninger. Evalueringen av plan- og bygningsloven viste at disse hensynene først og fremst gjelder klima, miljø og vern, og at hensyn til sosial bærekraft har en tendens til å komme i skyggen (Hanssen & Aarsæther, 2018).

Det er med andre ord opp til kommunene å definere hvordan kommunens levekårsutfordringer og sosioøkonomisk utjevning skal tas inn i planleggingen og på hvilken måte kommunen skal bruke planlegging for å sikre forhold som sosialt bærekraftige lokalområder og inkluderende lokale boligmarkeder. Loven er imidlertid tydelig på at disse hensynene skal svares ut.

Kommunens innsatser for å nå bærekraftsmål gjennom planlegging går flere veier. Arealplanleggingen skal balansere to sentrale hensyn. Den skal tilrettelegge for at markedsaktørene får gode vilkår og bidra til å nå målsettinger, for eksempel om vekst og nybygging. Dette inkluderer også offentlige investeringer i infrastruktur som er nødvendig for at markedet skal kunne fungere og er en grunn til at arealplanen er tett koblet til kommunens investeringsplaner og økonomiplan. Samtidig er også det å forhindre arealbruk som er til skade for samfunnet eller har utilbørlige konsekvenser for enkeltpersoner eller grupper en viktig begrunnelse for planlegging.

Fokuset på sosial bærekraft i planlegging er relativt nytt. Dersom en sammenlikner hvordan miljømessig bærekraft er fulgt opp gjennom eksempler og indikatorutvikling, blir det tydelig at konkretisering av

sosial bærekraft er holdt på et overordnet og retorisk nivå, og det er i liten grad utviklet indikatorer og egnede overvåkningsmekanismer. Dette til tross for at kommunene har en rekke sosiokulturelle og sosioøkonomiske indikatorer, også på boligfeltet. Det er imidlertid svak kobling mot planlegging og så godt som ingen kobling til markedsaktørens prosjektutvikling og -gjennomføring.

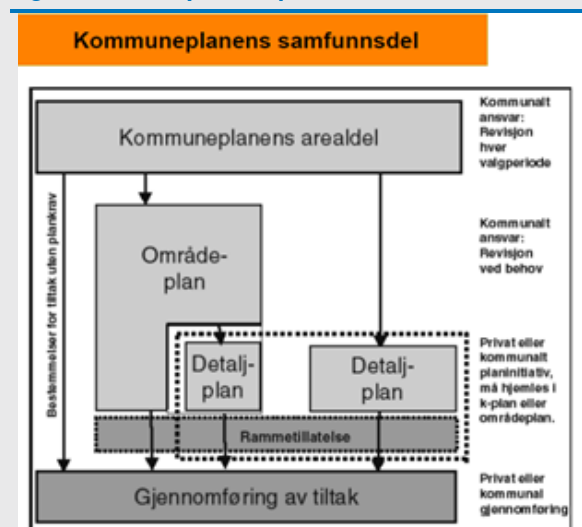
Et unntak fra dette er innsatser generert fra håndtering av Folkehelseloven. Helsedirektoratet har gitt innsigelsesrett til statsforvalteren og

fylkeskommunene dersom folkehelsehensyn ikke ivaretas i arealplanleggingen (Helsedirektoratet, 2020). Begrunnelsen er at sosialt bærekraftige lokalområder er et viktig folkehelseaspekt og «(sosial rettferdighet)», «(like livssjanser for alle)» og «(tilrettelegging for at mennesker som bor i et lokalsamfunn kan påvirke forhold i nærmiljøet (...))» alle er sentrale begreper i folkehelserettede innsatser (Folkehelseinstituttet, 2020). Utover dette er det altså få eksempler på konkretiseringer som kobler sosial bærekraft direkte til planlegging (Hanssen & Aarsæther, 2018).

Faktaboks 1: Kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven

Planlegging etter plan- og bygningsloven handler om å gjennomgå en prosess i kommunene der man legger til rette for en prioritering mellom ulike interesser, men der det er kommunene som bestemmer hvordan arealene i kommunen skal eller ikke skal benyttes i fremtiden. Resultatet av planprosessene er kommuneplaner og reguleringsplaner. Kommuneplanenes arealdel og reguleringsplaner er som et utgangspunkt bindende for fremtidig arealbruk.

Figur 2-4: Plansystemet på kommunalt nivå



Kilde: NIBR

Kommunal planstrategi

Utgangspunktet for planarbeidet i kommunene er at kommunestyret minst én gang i hver valgperiode skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien skal normalt omfatte en vurdering av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, der dette inkluderer langsiktig arealbruk, miljøutfordringer og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden mv. (plan- og bygningsloven § 10-1). Når kommunestyret behandler planstrategien i løpet av en valgcyklus, tar kommunestyret stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av planen skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Her tas det også stilling til om det er behov for å igangsette nye arbeider, revisjon eller oppheving av arealplaner (plan- og bygningsloven § 10-1).

Kommuneplan

Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsdokument. Formålet med kommuneplanen er at den skal gi rammer for planer og tiltak, samt planer for bruk av arealer i kommunen. I tillegg er det statlige og regionale forventninger/retningslinjer og føringer som setter rammer for handlingsrommet til kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Kommuneplanen består av en samfunnsdel og en arealdel. I kommuneplanens samfunnsdel behandles langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunen som helhet, samt for kommunen som virksomhet, for

sektorer og utvalgte målgrupper. Kommunene har i samfunnsdelen mulighet til å gi føringer for boligutviklingen i kommunen i den sektorielle planleggingen (skole, omsorg, kultur mv.).

I kommuneplanens arealdel fastsetter kommunestyret hva som er tillatt arealbruk, og hvilke restriksjoner som gjelder i planområdet gjennom arealformål, hensynssoner og generelle og arealformålstilknyttede planbestemmelser og retningslinjer. Kommunen kan vedta generelle bestemmelser om blant annet krav til reguleringsplan, innholdet i utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav.

I tillegg kan det også utarbeides kommunedelplaner for bestemte områder, temaer eller sektorer.

Veiledende plan for det offentlige rom (VPOR) er brukt av noen kommuner i planarbeidet. Her angir kommunen hvilke torg, plasser, gater og parker som skal utbygges som offentlige rom og gir grunnlag for hvilke tiltak som må utvikles koordinert med byggeprosjekter.

Reguleringsplan

Overordnet er en reguleringsplan en plan over et avgrenset område innenfor en kommune. Reguleringsplaner fastsetter hvordan et område kan brukes og hvilke tiltak som kan gjøres på arealet. Det utarbeides reguleringsplaner for områder i kommunen hvor det etter loven er krav om reguleringsplan eller der dette er et krav gjennom kommuneplanens arealdel. I praksis utarbeides alltid reguleringsplan for boligprosjekter av en viss størrelse.

Av reguleringsplaner finnes det to typer:

- Områderegulering
- Detaljregulering

Områderegulering styrer utviklingen i et større område. Detaljregulering tar for seg mindre områder, for eksempel en konkret tomt, og gir normalt spesifikke føringer for hva som kan bygges. Områdereguleringer skal foreslås og utarbeides av kommunen, men kommunen kan innhente hjelp fra private eller andre myndigheter. Detaljreguleringer kan foreslås og utarbeides av offentlige og private. Alle utarbeidede planer besluttes til slutt av folkevalgte organer i kommunen. I byer der en stor andel av nye boliger bygges i allerede bebygde områder (forretningsområder) og/eller ved omdanning av næringsvirksomhet til boligområder (transformasjonsområder), er det vanligst at detaljregulering foreslås og utarbeides av private.

Mandatet for denne utredningen er å vurdere om reguleringsbestemmelsene bør endres slik at kommunene kan stille krav til disposisjonsform, organisasjonsform og/eller finansieringsmodeller for nye boliger. Kommunen kan bruke reguleringsplanen til å bestemme utforming av boliger og utforming av boligområdet.

Kapittel 12 inneholder 17 ulike bestemmelser. Bestemmelsene gir kommunen i dag adgang til å blant annet regulere grad av utnytting, største og minste boligstørrelse, funksjons- og kvalitetskrav til bygninger og utearealer, rekkefølgebestemmelser, mv. Kommunen kan ikke påvirke målgrupper for boliger direkte, men kommunen kan indirekte påvirke målgrupper gjennom blant annet regulering av størrelse på bolig og type bolig (rekkehus, leilighet og enebolig). Som et virkemiddel for mangfoldig beboersammensetning kan kommunen for eksempel stille krav til store leiligheter i et område med mange små leiligheter, og på den måten sørge for at det finnes boliger som passer forskjellige typer husholdninger i et område. Prisnivå på boliger, disposisjonsform og finansieringsmodeller kan imidlertid ikke reguleres av kommunene i dag.

Kommunen kan også gjennom oppfordringer og informasjon til markedsaktørene formidle ønsker om å fremme visse sosiale bærekraftshensyn, eksempelvis ønsker om at lavinntektsfamilier skal ha mulighet til å etablere seg i fortettingsområder. Arealplanleggingen kan også peke på kommunens bruk av investeringer i eksempelvis kommunale boliger i utbyggingsområder og kommunale investeringer i form av grunnerverv. Se nærmere beskrivelse av hvordan kommunale investeringer kan benyttes ved gjennomføring av boligpolitikk under.

2.3.2 Utbyggingsavtaler

En utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet (plan- og bygningsloven § 17-1). Utbyggingsavtaler brukes i gjennomføringen av arealplaner og oppfølging av rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanene.

Utbyggingsavtalen konkretiserer både kommunens og utbyggerens forpliktelser. Med utgangspunkt i rekkefølgebestemmelser kan kommunen inngå avtale med utbygger om finansiering av infrastruktur i et

utbyggingsområde. Dette dreier seg ofte om veg, vann og avløp, grønn infrastruktur mv.

Utbyggingsavtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere hvorvidt kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris (plan- og bygningsloven § 17-3). Plan- og bygningsloven § 17-3 legger også restriksjoner på type bidrag som kommunen kan kreve at utbyggere skal bidra med. I tillegg til å forby kommunen å avkreve at utbyggere skal bidra til oppbygging av sosial infrastruktur som skole og barnehage, pålegger loven at utbyggere gjøres kjent med hva slags betingelser utbygger vil bli stilt overfor (forutsigbarhetskrav), at betingelsene må stå i rimelig forhold til den samlede investeringen (forholdsmessighetskrav) og at betingelsene må være nødvendige for at utbyggingen skal kunne finne sted (relevanskrav).

2.3.3 Kommunal tomtepolitikk

Hvis kommunen er grunneier, har kommunen gjennom eierrådigheten stort handlingsrom til å ta ulike sosiale hensyn i utvikling av tomten. Kommunene kan også foreta strategiske tomtekjøp for å utnytte handlingsrommet eierrådigheten gir. Barlindhaug et al. (2014) viser til ulike modeller kommunene kan benytte ved salg og utvikling av kommunale tomter. Et alternativ er for eksempel å selge det ferdig regulerte området til høystbydende. Et annet alternativ kan være å selge til fast pris, men der utbyggere konkurrerer på hvordan de best kan oppfylle kommunenes ønsker og krav. Et tredje alternativ kan være å selge tomtene til fast pris med konkurranse knyttet til prisene de ferdige boligene skal selges for til sluttbruker. Ved kommunal utvikling og salg av eiendom kan kommunene dra nytte av at verdien av en ikke ferdigregulert tomt normalt er lavere enn verdien av en ferdigregulert tomt. Forskjellen i verdi stammer fra at kommunen gjennom regulering av tomten både eliminerer reguleringsrisiko og forkorter tiden utbygger må binde kapital i prosjektet (fra kjøp av tomt til salg av boliger). Kommunen kan bruke handlingsrommet som verdistigningen gir til å stille krav til utbyggere i tråd med modellene fra Barlindhaug et al. (2014).

I praksis vil kommunenes muligheter til å drive en aktiv tomtepolitikk begrenses av at dagens kommunale tomtereserver er små og av at eventuelle nye tomtekjøp er kapitalkrevende (Barlindhaug, et al., 2014). Boligutviklingsprosjekter hvor det fremmes sosiale hensyn gjennom begrensninger på pris eller på andre måter, vil dessuten normalt redusere markedsverdien på tomtearealene sammenlignet med boligutviklingsprosjekter basert på ren markedstilpasning. Lønnsomhetshensyn i kommunene

gjør derfor at kommunene i liten grad utnytter dette handlingsrommet ved utvikling av kommunal eiendom.

2.3.4 Kommunal boligforvaltning

Kommunene kan eie og forvalte boliger som kan benyttes til sosiale boligformål. Kommunene har en lovpålagt plikt etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 og sosialtjenesteloven § 15 til å medvirke til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Regjeringen har også hatt på høring et forslag om en ny boligsosial lov som klargjør kommunenes ansvar overfor de vanskeligstilte på boligmarkedet.

I dag finansieres kommunale boliger som regel med midler fra Husbanken. Ved å benytte lån og/eller tilskudd fra Husbanken legges begrensninger på hvilke målgrupper som kan benytte seg av det kommunale boligtilbudet. Dersom kommunen ønsker å bidra til å fremskaffe boliger til målgrupper utover de vanskeligstilte, må det dermed være politisk vilje i kommunen til å finansiere dette selv.

2.3.5 Tilvinnings- og tildelingsavtaler

Tilvinnings- og tildelingsavtaler er et virkemiddel som kommunene kan bruke for å bidra til å fremskaffe utleieboliger som kan benyttes i kommunenes boligsosiale arbeid. Husbanken kan gi lån og tilskudd til private virksomheter eller kommuner som skal bygge eller kjøpe boliger for utleie. Ordningen benyttes i sammenheng med standardiserte avtaler mellom kommuner og utbyggere, herunder tilvinnings- og tildelingsavtaler.

Lån til utleieboliger benyttes i sammenheng med kommunale *tilvinningsavtaler*. Tilvinningsavtaler benyttes av kommuner for å få tilgang til utleieboliger. Kommunene inviterer utbyggere til å bygge utleieboliger ved å lyse ut behovet for slike boliger sammen med en tilvinningsavtale. Utbygger som inngår avtale med kommunen får lån fra Husbanken.

Tilvinningsavtaler gir kommunen tilvinningsrett til alle boligene i prosjektet, men bare inntil 40 prosent av boligene er forbeholdt vanskeligstilte på boligmarkedet til enhver tid. De øvrige boligene i prosjektet kan leies ut på det åpne boligmarkedet med minimum femårskontrakter. I prosjekt med færre enn fem boliger får kommunen tilvinningsrett til alle boligene så lenge avtalen gjelder. For beboere som er tilvist fra kommunen skal leiekontrakten ha en varighet på minimum tre år i henhold til husleieloven.

Kommunen har ingen plikt til å benytte tilvinningsretten. Dersom kommunen ikke benytte sin tilvinningsrett når boliger ledigstilles, kan eier/forvalter/utleier leie ut boligen på det åpne boligmarkedet i henhold til oppgitte frister i tilvinningsavtalen. Tilvinningsavtalen gjelder i 20 år fra utbetaling fra Husbanken.

Tilskudd og lån til utleieboliger benyttes i sammenheng med kommunale *tildelingsavtaler*. Tildelingsavtaler brukes i prosjekter der alle utleieboliger skal være forbeholdt vanskeligstilte på boligmarkedet. I de tilfeller hvor kommunen ikke benytter seg av sin tildelingsrett, er eier ansvarlig for at boligen brukes i tråd med disse føringene. Dette innebærer at boligen kun kan leies ut til vanskeligstilte, også i de tilfeller hvor kommunen ikke benytter seg av sin tildelingsrett. Kommunen har tildelingsrett til alle boligene så lenge avtalen gjelder. Tildelingsavtalen gjelder i 30 år fra utbetaling fra Husbanken.

2.3.6 Husbankens boligsosiale virkemidler

Husbanken har ulike økonomiske virkemidler rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet som har som mål å utstyre mottakerne med tilstrekkelige finansielle midler til å sikre en effektiv etterspørsel i perioder med høye priser (Sørvoll, 2011). Husbankens virkemidler, som bostøtte, startlån og etableringstilskudd er eksempler på slike instrumenter. Målgruppen for de boligsosiale virkemidlene har blitt snevret inn over tid og består i dag av de mest marginaliserte gruppene på boligmarkedet. Disse virkemidlene vil dermed ikke kunne benyttes for å hjelpe grupper med «vanlige inntekter» som har etableringsutfordringer på boligmarkedet.

Startlån skal hjelpe de som har langvarige problemer med å få lån i vanlig bank til å kjøpe eller tilpasse egen bolig. Kommunen søker og får tildelt en samlet låneramme fra Husbanken. Husholdninger søker kommunen om startlån som tildeler dette basert på behovsprøving. Målgruppen for startlån har blitt innsnevret over tid, og er i dag begrenset til de som ikke får lån i en bank og som heller ikke har mulighet til å spare slik at de kan få banklån på sikt. Unge i etableringsfasen som er i en situasjon hvor sparing kan bidra til at det er mulig å få banklån på sikt får dermed ikke startlån. Barnefamilier som har behov for en stabil bolig raskt, der bosituasjonen er uegnet, er unntatt fra sparekravet. Det kan også gis unntak for tildeling av startlån «dersom det vurderes som den eneste løsningen for at du skal kunne fortsette å arbeide i kommunen, eller at du skal velge å ta en jobb i kommunen.» I noen tilfeller kan kommunen kombinere startlånet med et etableringstilskudd. Kommunen kan tilby tilskudd til å kjøpe bolig for husholdninger der startlån ikke alene strekker til. Kommunen vurderer om husholdningen kan få tilskudd gjennom søknaden for startlån.

Bostøtte er et annet boligsosialt virkemiddel som retter seg mot vanskeligstilte på boligmarkedet og som innebærer at det gis støtte til å dekke husholdningers boutgifter. Bostøtte gis til husholdninger med lave inntekter relativt til boutgifter.

2.3.7 Områdesatsninger

Områdesatsning er et virkemiddel for å bidra til bedre levekår i byområder med store levekårsutfordringer. En områdesatsning er en helhetlig og sammenhengende innsats i et nærmere definert geografisk område for å styrke områdets fysiske og sosiale miljø som bygger på lokal tilpasning og medvirkning. Satsningene i Norge er et samarbeid mellom stat og kommune. Formålet er å bidra til bedre levekår i byområder med levekårsutfordringer. Det er i dag områdesatsninger for utvalgte byområder i Oslo, Drammen, Stavanger, Bergen og Trondheim.

2.4 Oppsummering

Vi har i dette kapittelet dokumentert at etableringsutfordringene i de store byene er tiltagende. Endringen i etableringsmuligheter skyldes både en sterk boligprisvekst i mange av de store byene, men også at egenkapitalkravet begrenser tilgangen på boliglån for unge i etableringsfasen. I tillegg viser forskningen at de norske storbyene over tid har blitt mer segregerte, og vi ser økende tendenser til opphopning av dårlige levekår i visse områder av byene. Kommunene problematiserer også i intervjuene at høye boligpriser i fortetningsområdene gjør at lavinntektsfamiliers muligheter til å etablere seg i disse områdene er begrenset. De opplever derfor at det er utfordrende å legge til rette for en variert befolkningsstruktur i disse områdene.

Plan- og bygningslovens overordnede formål er å «bidra til bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner» (plan- og bygningsloven § 1-1). Plan- og bygningsloven sier at kommunenes planer skal «sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommunen» (§ 3-1 a) og bidra til å bidra til å "motvirke sosiale helseforskjeller" (§ 3-1 f). Samtidig er det lite spesifisering av hvordan dette skal konkretiseres i de mer gjennomføringsrettede delene av planverket.

Kommunene gir i intervjuene uttrykk for at de ønsker flere virkemidler for å kunne bidra til større grad av sosial bærekraft i boligmarkedet. De opplever at dagens virkemidler kommer til kort og også kan bidra til å forsterke segregeringsproblematikken. Utsatte husholdninger som får startlån for å kunne etablere seg i boligmarkedet, flytter eksempelvis ofte til områder med lave boligpriser og hvor levekårsproblemene allerede kan være store.

3. Hva ønskes oppnådd?

Det er nasjonale føringer om at sosial bærekraft skal være et premiss for boligbygging og områdeutvikling på lik linje med miljømessig og økonomisk bærekraft. Den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken fremhever at kommunenes planleggerrolle og reguleringsmyndighet er avgjørende for å ivareta en sosialt bærekraftig byutvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Formålet med tiltaket som vurderes er å bidra til at kommunene får større muligheter til å ta sosiale hensyn i planleggingen.

3.1 Nasjonale mål og forventninger

I den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken, *Alle trenger et trygt hjem* (2021–2024) som ble lansert av Solberg-regjeringen i 2020 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020) er et av delmålene sosial bærekraft i boligpolitikken. I strategien heter det at sosial bærekraft skal være et premiss for boligbygging og områdeutvikling på lik linje med miljømessig og økonomisk bærekraft. Strategien fremhever at kommunenes planleggerrolle og reguleringsmyndighet er avgjørende for å ivareta en sosialt bærekraftig byutvikling. Samtidig understrekes det at hovedformålet med den nasjonale boligpolitikken er å legge til rette for et velfungerende boligmarked gjennom effektive plan- og reguleringsprosesser, boliglovgivning som regulerer rettighetene til aktørene boligmarkedet og regulering av finanspolitikken for å unngå at det oppstår finansielle ubalanser.

I «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023» fremgår det at regjeringen forventer at kommunen skal ta «boligsosiale hensyn i areal og samfunnsplanleggingen gjennom krav til boligstørrelse og nærrområder, og ved å regulere nok boligtomter» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Kommunene skal i sin planlegging motvirke og forebygge opphopning av levekårsutfordringer. Kommunens boligpolitikk og boligplanlegging skal være en integrert del av kommunenes strategi for samfunns- og arealutvikling. Det skal legges til rette for en variert befolkningsstruktur med tilstrekkelig variert og sosial boligbygging.

Norge er også forpliktet til å fremme bærekraft gjennom tilslutningen om FNs bærekraftsmål, som

handler om å oppnå bærekraftig utvikling langs tre dimensjoner: økonomisk, sosialt og miljømessig. Hensynet til sosial bærekraft i boligmarkedet fremgår spesielt gjennom mål 10 om mindre ulikhet og mål 11 om mer bærekraftige byer og lokalsamfunn. Det er en nasjonal forventning om at kommunene og fylkeskommunene skal legge til grunn bærekraftsmålene for både areal- og samfunnsplanlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

3.2 Mål for tiltak

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i mandatet for utredningen fremhevet to sentrale målsettinger for tiltaket:

1. å motvirke opphopning av levekårsutfordringer
2. å øke etableringsmuligheter i boligmarkedet

Det første målet innebærer at tiltaket skal bidra til å redusere omfanget av opphopning av levekårsutfordringer. Som drøftet i kapittel 2 har det i storbyene over tid vært en tendens til økende både etnisk segregering og inntektssegregering, som har bidratt til opphopning av dårlige levekår i noen bydeler. Dette har særlig skjedd i Oslo, men også andre byer har utfordringer relatert til opphopning av levekårsutfordringer i enkelte bydeler.

Det andre målet er at tiltaket skal bidra til økte etableringsmuligheter i boligmarkedet. Sterk boligprisvekst, kombinert med utlånsforskriften som stiller krav til egenkapitalandel ved finansiering av boligkjøp, har bidratt til en negativ utvikling i etableringsmulighetene i boligmarkedet.

De to målene bør sees i sammenheng fordi det vil kunne være målkonflikter mellom målene. For eksempel kan virkemidler som bedrer etableringsmulighetene, samtidig forsterke opphopningsproblematikken innad i byregionene. Som drøftet i kapittel 2 opplever kommunene at startlån i noen tilfeller kan bidra til å forsterke segregeringsproblematikken ved at utsatte husholdninger som får startlån gjerne flytter til byområder hvor boligprisene er lavest og hvor levekårsproblemene allerede kan være store.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker også å få belyst om nye bestemmelser i plan- og bygningsloven generelt kan bidra til en mer sosialt bærekraftig boligplanlegging. En sosialt bærekraftig boligplanlegging defineres på følgende måte:

- Mulighet for alle, herunder unge i etableringsfasen og lavinntektsfamilier, til å kunne skaffe seg en god og trygg bolig, også i pressområder.
- Sosioøkonomisk varierte nabolag.
- God kvalitet i alle boligområder og en god blanding av boligtyper og boligtilbud i nabolagene.
- At vanskeligstilte på boligmarkedet har mulighet til å bo i de mindre levekårsutsatte byområdene.

Som drøftet i kapittel 2 gir kommunene også i intervjuene uttrykk for at de ønsker å kunne ivareta sosial bærekraft i planleggingen i større grad enn i dag. Kommunene legger i intervjuene særlig vekt på at det er ønskelig med en større «sosial miks» av ulike typer husholdninger i fortettingsområdene – både større miks med tanke på inntekt/sosioøkonomisk status, men også generelt å legge til rette for at flere barnefamilier kan bosette seg i disse områdene. Kommunenes ambisjoner synes til dels å være et resultat av mål for den lokale boligpolitikken, men også fordi de opplever at det er tydelige nasjonale forventninger til at de skal planlegge for mer mangfoldige nabolag enn i dag. Som Bergen uttrykker i intervjuet:

«Når det følger av statlige føringer for kommunal planlegging at vi skal ha en sosial miks i nye boligområder, så mener vi at det er behov for nye virkemidler.»

Stavanger gir uttrykk for tilsvarende:

«Vi har en bestilling på at vi skal ha boliger for alle i alle byområder.»

I vurderingen av tiltak legger vi til grunn at de to primære målene for tiltaket er å motvirke opphopning av levekårsutfordringer og å bedre etableringsmulighetene i boligmarkedet, men vi belyser også i hvilken grad de ulike modellene bidrar til økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder, dvs. delområder i byene med høye boligpriser.

3.3 Målgrupper

Det er ikke tydelig definert hvilke konkrete målgrupper tiltaket rettes mot. Økte etableringsmuligheter forstås som at flere skal ha mulighet til å eie egen bolig. Dagens boligsosiale politikk retter seg primært mot de som anses som vanskeligstilte på boligmarkedet. I den nasjonale strategien for den sosiale boligpolitikken defineres

vanskeligstilte på boligmarkedet som dem som ikke selv er i stand til å skaffe seg eller beholde en egnet bolig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020), og som befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

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

SSB anslår med bakgrunn i denne definisjonen at rundt 179 000 personer var vanskeligstilte på boligmarkedet i 2019 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). Det utgjorde 3,5 prosent av befolkningen. Ut fra målsettingene for tiltaket og mandatet for utredningen, er vår forståelse at tiltaket retter seg mot grupper som kan ha etableringsutfordringer i dagens boligmarked uten at de nødvendigvis anses for å være vanskeligstilt på boligmarkedet. Dette gjelder eksempelvis unge i etableringsfasen og barnefamilier med «vanlige inntekter». Dette er en gruppe som opplever varierende omfang av etableringsutfordringer. For noen er det egenkapitalkravet bankene stiller som begrenser mulighetene til å kjøpe en bolig, mens andre har begrensede muligheter også på lengre sikt til å kunne kjøpe bolig. Vi holder derfor avgrensningen av målgruppen åpen, men vil i vurderingen av ulike tiltak drøfte hvilke inntektsgrupper som får bedret sine etableringsmuligheter gjennom ulike tiltak.

Målet om å motvirke opphopning av levekårsutfordringer har en mindre tydelig målgruppe. Ettersom tiltaket som vurderes adresserer regulering av boligmarkedet som en mekanisme for å motvirke opphopning av levekårsutfordringer, kan målgruppen forstås som personer som bor i de levekårsutsatte områdene og som har begrensede etableringsmuligheter i andre deler av kommunen. En del av denne gruppen vil trolig også anses som vanskeligstilte på boligmarkedet, men ikke nødvendigvis alle. Målgruppen kan også forstås som alle innbyggere som bor i levekårsutsatte områder. Eksempelvis kan det tenkes at tiltak som bidrar til mer stabile bomiljø i de levekårsutsatte områder vil kunne bidra positivt til innbyggere generelt i disse områdene. For analysen sin del holder vi målgruppen åpen på dette punktet, men vi drøfter hvilke inntektsgrupper som vil kunne berøres tiltaket.

4. Dagens boligmodeller og utbygging av nye boliger

Tiltaket som skal vurderes er nye bestemmelser i plan- og bygningsloven som gir kommunene adgang til å regulere disposisjonsform, organisasjonsform og/eller alternative etableringsmodeller for boliger. I dette kapitlet gjør vi rede for dagens boligmodeller og de nye etableringsmodellene som tilbys i markedet i dag, før vi i neste kapittel spesifiserer tiltaket som skal vurderes nærmere.

4.1 Organisasjonsform og boligmodell

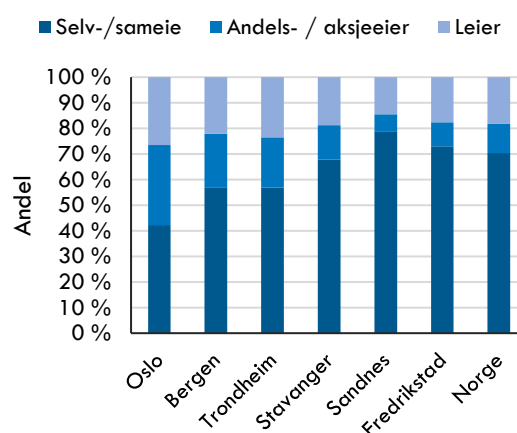
Boligenes organisering og finansering henger nøye sammen. Organisasjonsform legger i praksis føringer for finansieringsmodellen som benyttes. I dag benyttes i hovedsak tre ulike modeller for organisering og finansiering av nye boliger:

- Selveie/sameie
- Borettslag
- Utleie

Norge har imidlertid også hatt innslag av andre boligmodeller, blant annet obligasjonsboliger og aksjeboliger.

Omfanget av de ulike modellene fremkommer av Figur 4-1. Vi har benyttet boforholdsregisteret til SSB, som tar utgangspunkt i personer og ikke boenheter. På landsbasis bor omtrent 70 prosent i eid bolig organisert som selveie/sameie, omtrent 11 prosent bor i et borettslag der de selv er andelseier, mens 18 prosent bor i en bolig de leier. I storbyene Oslo, Bergen og Trondheim er det vanligere å bo i borettslag sammenlignet med på landsbasis. I Oslo bor 42 prosent i selveie/sameie, mens 31 prosent bor i borettslag.

Figur 4-1: Personers bolig etter eierstatus, 2020



Kilde: SSB Tabell 11038

4.2 Selveie/sameie

Selveie benyttes først og fremst for frittliggende eneboliger og tomannsboliger, mens eierseksjonssameier benyttes der bygget består av mange boenheter. Vi vil videre fokusere på eierseksjonssameier. Opprettelse og drift av sameier reguleres av eierseksjonsloven. I sameier oppretter utbygger en matrikkelenhet for hver boenhet. Opprettingen av eierseksjonene er viktige for boligkjøpers mulighet til å finansiere kjøpet og gjøres relativt tidlig i utviklingsprosessen, vanligvis etter vedtatt reguleringsplan og parallelt med søknad om rammetillatelse (Øyasæter & Ness, 2021). Når bygget er oppført og seksjonene solgt trekker utbygger seg ut.

Eierseksjonssameier finansieres gjennom at kjøperen av seksjonen/enheten finansierer denne individuelt med egenkapital og/eller gjeld. Boligkjøperens adgang til lån reguleres av utlånsforskriften.

Årsmøtet er sameiets øverste myndighet. Beslutninger på årsmøtet krever som regel konsensus (eierseksjonsloven § 40). Sameiet skal ha et styre. Styret skal sørge for vedlikehold og drift av eiendommen og ellers sørge for forvaltningen av sameiets anliggende i samsvar med lov, vedtekter og beslutninger på årsmøtet (eierseksjonsloven § 56).

Hovedregelen er at ingen kan eie flere enn to boligseksjoner i sameiet (eierseksjonsloven § 23). Eierseksjonsloven legger i utgangspunktet ingen begrensninger på muligheter til utleie, så seksjonseieren kan fritt leie ut egen seksjon. Mulighetene til utleie kan begrenses i vedtektene

dersom de som berøres samtykker i begrensningen (eierseksjonsloven § 24).

Selv om det i vedtektene er nedlagt forbud mot at juridiske personer kan erverve seksjoner, kan blant annet stat, fylkeskommune og kommune eie inntil ti prosent av boligene i et sameie (eierseksjonsloven § 24), vanligvis omtalt som 10-prosentreglen. Denne regelen brukes vanligvis for å sikre kommunale utleieleiligheter.

4.3 Borettslag

Borettslag er et alternativ til sameie der det er mange boenheter. Opprettelse og drift av borettslag reguleres av borettslagsloven. Dersom utbygger velger borettslag, «(kontor-stiftes)» et borettslag etter borettslagsloven. Boligene finansieres da med inntil 75 prosent fellesgjeld og resterende andel som innskudd fra boligkjøpere som knyttes til kjøpernes borettslag til bestemte enheter. Når borettslaget er stiftet og borettslagene solgt, trekker utbygger seg ut.

Borettslagsmodellen er en andelsmodell hvor boligene, som nevnt ovenfor, finansieres dels gjennom felleslån som alle andelshaverne er ansvarlig for sammen og dels gjennom en egenandel som finansieres av den enkelte andelshaver. Fordelingen av fellesfinansiering (fellesgjeld) motfor individuell finansiering (egenkapital og gjeld) varierer, men fellesgjelden får ved stiftning av borettslaget utgjøre mer enn 75 prosent av kostnadsoverslaget i bygge- og finansieringsplanen (borettslagsloven § 2-14).

Boligkjøperens adgang til lån reguleres av utlånsforskriften. I borettslag kan boligkjøperen finansiere deler av boligen gjennom borettslagets fellesgjeld. Ved vurdering av belåningsgrad skal bankene regne med alle lån med pant i boligen, det vil si også fellesgjeld i borettslag (utlånsforskriften § 7). Det er dermed ikke enklere å oppfylle kravet til belåningsgrad ved kjøp i borettslag sammenlignet med i sameier.

Generalforsamlingen er borettslagets øverste myndighet. Vedtak i generalforsamlingen krever som hovedregel enkelt flertall, mens endring av vedtektene som hovedregel krever kvalifisert flertall (borettslagsloven § 7-11). Alle borettslag skal ha et styre som foretar den daglige driften av borettslaget og kan ta avgjørelser om saker som i lov eller vedtekter ikke er lagt til et annet organ (borettslagsloven § 8-1, § 8-8).

Borettslag er et eget rettssubjekt hvor borettslaget sitter med eiendomsretten, men hvor andelseierne har en bruksrett til egen bolig (borettslag) på borettslagets eiendom. Dette gjør at borettslag, til forskjell fra eierseksjoner kan ta opp felles lån med pant i

eiendommene – etter bestemte regler. Dette er viktig ved rehabilitering.

I borettslag har hver andelseier en enerett til å bruke en bolig i borettslaget og en rett til å benytte seg av fellesarealene.

Med boretten følger det noen begrensninger, samt noen plikter. Boretten kan for eksempel ikke overdras til andre uten at dette godkjennes av borettslaget. I praksis betyr dette at Borettslagsloven legger begrensninger på utleie. I tillegg til korttidsutleie på opptil 30 døgn i året (borettslagsloven § 5-4) kan andelseier med godkjenning fra styret leie ut hele bostaden til for opptil tre år dersom andelseieren eller en nær slektning til andelseieren har bodd i bostaden i minst ett av de to siste årene

Hovedregelen er at bare fysiske personer kan eie andeler, og hver person kan eie maks en andel (borettslagsloven § 4-1). Loven gjør unntak for noen juridiske personer, blant annet stat, fylkeskommune og kommune som kan eie inntil ti prosent av boligene i et borettslag (borettslagsloven § 4-2), vanligvis omtalt som 10-prosentreglen. Denne regelen brukes vanligvis for å sikre kommunale utleieleiligheter.

4.4 Utleieboliger

Utleie forekommer som sagt også i sameier og i borettslag. Modellen vi ser på her innbefatter bygg der det ikke opprettes verken andeler eller seksjoner, såkalte leiegårder. Leiegårder er utleieeiendom der mer enn halvparten av bruksarealet er innredet til beboelse og inneholder minst fem boliger (leiegårdsloven § 1). Utleieforholdet reguleres av husleieloven.

Utbygger finansierer bygget i sin helhet gjennom fremtidige inntekter fra utleie av enhetene eller salg av enhetene som en helhet.

Utleier har ansvar for den daglige driften av leiegården. Utleier har blant annet utstrakt vedlikeholdsplikt etter husleieloven § 5-3. I hus der utleieren har utleid flere enn fire boliger (leiegårder) kan leietakerne velge en tillitsvalgt til å representere dem overfor utleieren. Den tillitsvalgte skal ivareta leietakernes interesser overfor utleieren, og kan kreve å få drøfte med utleieren alle spørsmål av betydning for leietakerne i huset. For å avklare leietakernes interesser skal tillitsvalgte innkalle til et møte mellom leietakerne en gang i året (husleieloven § 6-1, § 6-2).

4.5 Nye etableringsmodeller

I Norge ser vi nå framveksten av hybridmodeller som er krysninger mellom selveie/borettslag og utleie, også kalt nye etableringsmodeller. De fleste av disse

modellene er kommersielle, der utbyggerne selv har identifisert at det eksisterer boligkjøpere som har betjeningsevne, men mangler egenkapital. For å få solgt boliger til denne gruppen boligkjøpere har utbyggerne utviklet nye finansielle løsninger. Det er et stort mangfold av kontrakter som kan kategoriseres som nye etableringsmodeller, men modellene faller i hovedsak inn under følgende fire kategorier:

- Leie-til-eie
- Delt eierskap
- Garanti
- Redusert pris

4.5.1 Leie-til-eie

Med leie-til-eie menes boliger i enten eierseksjons-sameier eller borettslag der husholdningen leier boligen og har kontraktsfestet rett til å kjøpe boligen til prisen på boligen ved inngåelse av avtalen. Verdien av kjøpsopsjonen vil tilfalle husholdningen i form av egenkapital. Verdien av kjøpsopsjonen avhenger av prisutviklingen på boligen i kontraktsperioden, sammenlignet med prisen på boligen ved kontraktsinngåelse.

De konkrete leie-til-eie-modellene som er på markedet i dag varierer noe med hensyn til leiebetingelser og detaljer for prisfastsettelse ved eventuelt kjøp. Felles for alle leie-til-eie-konseptene er at de retter seg mot boligsøkere som har god nok økonomi til å betjene et boliglån, men ikke har tilstrekkelig med egenkapital til å få finansieringsbevis i en bank. Felles for alle konseptene for leie-til-eie er også at boligsøkeren inngår en tidsbestemt leieavtale og underskriver en kjøpsopsjon på boligen. Ideen er at en eventuell verdistigning i løpet av leieperioden i praksis vil regnes som egenkapital. Dette vil si at boligsøkeren er avhengig av en boligprisstigning for at konseptet er fordelaktig. For at beboeren skal kunne utløse kjøpsopsjonen er det nødvendig at samlet egenkapital fra boligprisstigning og oppsparte midler oppfyller egenkapitalkravet for å få boliglån i en bank.

Christiansen (2022) har identifisert tre forskjellige leie-til-eie-modeller basert på forskjeller i leiebetingelser. Disse tre modellene er:

- Markedsleie uten spareelement
- Markedsleie inkludert spareelement
- Lavere leie pluss eventuelt spareelement

I «markedsleie uten spareelement» betaler beboeren markedsleie i kontraktsperioden.

I «markedsleie inkludert spareelement» blir beboeren tvunget til å spare. Beboeren betaler inn husleie tilsvarende markedsleie, men utleier tar kun betalt for kostpris og resterende beløp (markedspris minus kostpris) går til sparing. Sparingen skjer enten på beboers BSU-konto eller så fungerer den som en nedbetaling på det fremtidige boligkjøpet, det vil si at nedbetalingene reduserer boligprisen dersom beboeren benytter seg av kjøpsopsjonen. Hvis boligkjøperen ikke benytter seg av kjøpsopsjonen vil verdien av nedbetalingene gå tapt.

I «lavere leie pluss eventuelt spareelement» betaler beboeren en leiepris under markedsleie. Dette kan også kombineres med tvunget sparing som beskrevet ovenfor. Denne modellen har vært brukt av BATE i kombinasjon med Startlån før startlånsordningen ble endret i 2014.

4.5.2 Delt eierskap

Delt eierskap er boliger i enten eierseksjonssameier eller borettslag der husholdningen tilbys å kjøpe en andel av boligen/boretten, og samtidig har en kontraktfestet rett til å kjøpe den resterende andelen. For den eierandelen som husholdningen ikke eier, inngår man en leieavtale med den andre parten.

Det er etter vår kjennskap kun OBOS som tilbyr delt eierskap i dag.

OBOS Deleie-konsept går ut på at man kjøper minst 50 prosent av boligen, og betaler markedsleie til OBOS på resten av boligen. OBOS tilbyr i dag delt eierskap ved kjøp av leilighet i borettslag. Selve boligen eies i et fellesskap mellom beboeren og OBOS. Leien fremkommer av salgsprospektet og OBOS kan justere leieprisen årlig etter konsumprisindeksen. Felleskostnadene deles etter eierandel.

Kjøperen har mulighet til å kjøpe seg opp en gang i året med minst ti prosent eierandeler av gangen, slik at beboeren gradvis eier mer og mer. Prisen på eierandelen vil variere i kontraktsperioden. Den vil være minst tilsvarende prisen på eierandelen ved kjøp av boligen, men kan være høyere hvis boligprisene har steget (prisveksten justeres etter relevant lokal boligprisindeks fra Eiendom Norge³). Ved kjøp av eierandel må kjøperen i tillegg betale gebyr til OBOS, som skal dekke kostnader forbundet med kjøpet og offentlig gebyr for tinglysning av eierandel og egne pantdokument.

Eieren kan når som helst etter overtakelse selge sin eierandel. OBOS vil da ha forkjøpsrett.⁴ Eieren kan også kreve at hele sameiet oppløses. Boligen vil da

³ Relevant lokal boligprisindeks i Oslo gjelder for hele Oslo

⁴ Unntaket er hvis eieren ønsker å selge til en nærstående, for eksempel barn, forutsatt at de tar på seg de samme forpliktelsene som eieren selv har tatt.

legges ut i markedet for ordinært salg. Eierne og OBOS vil dele meglerkostnader og salgsinntekter etter eierandel. OBOS frasier seg retten til å kreve sameiet oppløst i en periode på ti år.

4.5.3 Garanti

Garanti er konsepter der en aktør agerer som kausjonist for boligkjøperen. Denne aktøren kan være for eksempel en utbygger eller en kommune. Det er etter vår kjennskap kun TOBB som tilbyr garantimodellen i dag, mens Tønsberg kommune tidligere har hatt en ordning med innslag av garanti.

TOBB har en modell der de gir et toplån til boligkjøperen, som tilsvarer kravet til egenkapital. Dette lånet må betales tilbake til TOBB i løpet fem år. Boligkjøperen tar opp et ordinært boliglån i DNB der banken aksepterer at garantien legges til grunn for at banken kan låne ut over 85 prosent av boligens verdi. Deretter vil boligkjøperen eie boligen uten betingelser og det vil være mulig å omsette boligen fritt.

4.5.4 Redusert pris

Redusert pris er konsepter utformet med prisregulering og tilbakekjøpsrett. Dette konseptet er representert ved OBOS Bostart og Boligbyggelaget Midt sitt Hjelppin-konsept. Disse modellene er så vidt vi kan se identiske.

I konseptene selges boligene under markedspris. Den lavere prisen gjør at egenkapitalkravet blir mindre, slik at kjøperen har mulighet til å få ordinært lån i en bank. Dette gir husholdningen mulighet til å komme inn i markedet og ta del av boligprisstigningen.

I perioden der husholdningen eier boligen, får den en rentegevinst som følge av at husholdningen betaler renter på et mindre lån sammenlignet med om de hadde kjøpt boligen til fullpris. For en bolig på tre millioner med en rabatt på boligprisen på 20 prosent og en rente på 2 prosent vil denne rentegevinsten utgjøre 12 000 kroner i året.

I OBOS Bostart-konseptet selges boligene som sagt under markedspris. For å hindre at noen får en tilfeldig gevinst, og for å motvirke spekulasjon, tinglyser OBOS en tilbakekjøpsrett på boligen. OBOS tilbakekjøpsrett gjelder til en kontraktsregulert pris, der prisen følger av relevant lokal boligprisindeks fra Eiendom Norge. Det vil si at hvis boligprisene faller, så vil tilbakekjøpsprisen være lavere enn kjøpsprisen.

Vi er også kjent med at Selvaag på Skårer i Lørenskog tilbød redusert pris til boligkjøpere under 34 år. Der var kjøperne bundet av en regulert pris tilsvarende rabatten i fem år. Etter fem år kunne kjøper omsette boligen fritt i markedet.

4.6 Tilbydere av nye boliger

Tilbydere av nye boliger har vi valgt å kalle utbyggere, de omtales også som boligutviklere og boligbyggere. Prognosesenteret tar frem informasjon om utbyggerne med flest antall igangsettelse hvert år (Prognosesenteret, 2021). Oversikten i Tabell 4-1 omfatter både eneboliger, småhus og leiligheter. Sett opp imot det totale antallet igangsettelse i Norge, som er 29 948 boliger, viser dette at det finnes et stort antall utbyggere på tilbudssiden i Norge. På nasjonal basis har den største utbyggeren en markedsandel på 4,6 prosent. Markedsandelen vil trolig variere i regionale og lokale markeder. Oversikten i Tabell 4-1 tar ikke hensyn til eierskap. Både Systemhus og Mesterhus eies av Mestergruppen, og vi kan dermed ikke utelukke at det finnes utbyggere med høyere markedsandel på eierskapsnivå enn det som fremkommer av tabellen.

Tabell 4-1: Antall igangsettelse i Norge per boligaktør

Boligaktør	Antall igangsatte boliger i 2020
OBOS (Block Watne)	1 405
Systemhus	1 233
Mesterhus	1 144
Norgeshus	871
Byggmann	789
Vestlandshus	628
Nordbohus	562
JM Norge AS	550
Selvaag Bolig	496
Blink Hus	437

Kilde: Prognosesenteret

Det er flere ulike typer aktører som tilbyr nye boliger i boligmarkedet, men de kan hovedsak sorteres etter selskapsformene:

- Aksjeselskap/allmennaksjeselskap
- Boligbyggerlag

Aksjeselskap er regulert etter aksjeloven og allmennaksjeselskap etter allmennaksjeselskapsloven. Vi omtaler videre disse selskapsformene som aksjeselskap. Aksjeselskap har som formål å gi aksjonærene økonomisk utbytte, hvis ikke annet er oppgitt i vedtakene (aksjeloven § 2-2 (2)). Eksempler på utbyggere er Selvaag, JM og Nordr.

Boligbyggerlag er samvirkeforetak som har til formål å skaffe medlemmene bolig gjennom borettslag eller

på annet vis og forvalte slike boliger (bostadsbyggelagsloven § 1-1). Som samvirker er boligbyggerlagene medlemsorganisasjoner, det vil si at medlemmene eier andeler i samvirket. Boligbyggerlag er regulert etter

bostadsbyggelagsloven. 41 boligbyggelag er i dag tilsluttet Norges Boligbyggerlag (NBBL, 2021). Eksempler på boligbyggerlag er OBOS, BATE og TOBB.

5. Hvilke tiltak er relevante?

I dette kapittelet gjør vi nærmere rede for tiltaket som skal vurderes; nye bestemmelser i plan- og bygningsloven og vurderer hvilke typer boligmodeller det vil være relevant for kommunene å stille krav til. Vi drøfter også kort hvilke typer alternative tiltak som kan bidra til å adressere de underliggende utfordringene.

Vi vurderer basert på tilbakemeldingene vi har fått fra kommunene i hvilken grad nye bestemmelser i plan- og bygningsloven anses som relevante for å oppnå mål om økt sosial bærekraft i boligmarkedet. Særlig vurderer vi i hvilken grad eventuelle nye bestemmelser vil kunne være relevante for å bedre etableringsmuligheter i boligmarkedet og å unngå opphopning av levekårsutfordringer.

5.1 Mulige nye bestemmelser

Det overordnede tiltaket som skal vurderes, er nye bestemmelser i plan- og bygningsloven som gir kommunene adgang til å regulere disposisjonsform, organisasjonsform og/eller alternative etableringsmodeller for boliger. Som drøftet i kapittel 4 finnes det i all hovedsak tre boligmodeller i dag for organisering og finansiering av nye boliger: sameie/selveie, borettslag og utleieboliger.

Flere av de store byene har vist interesse for en «tredje boligsektor». Oslo kommune har blant annet en byrådsberklæring som sier at det skal tilbys minst 1000 nye boliger innenfor tredje boligsektor innen utgangen av 2023 (Byrådet i Oslo, 2019). Tredje boligsektor brukes gjerne om boliger som skal tilbys som et alternativ til den markedsbaserte boligsektoren og til den kommunale boligsektoren som i dag retter seg mot de vanskeligstilte. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har imidlertid avgrenset utredningen fra modeller med offentlige subsidier og/eller prisregulering. Dette innebærer at ulike modeller for rimelige boliger ikke inngår i «tiltaket» som skal analyseres.

De siste årene har det blitt lansert nye etableringsmodeller i ulike varianter. Mens borettslag, sameie og utleieboliger er tydelig definerte boligmodeller som er regulert av hhv. borettslagsloven, sameieloven og leiegårdsloven/husleieloven, er nye etableringsmodeller en sekkepost for en rekke ulike modeller. Ulike varianter som tilbys i markedet i dag er beskrevet i kapittel 4. Modellene er utformet på ulike måter, og det finnes både modeller med og uten subsidielementer. Gitt departementets avgrensning

om at modeller med offentlige subsidier og/eller prisregulering ikke inngår i hva departementet ønsker å belyse, så er vurderingen av de nye etableringsmodellene avgrenset til kommersielle modeller. Det vil likevel kunne være rabattelementer og elementer av kryssubsidiering i de ulike modellene som utbygger finansierer.

For utredningsformål har vi avgrenset analysen til de modellene som er i bruk i dag, selv om det kan tenkes at det i fremtiden utvikles nye boligmodeller.

5.2 Relevante modeller

Av de mulige modellene kommunene kan stille krav til som er redegjort for over, vil det etter vår vurdering primært være tre boligmodeller som potensielt kan være relevante opp mot målsettinger om sosial bærekraft i boligmarkedet, se Tabell 5-1.

Tabell 5-1: Relevante tiltak

Tiltak	Beskrivelse
Krav til borettslag	Kommunen pålegger utbygger å benytte borettslag som organisasjonsform.
Krav om andel utleieboliger	Kommunen pålegger utbygger å tilby en bestemt andel utleieboliger i nye prosjekter
Krav om å tilby nye etableringsmodeller	Kommunen stiller krav til nye etableringsmodeller med markedsbaserte betingelser som leie-til-eie og/eller deleie.

I teorien vil det også være mulig for kommunene å stille krav til sameie. Ettersom dette er den mest utbredte boligmodellen i dag, er det imidlertid vanskelig å se for seg at dette vil være et relevant virkemiddel for å skape endringer i boligmarkedet.

5.3 Kommunenes vurderinger av tiltakets relevans

I intervjuene med kommunene har vi belyst i hvilken grad nye bestemmelser i plan- og bygningsloven vil være et relevant virkemiddel for kommunene for å nå mål om sosial bærekraft, og eventuelt hvilke av de tre boligmodellene det vil være relevant for kommunene

å stille krav om. Under drøfter vi tilbakemeldingene fra kommunene nærmere.

5.3.1 Relevans av å stille krav til disposisjonsform generelt

Samtlige av kommunene vi har snakket med er positive til å få mulighet til å regulere disposisjonsform i nye utbyggingsprosjekter. Kommunene gir i intervjuene uttrykk for at de i dag i liten grad har effektive virkemidler til å fremme sosial bærekraft i boligmarkedet, samtidig som de opplever at de nasjonale forventningene på dette området øker. Kommunene gir i intervjuene gjennomgående uttrykk for at de har behov for nye virkemidler for å fremme sosial bærekraft i boligmarkedet. Som Bergen kommune uttrykker det i intervjuet:

«Når det følger av statlige føringer for kommunal planlegging at vi skal ha en sosial miks i nye boligområder, så mener vi at det er behov for nye virkemidler.»

Stavanger kommune gir uttrykk for det samme:

«Fra nasjonalt nivå forventes det at kommunen skal løse boligpolitiske utfordringer. Virkemidlene er begrenset, men forventningene øker.»

Både Bergen og Stavanger har stiller seg positivt til å kunne regulere disposisjonsform gjennom nye bestemmelser i plan- og bygningsloven i høringsvar til NOU 2020:16 *Levekår i byer*. Bergen skriver følgende i sitt høringsvar: «Bergen kommune arbeider for å utjevne levekårsforskjeller og legge til rette for mangfoldige bomiljø. Utvalget viser til at disposisjonsform (eierform) og pris kan ha betydning for befolkningssammensetningen i de ulike boligområdene/bydelene, men at kommunene i liten grad har verktøy for å påvirke dette. Bergen kommune mener derfor det er svært positivt om kommunene gis anledning til å styre sammensetningen av ulike disposisjonsformer ved å regulere disposisjonsform med hjemmel i plan- og bygningsloven. Her vil både adgang til å stille krav om borettslag og til å stille krav til en andel leieboliger være ønskelig.» Tilsvarende synspunkter fremmes i Stavangers høringsvar til levekårsutvalget: «Stavanger kommune er enig i at det bør gis nye verktøy gjennom planbestemmelsene. Kommunen er enig i at utvalgets forslag til å stille krav om

disposisjonsform vil gi kommunene et nytt verktøy til å påvirke de boligsosiale strukturene i boligmarkedet.»

Oslo, Trondheim og Fredrikstad gir også både i intervjuet og i sitt høringsvar uttrykk for at de er positive til å få muligheten til å stille krav til disposisjonsform ettersom dette kan gi kommunen flere virkemidler i boligpolitikken. Sandnes skiller seg fra de større bykommunene ved at de er mer usikre på relevansen for dem av å kunne stille krav til disposisjonsform. De underbygger dette primært med at det er liten politisk vilje i Sandnes til å stille krav som går mot utbyggers ønsker. Kommunen ønsker primært å fremme utbygging, så politisk sett er kommunen derfor skeptisk til krav som kan påvirke utbyggingstakten negativt. Som Sandnes uttrykker det:

«Hvis du skal regulere noe inn mot utbyggers vilje i Sandnes, da skal du ha en veldig attraktiv tomt.»

5.3.2 Relevans av å stille krav til borettslag

I intervjuene ble kommunene spurt om i hvilken grad det vil være relevant å stille krav om borettslag i nye utviklingsprosjekter for å nå mål om sosial bærekraft i boligmarkedet. Inntrykket fra intervjuene er at det å stille krav om borettslag er en ny problemstilling for kommunene, og at de i utgangspunktet ikke har vurdert dette inngående.

Stavanger har erfaring med å benytte borettslagsmodellen i «Teknikken sør», som er et pilotprosjekt hvor Stavanger kommune selger en kommunal tomt med føringer for etablering av et «bærekraftig bofellesskap». I tillegg til at borettslag kan bidra til økt bostabilitet, trekker Bergen frem at muligheten til å finansiere vedlikeholdsutgifter gjennom fellesgjeld i borettslag er særlig fordelaktig for lavinntektsfamilier.

Sandnes og Fredrikstad har lite erfaring med borettslagsmodellen og ser heller ikke umiddelbart nytten av å kunne stille krav om borettslag.

5.3.3 Relevans av å stille krav til utleieboliger

Kommunene gir i intervjuene uttrykk for at de er usikre på om krav om utleieboliger er et relevant virkemiddel for å bidra til økt sosial bærekraft i boligplanleggingen. Flere av kommunene understreker at hovedlinjen i boligpolitikken er å bidra til at flere kan eie bolig, ikke å tilrettelegge for mer utleie. De kommunene som er mest åpne for et krav om utleieboliger, peker på at det potensielt kan være et aktuelt virkemiddel for å bidra til en mer profesjonell utleiesektor. Dagens utleiemarked i byene består i stor grad av privat småskalautleie, og kommunene

vrderer at det ville vært fordelaktig med en større tilstedeværelse av profesjonelle aktører.

Samtidig er flere kommuner skeptiske til om krav om utleieboliger vil være et riktig virkemiddel for å løse utfordringene i utleiemarkedet. Kommunene legger vekt på at utfordringen primært er at utleieboligene ikke har tilstrekkelig kvalitet og/eller for høyt prisnivå og at de ikke treffer ønsket målgruppe. Stavanger peker derfor på at et krav om utleieboliger må kombineres med et tydelig kvalitetskrav for at det skal være relevant. Oslo understreker også at det vil være viktig med et system for å forvalte utleieboligene, ettersom større konsentrasjon av utleieboliger fort kan gi et dårlig bomiljø. Stavanger problematiserer også i sitt hørings svar til levekårsutvalgets rapport at større oppsamlinger av utleieboliger kan være uheldig ettersom det kan bidra til opphopning av levekårsutfordringer og redusert bostabilitet.

5.3.4 Relevans av å stille krav til nye etableringsmodeller

Kommunene gir litt blandede tilbakemeldinger når det gjelder relevansen av å stille krav om nye etableringsmodeller. Foreløpig har de fleste kommunene begrenset erfaring med slike modeller. Flere av kommunene har imidlertid benyttet varianter av slike modeller i sitt boligsosiale arbeid rettet mot vanskeligstilte.

Fredrikstad synes å være mer positivt innstilt enn de øvrige kommunene til å stille krav til nye etableringsmodeller. Som drøftet i problembeskrivelsen har de opplevd en sterk vekst i boligprisene, og de ser at etableringsutfordringene i byområde er tiltagende. De er derfor opptatt av å komme opp med løsninger som kan bidra til at flere har mulighet til å kjøpe egen bolig.

Både Trondheim og Oslo påpeker at de kommersielle etableringsmodellene retter seg mot de som har relativt god inntekt og som kan betjene et boliglån, men som ikke har tilstrekkelig egenkapital til å få lån gitt de begrensningene utlånsforskriften skaper. De stiller dermed spørsmål ved om det er et kommunalt anliggende å regulere bruken av disse modellene for å hjelpe denne målgruppen. Samtidig understreker Oslo at de er positivt innstilt til løsninger som kan hjelpe flere inn i boligmarkedet. Sandnes ser heller ikke behov for å kunne regulere dette i dag. Etter deres vurdering må bruk av nye etableringsmodeller basere seg på frivillighet fra utbyggersiden.

5.3.5 Ønsker å stille krav til studentboliger

Både Trondheim, Bergen og Stavanger gir i intervjuet uttrykk for at de er interessert i muligheten for at studentboliger (utleieboliger til studenter) skal kunne reguleres som en egen boligtype. Stavanger har blant

annet en pågående områderegulering for universitetsområdet hvor de ønsker å regulere deler av området til studentboligformål. Per i dag er dette ikke mulig og området må enten reguleres til boligformål eller til offentlig formål. Stavanger er opptatt av at boligene skal kunne forbeholdes studenter og at de ikke skal leies ut eller selges til andre grupper. Dette begrunnes både med at boligene er tilknyttet universitetsområdet, men også fordi boligene vurderes å ikke være egnet som varig bolig for en husholdning.

5.3.6 Oppsummering av funn fra intervjuer med kommunene

Det overordnede inntrykket vårt fra intervjuene med kommunene er at tiltaket i form av nye planbestemmelser om disposisjonsform fremstår som relevant ut fra kommunenes behov.

Likevel opplever vi at kommunene er avmålte med tanke på relevansen ved å stille krav om hhv. borettslag, utleieboliger og nye etableringsmodeller. Flere peker på at krav om både borettslag og nye etableringsmodeller vil være svake virkemidler for å unngå opphopning av levekårsutfordringer og å redusere etableringsutfordringer. Krav om utleieboliger anses primært som et virkemiddel for å stimulere til en mer profesjonell utleiesektor og kan på denne måten muligens bidra til å bedre levekårsutfordringer blant husholdninger som leier bolig. I hvilken grad det vil kunne bidra til å redusere opphopning av levekårsutfordringer er imidlertid usikkert.

Det kan synes paradoksalt at kommunene er positive til nye planbestemmelser, samtidig som at de er usikre på relevansen av å stille krav til de ulike modellene vi vurderer. Vi tolker kommunene som at de gjerne vil ha en opsjon til å kunne stille slike krav selv om de er noe usikre på relevansen av å stille krav til de ulike modellene i dag. Enkelte peker i intervjuene også på at det kan være behov for å tenke litt nytt når det gjelder boligmodeller, og flere kommuner er nysgjerrige på modeller for rimelige boliger.

Mange av kommunene er også generelt skeptiske til å pålegge utbyggerne bestemte fordelinger som reduserer lønnsomheten i utbyggingsprosjektene. Det synes som at kommunene primært ønsker å ha en bestemmelse i bakhånd når de diskuterer profil på utbyggingsprosjektene med utbyggerne, og ikke nødvendigvis er interessert i å stille krav. Deres erfaringer er at det er håpløst å jobbe mot utbyggerne og stille rigide krav, men at det er mer konstruktivt å fremme omforente løsninger gjennom dialog med utbyggerne. Særlig de mindre bykommunene som Sandnes og Fredrikstad gir uttrykk for at lønnsomheten i utbyggingsprosjektene sjelden er god nok til at de i praksis har mulighet til å stille

rigide krav til utbyggerne uten at dette går ut over investeringsviljen.

5.4 Prinsipielle vurderinger: Kan, skal eller generelt hensyn

Vi har vurdert i hvilken grad det er noen prinsipielle hensyn som påvirker mulighetene til å innføre nye bestemmelser og/eller hvordan nye bestemmelser bør utformes. I intervjuene har verken kommunene eller utbyggere pekt på prinsipielt problematiske forhold i loven, men begge grupper peker på nødvendigheten av tidlig varsling. Dette innebærer at kommunen bør identifisere utfordringer som nye bestemmelser skal løse allerede i planstrategien og de bør varsle i arealplanen i hvilke utbyggingsområder kommunen ser for seg at det kan være nyttig å stille krav til bestemte disposisjonsformer. Vi drøfter nærmere hvordan kommunens planlegging påvirkes i kapittel 7.

En relevant prinsipiell problemstilling er imidlertid hvorvidt loven bør gi kommunene *rett* eller *plikt* til å bestemme disposisjonsform i nye boliger. Oppdragets utgangspunkt, nullalternativet, er at kommunen i dag kun kan fremme dette som et ønske vis-a-vis utbyggere. Det er med andre ord snakk om innføring av en ny lovhjemmel som gir kommunene mulighet til å pålegge utbyggere bestemte disposisjonsformer i utbyggingsprosjekter dersom kommunene ser det som hensiktsmessig.

«Kan-regel»

Skal en slik «kan-regel» innføres, er det naturlig at kommunene blir pålagt en form for dokumentasjon knyttet til det hensynet som en slik endring er tenkt å ivareta, det vil si dokumentasjon om opphopning og etableringsutfordringer i ulike deler av kommunen.

«Skal-regel»

En «skal-regel» vil si å pålegge kommunene og bestemme disposisjonsform i utbyggingsprosjekter. En bestemmelse om at en prosentandel av alle boligene skal være «etablererboliger» er et eksempel på en slik tilnærming. Velger lovgiver en «skal-regel» bør dette følges opp med veiledning og en form for autoritativ overvåking – blant annet gjennom regionale planer og statsforvalteren.

«Generelt hensyn»

Det finnes andre muligheter til å fremme det sosiale aspektet av bærekraftshensynet og disposisjonsform for nye boliger enn en reguleringsbestemmelse. Lovgiver kan eksempelvis velge å gi forsterket oppmerksomhet omkring hvilke grupper nye boliger henvender seg til gjennom å innlemme dette i formålsparagrafen, plan- og bygningsloven § 1-1. Å vekte opp problemstillingen gjennom formålsparagrafen er en velkjent metode for å

fremme hensynet i den videre planleggingen. I dag er de tre hensynene som eksplisitt nevnes: universell utforming, barn- og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene. Hensynet til inkludering, utjevning og etablering kan gis en formulering om at «(loven er et virkemiddel for å oppnå sosial bærekraft i byer og tettsteder)» og at reguleringsplaner spiller en viktig rolle for å oppfylle dette hensynet. § 1-1 fjerde ledd vektlegger i dag allerede langsiktige løsninger og konsekvenser for miljø, klima og samfunn slik at en slik presisering vil passe med intensjonene med en formålsparagraf.

Loven gir også rom for at spesifikke hensyn gjentas i § 3-1 og blir fremhevet som en del av nasjonale interesser. Et argument for en slik fremheving i § 3-1 ville være at sosial bærekraft nettopp er hensyn som har en tendens til å bli overskygget i enkeltsaker som løftes fram. Et eksempel på slike hensyn er hensynet til barn- og unges interesser. Barn og unges stemmer blir lett overdøvet, og de er derfor løftet fram som en gruppe hvis interesser skal ha særlig oppmerksomhet. Barn og unges interesser er også ivaretatt etter § 3-3, gjennom et ombud/en representant oppnevnt for å ivareta deres interesser. Loven sikrer også barn og unges interesser i planleggingen gjennom krav om medvirkning og en rekke veiledere om hvordan medvirkning kan gjennomføres. Hvis det er politisk ønske om å fremme noen aspekter av sosial bærekraft gjennom loven, kan en tenke seg tilsvarende arrangementer og innsatser.

Plansystemet forutsetter at styring skal skje ovenfra og ned. Loven legger en klar hierarkisk styringsforståelse til grunn. I jussen omtales dette slik at «(trinnhøyere planer skal legges til grunn for trinnlavere planer)». En annen betegnelse for dette er kaskadepriinsippet (Simenova, et al., 2018). Kaskadepriinsippet er en billedlig betegnelse på hvordan en målsetting på høyere nivå konkretiseres og gis en (stadig mer) anvendt form på lavere nivåer, trinn for trinn fram til gjennomført plan - og systemer for oppfølging og forvaltning gjenstår. Dersom man innfører nye hjemler til hvilke plikter som kan pålegges utbyggere på reguleringsplannivået, kan det derfor argumenteres for at dette bør være speilet i en tydelig oppvekting av dette hensynet, både i lovens formålsparagraf, og/eller gjennom justeringer i ordlyden i plan- og bygningslovens § 3-1. Formålet med en slik oppvekting er at det bidrar til å rettsliggjøre politikken, og det vil bidra til at hensynene ses som relevante i alle sammenhenger. I praksis (og rettslig) vil det synliggjøre at en faktisk ønsker å løfte målet om sosial bærekraft fram på samme måte som miljømessig og økonomisk bærekraft. Å ta i bruk innsigelse som virkemiddel vil være en logisk konsekvens av at en på statlig nivå ønsker å løfte hensynet fram.

Kort oppsummert kan en si at uansett hvilken form lovgiver velger for å forsterke hensynet til sosial bærekraft i nye utbyggingsprosjekter, vil en forsterkning kreve at nasjonale myndighetene bidrar til å tydeliggjøre hensynet nærmere, gjennom både å løfte hensynet fram i selve loven og gjennom å vise til hva hensynet innebærer og hvordan det kan ivaretas. I tillegg må tilgrensende lover tilpasses slik at disse ikke blokkerer iverksetting.

5.4.1 Kommunenes vurderinger

I intervjuene med kommunene ble skillet mellom mulighet og påbud trukket fram. Det kom klart fram at kommunene ønsker selv å bestemme i hvilke sammenhenger de – eventuelt – vil bruke en slik rett. De vil unngå en situasjon der statsforvalteren (eller andre) kan fremme en innsigelse dersom kommunene velger å ikke bruke denne retten. Generelt er det utøvende leddet i kommunen skeptiske til å pålegge utbygger å ta i bruk disposisjonsformer som utbygger mener ikke er egnet i det aktuelle området som reguleringsplanen omfatter.

5.5 Alternative tiltak

I henhold til utredningsinstruksen skal det også vurderes om det finnes andre tiltak som kan bidra til å nå målene. I utgangspunktet er det et stort spekter av virkemidler som potensielt kan benyttes for å adressere dagens etableringsutfordringer og opphøringsproblematikk. Denne utredningen adresserer endringer i plan- og bygningsloven som et mulig virkemiddel, men også økonomiske virkemidler og informasjonstiltak vil kunne være relevante. Det er utenfor dette oppdragets mandat å identifisere og vurdere andre relevante virkemidler. Vi vil imidlertid trekke frem noen alternative tiltak og modeller som har blitt drøftet i intervjuene med kommunene.

Økt bruk av kommunale grunnerverv der kommunen kjøper tomter eller selger eksisterende tomter med krav til prisnivå eller andre betingelser vil være et alternativt virkemiddel. Slik utviklingspolitikk må imidlertid finansieres av kommunen. Dette er altså et alternativ til å gi kommunene anledning til å bestille bestemte typer boliger gjennom bruk av reguleringsautoritet, slik det er beskrevet i seksjonen om internasjonale erfaringer, og til dels et alternativ til tiltaket som her er analysert.

I intervjuene har særlig storbykommunene vist stor interesse for alternative boligmodeller for rimelige boliger, og særlig blir den danske modellen for allmennboliger trukket frem som et eksempel. Den danske modellen for allmennboliger og erfaringene med denne modellen drøftes i mer detalj i neste kapittel.

Andre aktuelle alternative tiltak kan være utvidet bruk av de eksisterende boligsosiale virkemidlene. Utvidelser av dagens startlånordning og bostøtteordning kan være et aktuelt tiltak for å avhjelpe etableringsutfordringene i storbyene.

5.6 Oppsummering

Tiltaket som skal vurderes er om det bør innføres nye bestemmelser i plan- og bygningsloven som gir kommunene adgang til å regulere disposisjonsform, organisasjonsform og/eller alternative etableringsmodeller for boliger. KMD har avgrenset tiltaket fra modeller med subsidielementer, og konkret innebærer dermed tiltaket at kommunene kan stille krav til de ulike boligmodellene som benyttes i dag: sameie, borettslag, utleieboliger og nye etableringsmodeller. I dette kapittelet har vi vurdert om kommunene anser nye bestemmelser for å være et relevant tiltak for å nå tiltakets målsettinger og hvilke modeller det eventuelt vil være relevant for kommunene å stille krav til. Tilbakemeldingene fra kommunene i intervjuene og i ulike høringssvar tilsier at kommunene er positive til å få mulighet til å stille krav til disposisjonsform. Kommunene fremhever i intervjuene at særlig krav om borettslag og nye etableringsmodeller kan være aktuelle virkemidler i kommunenes boligpolitikk.

Selv om kommunene ønsker å ha mulighet til å stille krav til disposisjonsform, er de likevel usikre på hvor virkningsfulle dagens boligmodeller er for å oppnå de tilsiktede endringene i boligmarkedet. Sammenhengen mellom modellene og de tilsiktede virkningene synes å være usikker. Hvis kommunene får en mulighet til å stille krav til disposisjonsform, er det derfor usikkert om de faktisk vil benytte seg av den. I kapittel 8 til 11 gjør vi en selvstendig vurdering av hvilke virkninger som vil kunne oppstå hvis kommunene velger å stille krav til hhv. borettslag, utleieboliger og nye etableringsmodeller.

6. Erfaringer fra andre land

De landene som bruker planloven for å fremme slike hensyn gjør dette ut fra en dobbelt hensikt: både for å øke omfanget av rimelige boliger og for å sørge for at rimelige boliger finnes i alle deler av kommunene. I dette kapitlet drøfter vi om det er noen lærdommer å hente fra andre lands praksis og erfaringer med å bruke planlegging for å fremme bestemte typer disposisjonsformer.

Systemene som benyttes i andre land varierer, men samles gjerne under den felles betegnelsen «inclusionary housing» (Calavita & Mallach, 2010), som er definert på følgende måte:

«Inclusionary housing is a means of using the planning system to create affordable housing and foster social inclusion by capturing resources created through the marketplace.»

Definisjonen vektlegger at «rimelige boliger» inkluderes i nye utbyggingsprosjekter, og peker på at dette skjer gjennom å hente inn ressurser fra markedet. Denne presiseringen gjelder for en rekke lands bruk av «inclusionary housing», men ikke alle. De Kaam et al. (2014) velger en litt annen definisjon der de peker på at «rimelige boliger» like gjerne kan gjøres rimelige gjennom en form for offentlige subsidier – for eksempel subsidier av tomter. Hvorvidt bidragene kommer fra offentlig sektor eller privat er ikke avgjørende i deres definisjoner. De Kaaam et al. (2014) er imidlertid tydelige på hovedhensikten med «inclusionary housing», nemlig å kombinere ulike boligtyper («rimelige» eller «affordable») og markedsbaserte boliger i ett og samme utbyggingsprosjekt.

Mallach & Calavita (2010) tar mer eller mindre for gitt at det finnes spesielle tilbydere av rimelige boliger, og at den overordnede hensikten med å trekke dette inn i planleggingen av nye boligprosjekter er å spre denne type boliger alle steder, som ledd i å skape mer inkluderende lokalsamfunn. De Kaam et al. (2014) tar ikke dette for gitt og er eksplisitt på at en «inclusionary housing»-politikk må definere noen typer boliger som skal inngå i politikken. De er også opptatt av at det må være definerte målgrupper for disse boligene. Både Mallach & Calavita (2010) og De Kaam et al. (2014)

baserer sine definisjoner på empiriske studier av et stort antall land som har erfaring med (ulike varianter av) en slik politikk.

Hansson (2015) utdyper forholdet mellom «inclusionary housing» og den generelle boligbyggingen. Med referanse til Sverige og ulike byer i Tyskland viser Hansson at politiske satsninger som løfter «inclusionary housing» fram alltid inngår i en bred politisk offensiv for å øke omfanget av all nybygging. Kommunene som Hansson studerer er med andre ord svært tydelige på at de gjør to typer innsatser, en for at nybyggingen skal økes, og en for at alle nybyggingsprosjekter skal inneholde rimelige boliger. Hansson studerer Sverige og flere tyske byer. På alle disse stedene har ett eller flere etablerte boligtilbud vært rettet mot husholdninger med lavere inntekter, og satsningen som gjøres i forhold til «inclusionary housing» handler om å bruke planloven for å påse at slike boliger også integreres i nye boligprosjekter.

De neste to avsnittene presenterer kort utviklingen i Danmark og England. Danmark fordi det i diskusjonen om rimelige boliger og disposisjonsform ofte vises til Danmark og «almene boliger», England fordi en her har mer enn 30 års erfaring med et slikt system.

6.1 Den danske «almen boligen»

Kommunene har i intervjuene vist en viss interesse for den danske modellen for «almen bolig», heretter kalt allmennbolig. Trolig fordi vårt naboland i 2015 innførte en endring i planloven som gav kommunene rett til å bestemme at opptil 25 prosent av alle nye boliger i et utbyggingsprosjekt skal være en allmennbolig. Bestemmelsen iverksettes gjennom lokale planer. «Lokalplan» er definert i den danske planloven, og har likhetstrekk med norske reguleringsplaner. I 2015 ble det innført en ny hjemmel i den danske planloven som gir kommunene rett til å kreve at allmennboliger skal inngå i private kommersielle utbyggingsprosjekter (hjemmelen er planloven § 15, stk. 2 pkt. 9). Den umiddelbare begrunnelsen er å få variasjon og bredde i nye boligprosjekter, også sosioøkonomisk. Den bredere politiske begrunnelsen er at danskene mener at alle deres byer skal «være en by for alle». Senere har andre politiske initiativ kommet til, som alle skal bidra til å sikre «rom for skolelæreren, tømmeren og den unge akademikeren i København (Vikkelsø & Lauritzen, 2021).

Når det gjelder den danske modellen er det viktig å merke seg at hjemmelen handler om å koble en etablert boligform til nybygging. Danske

allmennboliger består av familieboliger, ungdomsboliger og seniorboliger og betegnes gjerne som «kjernen i den danske velferdsstatens strategi for rimelige boliger» (Hansson, et al., kommende bok)

Allmennboliger er leieboliger som er åpne for alle uavhengig av inntekt. De tilordnes basert på en venteliste, men kommunene har henvisningsrett til en prosentandel av enhetene (ofte 25 prosent) for å huse utsatte individer og familier (Bolig og planstyrelsen, Danmark, 2021). Som det framgår av finansieringen, er dette utleieboliger med (begrenset) innskudd. Leien er fastsatt ut fra en rekke kjennetegn ved boligen (størrelse, standard, alder mm.). Boligene er grundig regulert gjennom almenboligloven, en 17-paragraf lang lov som beskriver i detalj hvordan slike boliger skal finansieres, tildeles og forvaltes. Boligene etableres som boligselskap og disse eies av Danmarks Almene Boliger. I 2020 var det omtrent 560 000 almene boligenheter med 975 000 beboere, tilsvarende 1/6 av Danmarks totale befolkning. Danske Almene Boliger driver omfattende informasjonsarbeid og analyse av egen virksomhet og av utviklingen i danske lokale boligmarkeder.

Det foreligger ingen inntektskrav for tildeling av en allmennbolig, men analyser viser at utdanningsnivå, inntekt og tilknytning til arbeidsmarkedet er generelt lavere blant dem som bor i en slik bolig enn i resten av befolkningen. Almene boliger skal ha en moderat, men god standard. Loven opererer med et «maksimalt beløp for totalkostnaden ved etablering av nye boliger (fastsatt av innenriks- og boligministeren), som skal «oppfylle boligsektorens rimelige krav til bolig av den aktuelle typen [men har ikke] luksuskarakter» (Hansson, et al., kommende bok). Almene boliger mottar betydelig offentlig støtte/subsidier når de oppføres. Nye boligprosjekter får støtte fra kommunen i form av 10 prosent kommunal aksjekapital, som gis som rente- og avdragsfrie lån i 50 år. Den resterende finansieringen består av 88 prosent boliglån nedbetalt over 40 år, med en fastsatt rente (for tiden 2,8 prosent). De siste 2 prosentene er innskudd fra beboerne. Dersom denne «finansieringspakken» ikke dekker de reelle kostnadene kan både staten og kommunen der prosjektet ligger dekke differansen. Til tross for finansieringssystemet er det deler av landet hvor et hett marked gjør at «finansieringspakken» ikke strekker til. Dette er spesielt tilfelle i København, men også til en viss grad i Aarhus, Aalborg og Odense. I flere av disse områdene gjør tomtekostnadene det umulig å holde seg innenfor regulatoriske grenser for kostnadene. Det er derfor gitt anledning for kommunene til å subsidiere kjøp av tomter for nye allmennboliger.

Danske Almene Boliger har lange røtter i Dansk samfunnsliv. Det som er nytt av 2014 er at kommunen

fikk rett til å koble almene boliger på en privat utbygger, dvs. på en aktør med råderett til en tomt og med planer om å bygge et større boligprosjekt. Kommunen stiller krav og så finner kommunen og utbygger sammen en måte å løse dette på. For eksempel kan den private utbyggeren selge en del av tomten til et allment boligselskap eller avtale å bygge boliger på vegne av Danske Almene Boliger. Det er imidlertid alltid Danske Almene Boliger som står som bestiller og har det fulle ansvaret for både bygging og senere forvaltning.

Endringene av 2015 er nylig evaluert. Evalueringen viser at av ca. 1 700 lokale planer knyttet til boligutvikling de siste årene, var det 45 planer som hadde inkludert et krav om at en prosentandel av boligene skulle være almene. Dansk Plandata viser at det ble oppført allmennboliger i 23 områder, av til sammen planer for 45 nye områder. Når en ser på summen av alle nye boliger i de 45 planene, var totalt 6 prosent av boligene resultat av krav om rimelig boliger (som altså var stilt i 23 av 45 planer). Blant de lokale planene med krav til almene boliger, er det særlig Aarhus kommune som har implementert rimelige boliger ved hjelp av lokalplanbestemmelsen. Totalt har Aarhus kommune implementert flere rimelige boliger enn København (von Fintel, 2021). Evalueringen peker på relativt beskjeden implementering. Den dokumenterer samtidig en lavere husleie i de rimelige enhetene som ble utviklet etter denne modellen sammenliknet med øvrige enheter (Bolig og planstyrelsen, Danmark, 2021). I København er gjennomsnittlig husleie 1 210 kroner årlig per kvadratmeter for allmennboliger, mot 1 630 kroner årlig per kvadratmeter for private utleieboliger i de samme områdene. Forfatterne av evalueringen mener det er grunnlag for å hevde at modellen kan gi rimelige og inkluderende boliger dersom den implementeres i større skala (Bolig og planstyrelsen, Danmark, 2021).

Evalueringen går gjennom en rekke tiltak rettet mot hvordan en kan styrke omfanget av almene boliger gjennom lokalplanene. Et forslag er å utvide typer områder og typer planer hvor det er tillatt å stille slike krav. I kapittel 4 (s. 49) i evalueringen sies det:

«Planlægningen for nye almene boliger efter 2024 forventes i højere grad at ske på privatejede arealer, hvor kommunen vurderer, at det kan blive mere udfordrende at sikre, at krav om almene boliger bliver omsat i konkret byggeri. Kommunen vurderer, at det eventuelt kan skabe et behov for

redskaber til at sikre, at de almene boliger opføres (...).»

«Der er endvidere rejst forslag om at øge mulighederne for at stille krav om almene boliger i lokalplaner ved fortætning af eksisterende byområder. Forslaget begrundes med et ønske om at øge andelen af almene boliger i eksisterende byområder.»

Kort oppsummert har Danmark et godt utbygget system med innskuddsbaserte utleieboliger rettet mot familier, unge og eldre. Systemet er vel etablert og regulert gjennom *almenboligloven*. Almene boliger mottar kommunal støtte og rimelige lån og leien er regulert. Det stilles ingen inntektskrav til beboerne, men studier viser at beboere i slike boliger i snitt har lavere sosioøkonomisk bakgrunn enn samfunnet for øvrig. Fra og med 2015 kan kommunene nedfelle i lokale planer at alle, også private utbyggere skal tilby en andel (25 prosent) allmenboliger når de utvikler større boligprosjekter. En evaluering viser at bestemmelsen er tatt i bruk, men ikke veldig omfattende, og det diskuteres nå å utvide hjemmelen for når en slik bestemmelse kan tas i bruk.

6.2 Englands forhandlinger om utbyggerbidrag til rimelige boliger

Det engelske systemet med «affordable housing», skaffet til veie gjennom lokale planer og utbyggerbidrag, har også lange røtter. Systemet som sådan har eksistert i tilnærmet 30 år, og finnes i egne varianter i Skottland, Irland og i Australia. I likhet med det danske systemet etableres spesifikke boligtyper gjennom bestemmelser i en lokal plan og egne lovreguleringer. Kort fortalt er systemet slik at kommunen kan kreve at opptil 30 prosent av nye boligheter skal være rimelige. Det kan både være snakk om selveide boliger som tilbys en kjøper til under markedspris eller det kan være boliger som skal leies ut (gjennom kommunen) til særlig vanskeligstilte husholdninger. Ofte vil sistnevnte boenheter bli overført fra utbygger til kommunen til en avtalt pris og forvaltet videre av kommunen, mens den første varianten ikke trenger å gå veien innom kommunen overhodet. Mellom disse to ytterpunktene finnes en rekke andre modeller. Poenget er at kommunen må vite hva slags boliger det er behov for i lokalområdet der prosjektet er lokalisert. Kommunen forhandler deretter med utbygger om hvordan behovet for rimelige boliger i akkurat dette området best kan

møtes. Når partene er enige om valg av boligtype, må det etableres en hensiktsmessig forvaltning. Ofte vil en søke om statlig støtte til disse boligene, slik at staten kan finansiere deler av byggekostnaden og dermed nå de lavere inntektsgrupper med tilbudet. Systemet blir ofte betegnet som «Section 106» fordi det er denne paragrafen i planloven som gir kommunene hjemmel for å stille slike krav. Systemet er den måten engelske byer og kommuner bruker for å skaffe rimelige boliger. Ordningen er imidlertid omdiskutert og blir blant annet sett på som lite effektivt. Dette har mindre med selve prinsippet å gjøre enn med den store graden av skjønn og forhandlinger som det engelske systemet er basert på. Statsministerens kontor har nylig tatt til orde for en reform i planloven og dermed også i håndteringen av «section 106» (Ministry for Housing, communities and local government, 2020)

Den refererte utredningen foreslår en endring av plansystemet på bakgrunn av flere årsaker. En av dem er at alt for få kommuner har vedtatte lokalplaner, en annen er at de mener plansystemet er preget av svært lange planprosesser og mange omkamper og at det har lav legitimitet både hos innbyggere og utbyggere. Dette gjelder plansystemet som sådan, ikke spesielt bestemmelsene om rimelige boliger. Som nevnt er det engelske planavklarings-systemet svært skjønnsbasert. En ferdig behandlet og vedtatt reguleringsplan er ikke juridisk bindende, men danner grunnlag for nye beslutninger om bygging, til forskjell fra forholdet mellom vedtatt reguleringsplan i Norge og påfølgende rammetillatelsen. Det engelske systemet har også en form for «klage-ordning» der utbyggere kan påklage lokalforvaltningens beslutninger. En betydelig andel store prosjekter blir påklaget av utbygger, men de fleste sakene som bringes inn for klagedomstolen blir opprettholdt. Dermed skal myndighetene nå vurdere klageordningens (manglende) effektivitet opp mot hensikten (sikre utilbørlige avgjørelser). Overgang mot et mer regelbasert system er et ledd i å unngå et stort omfang av klager.

Også systemet med å framskaffe rimelige boliger gjennom planlegging skal revurderes. I dag er utbyggerbidrag det fremste virkemidlet for å framskaffe rimelige boliger. Omtrent halvparten av alle nye «affordable homes» er framskaffet på denne måten. I 2020 er omfatter dette ca. 28 000 nye rimelige boenheter i England. Gjennomgangen viser at det anses som uaktuelt å avvikle systemet, men at også denne delen av systemet skal gjøres mer regelbasert og få en fastere og mer forutsigbar form. Det brukes terminologi som en «local levy» i stedet for forhandlingsbasert tilnærming. Ønsket om å reformere plansystemet har også en rekke andre formål, deriblant å styrke «green belt» om byer og gjøre det

lettere å gjennomføre transformasjon av «slitne» byområder fremfor bygging utenfor byenes randsoner. En svært viktig dimensjon bak reformen er mer medvirkning fra lokalsamfunn i planprosessene.

I Planning for the Future (Ministry for Housing, communities and local government, 2020) heter det:

- “We will be more ambitious for affordable housing provided through planning gain, and we will ensure that the new Infrastructure Levy allows local planning authorities to secure more on-site housing provision.”
- “We will give local authorities greater power to determine how developer contributions are used, including by expanding the scope of the Levy to cover affordable housing provision to allow local planning authorities to drive up the provision of affordable homes.”
- “We will ensure that affordable housing provision supported through developer contributions is kept at least at current levels, and that it is still delivered on-site to ensure that new development continues to support mixed communities. Local authorities will have the flexibility to use this funding to support both existing communities as well as new communities.”

Kort oppsummert har England lang og bred erfaring med utbyggerbidrag til rimelige boliger, framforhandlet i forbindelse med byggetillatelse. Systemet støttes opp av sentrale og lokale myndigheter. Det inngår i et skjønnsbasert plansystem som en nå ønsker å reformere slik at det blir mer tydelig, forutsigbart og effektivt. Dette gjelder også utbyggerbidragene til rimelige boliger.

6.3 Oppsummering

Sett fra et norsk perspektiv og funn presentert i denne utredningen, er det et viktig poeng at både det danske og det engelske systemet handler om å koble

«rimelige» boligmodeller inn i nye, markedsbaserte boligbyggingsprosjekter. En bruker planloven for å fremme noe som allerede er etablert, som har bestemte finansielle ordninger og godt utprøvde systemer for forvaltning og oppfølging, ut fra begrunnelser om større bredde i nybyggingen og lokalområder som er reelt tilgjengelige for alle inntektsgrupper.

En annen viktig ting å ta med seg er begge land ser at systemene deres kan forbedres, men ingen av landene vil avvikle systemene, tvert om.

Et tredje forhold å ta med seg er at selv om det å fremme rimelige boliger gjennom planlegging synes fremmed i Norge, er dette et globalt fenomen. Det er en del av planleggings- og boligpolitikken i en rekke land, også land med høy selveier-rate, og hvor boligene som framskaffes primært er selveide enheter.

Dette viser, om enn indirekte, at denne type regulering av ny aktivitet kan skje innenfor rammene av menneskerettighetene (EMK P1-1). I saker som gjelder regulering av økonomisk handlefrihet har nasjonalstaten stor grad av frihet. Norsk grunnlov har også regler om vern av eiendomsretten og tilbakevirkende lovgivning. En påpekning er likevel at en slik kompetanse må forvaltes innenfor mer alminnelige forventninger om likbehandling og forutsigbarhet. Dette ser imidlertid ut til å være håndterbart i de landene som har slike ordninger.

Erfaringene fra Danmark viser at når en slik ordning innføres, gjøres det gradvise tilpasninger. Slik stegvis innføring vil trolig være fornuftig også i lys av norsk rett, og det å innføre en "kan"-regler før en eventuelt foreslår "skal"-regler synes fornuftig. For rigide regler for tidlig i en slik modningsprosess kan gjøre det vanskelig å skape tilstrekkelig legitimitet for ordningen. Informasjonstiltak synes også å være nødvendig, og det synes viktig at informasjonen både rettes eksplisitt mot kommunene og mot utbyggere.

7. Konsekvenser for kommunenes forvaltning og planlegging etter plan- og bygningsloven

I dette kapittelet drøfter vi hvordan nye planbestemmelser som gir kommunene mulighet til å stille krav om disposisjonsform i nye utbyggingsprosjekter vil påvirke kommunenes forvaltning og planlegging etter plan- og bygningsloven.

7.1 Konsekvenser for planlegging

Som drøftet i kapittel 2 er fokuset på sosial bærekraft i planleggingen er relativt nytt. Sosial bærekraft er foreløpig holdt på et overordnet og retorisk nivå og det er i liten grad utviklet indikatorer og egnede overvåkningsmekanismer. Det å sette disposisjonsform på agendaen mellom kommunene og utbyggere er også nytt ettersom det innebærer en direkte linje mellom det som bygges og hvordan boligen skal stilles til rådighet for kjøper. De eksisterende reguleringsbestemmelsene handler utelukkende om fysiske forhold, mens en ny bestemmelse vil handle om finansielle forhold. Det som gjør plan- og bygningsloven til et relevant virkemiddel, er likevel at slike regler kan knyttes til avgrensede areal, eller soner. Plan- og bygningsloven kan dermed være mer hensiktsmessig enn eksempelvis alminnelig forskriftsregulering, der et mål skulle være å ha like regler uavhengig av kommune og arealpress.

En innføring av de nye bestemmelsene i plan- og bygningsloven som utredes her vil påvirke hele plansystemet fra overordnet planstrategi til utstedelse av ferdigattest. Både kommuner og utbyggere er tydelige på at et slikt virkemiddel må varsles tidlig og at det må argumenteres godt for. Dette betyr imidlertid ikke at tiltaket skaper store endringer i forhold til eksisterende arbeidsmåter i kommunen. Prosessmessig har dette tiltaket likhetstrekk med de nye bestemmelsene om utbyggingsavtaler som ble innført fra 2006. Også der var tidlig varsling i overordnede dokumenter og konkretisering av behov viktig. Forventet utbyggerbidrag i ulike delområder skulle varsles, og skulle samtidig overholde bestemmelser om forholdsmessighet og relevans.

Endringene som ble gjort i bestemmelsene for utbyggingsavtaler i 2006 har blitt evaluert i flere omganger. KMD har i et høringsnotat datert 31. juni 2021 foreslått å effektivisere prosessen og gjøre det mer forutsigbart hva som forventes av utbygger og hvor (og når) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). I

høringsforslaget er det blant annet foreslått å lage soner for områder som er omfattet av slike avtaler. Det er fortsatt et åpent spørsmål om KMD ønsker å samkjøre eventuelle krav om sosial bærekraft som en del av dette, se kapittel 12 for refleksjoner om dette.

Planleggere på innsendt plan var i intervjuene opptatt av at dersom en slik rett ble innført var det nødvendig å varsle dette i overordnede dokumenter. Å bringe dette fram til utbyggere uten at hensynet er bredt formidlet og diskutert, ble opplevd som vanskelig å forklare for utbygger. Selv om kommunene føler at et aktivt fokus på disposisjonsform er langt unna dagens praksis mener de at loven gir gode muligheter for å ta inn en slik bestemmelse.

Informantene i en større bykommune sier: «Vi mener slike bestemmelser kunne ha form som hensynssone. Dersom kommunen la hensynssone i et geografisk område med slike bestemmelser (...i overordnet plan ...) ville det virke inn på tomteprisen. Vi mener derfor at en bestemmelse om dette må inn i kommuneplanens arealdel.

Informantene i en større kommune sier: «Selv reguleringsprosessen foregår innenfor veldig regulerte, formaliserte rammer og det ligger i lovverket en rekke hensyn som skal ivaretas. Dette (befolkningssammensetning i prosjektet) har vi ikke bestilling på, verken i bystyret eller i loven. Vi skal passe seg for å drive politikk, det kan ikke være noe vi finner på i planprosessene fordi en synes det er fint. Det må ligge i planene for området, sentrumsplan, boligplan mm. Det er der det må ligge. (Nå) prater vi om dette i innledende faser, men det er helt uforpliktende, vi har jo ikke mulighet til å stille krav bak det. (...) Hvis vi skal stille slike krav må kommune være klar på eksakt hva virkemidlet skal være og hvorfor skal en bruke det.»

De legger til: «I dagens politiske konstellasjon er det interesse for dette».

En annen mindre by er også opptatt av at dette må være klarere enn det er i dag og være politisk ønsket:

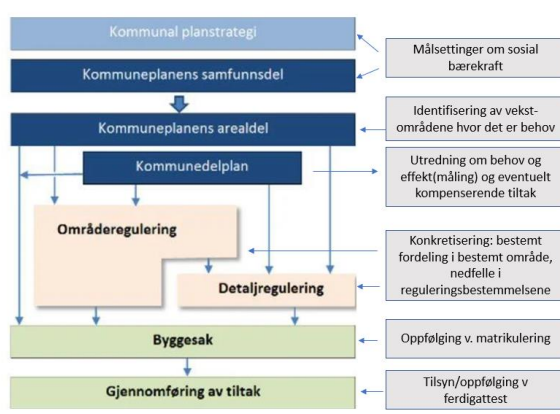
«Dersom det blir politikk av et slikt pålegg vil også kommunen ha problemer med å forvalte dette på en god måte. (...) Her hos oss er vi også engstelige for at utbyggere kan bruke dette som brekkstang for å presse rammene i prosjektet. Hvis utbygger ikke ser nytteverdi, får en ikke politikerne med her».

Få kommuner peker imidlertid på store konsekvenser for egen plankapasitet, og utsagnet nedenfor er

typisk for flere kommuner: «Nei, det kommer stadig endringer i veiledere og forskrifter, så vi er vant med å forholde oss til endrede rammer. Kommer dette i dag, hadde vi her i «Småbyen» fortsatt manglet oppdraget fra bystyret. Men hvis vi hadde fått det – har vi kompetanse og informasjon tilstrekkelig».

For å sørge for tidlig varsling, innebærer det at kommunen bør identifisere utfordringer som dette skal løse allerede i planstrategien, og de bør varsle i arealplanen i hvilke utbyggingsområder kommunen ser for seg at det kan være nyttig med bestemte former for disposisjon. Et mulig sted for dette er i kommunens boligplan. De fleste større kommuner har boligplaner. Mange kommuner løser nå dette ved å koble boligosiale planer og boligbyggeplaner gjennom såkalte «Helhetlige boligplaner» (KS 2021, Husbanken 2021). I figuren nedenfor viser hvordan helhetlig boligplan kan inngå som en «kommunedelplan» og hvordan hensynet om disposisjonsform kan flettes inn i ulike plantyper og -nivåer.

Figur 7-1: Mulig modell for hvordan krav om disposisjonsform kan innarbeides i ulike plantyper og -nivåer



Kilde: NIBR basert på KMD's veiledning

7.2 Behov for oppfølging i byggesaksbehandling og tilsyn

Dersom staten gir kommunene anledning til å stille krav om bestemte disposisjonsformer vil det kreve oppfølging i byggesak. Det vil trolig også måtte inngå i kommunens tilsynsaktivitet. Tilsynsaktiviteten vil ha en noe annen form enn den etablerte ulovlighetsoppfølgingen som kommunene allerede har. I dette tilfellet vil tilsynet i stor grad skje ved ferdiggattest, gjennom å sjekke om matrikulering og annen form for registrering er gjort slik at det sikrer

⁵ Relatert til begrensinger på korttidsutleie, for eksempel via Airbnb, på 90 døgn i året i sameier og 30 døgn i året i borettslag.

den fordelingen som kommunen eventuelt krever. Tilsyn er generelt viktig for å sikre at kravene i bestemmelsene faktisk blir gjennomført og likhet mellom boligbyggeaktørene.

Fra kommunenes side framstår det som lite attraktivt å følge opp bestemmelser som er innført mot utbyggers vilje. Flere kommuner løfter frem at det er utfordrende å følge opp slike bestemmelser og at kommunens sanksjonsmuligheter hvis bestemmelsen brytes er begrenset. De trekker frem eksempler knyttet til seksjonering av utleieboliger, seksjonering av parkeringsplasser og kontroll av begrensninger på kortsiktig utleie.⁵ En kommune har erfaring med lignende oppfølging fra hyttebygging og forteller:

«I ettertid må vi jo se om kravene i planen er overholdt Tidligere ute på Øya, var det bygget hytter i 100 meters beltet i form av «Hyttelandsbyer med utleieobjekter». Her så kommunen at hyttene var seksjonert og solgt til private. Dermed ble det en stor oppgave å holde tilsyn og møte 40 eiere i stedet for én eier, som intensjonen var. Da ble det laget en bestemmelse om at de måtte organisere dette som ett sameie slik at kommunen kunne føre tilsyn via én adressat.»

«Er det noe utbyggere ikke liker, så er mekanismen at de leter etter smutthull og omveier rundt. Men da blir jo også tilsynet tøffere. Dette kan fort bli arbeid i motbakke.»

En informant drøfter også i intervjuet at kommunene i dag har begrenset erfaring med å føre tilsyn etter oppføring av bygg og anlegg. Informantene drøfter om eventuelle krav om disposisjonsform vil innebære behov for økt tilsynsaktivitet i kommunen. Informanten drøfter også at dette potensielt kan skape et kompetansebehov i kommunen på boliglovgivning som kommunen per i dag ikke har kompetanse på.

7.3 Behov for ny informasjon

Kommunenes informasjon om sosioøkonomi og levekår i boligmarkedet synes basert på tilbakemeldingene i intervjuene å være varierende. Mange av kommunene gir i intervjuene uttrykk for at de har god oversikt over levekårsutfordringer i kommunen. De har for eksempel gjennomført levekårsundersøkelser for å kartlegge etablerings- og opphopningsutfordringer og/eller gjennomført sosioøkonomiske analyser på grunnkrets nivå for å kartlegge opphopning av levekårsutfordringer. Andre kommuner gir uttrykk for at de har behov for nye datasett som kan vise både etableringsutfordringer og opphopning av levekårsutfordringer i kommunen. Fra intervjuene

fremkommer det at alle kommuner har et behov for å koble sosiokulturelle og sosioøkonomiske data opp mot aktiviteter planleggingen. Det er i dag en svak kobling mot planlegging og så godt som ingen kobling til utbyggernes boligutvikling.

7.4 Konsekvenser for ressursbruk i kommunen

Kommunene har i begrenset grad vurdert hvilke konsekvenser nye bestemmelser i plan- og bygningsloven vil ha for deres ressursbruk. Inntrykket fra intervjuene er imidlertid at kommunene foreløpig vurderer at nye krav ikke skaper store endringer i forhold til eksisterende arbeidsmåter i kommunen og heller ikke vil ha vesentlige konsekvenser for kapasiteten i byggesaksbehandlingen. Det er imidlertid grunn til å tro at det vil være implementeringskostnader i kommunene knyttet til både kompetanseheving og omstilling. Det er også usikkerhet knyttet til om plan- og byggesaksavdelingene kan håndtere et nytt krav med dagens kapasitet. Hvis det blir aktuelt å innføre nye krav, vil det derfor være behov for å utrede de økonomiske konsekvensene for kommunene nærmere. Samlet sett er vår foreløpige vurdering basert på intervjuene med kommunene at de forvaltningsmessige konsekvensene av nye bestemmelser er usikre, men antas å være relativt begrensede.

7.5 Oppsummering

Innføring av en bestemmelse som gir kommunen rett til å bestemme hvilken disposisjonsform boligene i nye boligprosjekter skal ha, har i prinsippet små direkte forvaltningsmessige konsekvenser. En eventuell ny bestemmelse som gir kommunene adgang til å regulere disposisjonsform mangler både informasjon- og veiledningsmateriale.

Før en slik bestemmelse innføres bør det foreligge informasjonsmateriale som peker på de komplekse sammenhengene mellom sosioøkonomisk profil i ulike delområder og nybygging. Veiledningsmateriale bør vise både kommune og utbygger hvilke etablerermodeller som finnes og hva som kreves for å kunne tilby slike, samt informasjon om borettslag og eierseksjoner. Hensikten med slik informasjons- og veiledningsmateriale er mer informerte valg for både kommune og utbygger.

Dersom en slik bestemmelse innføres skal den håndheves av saksbehandlere («på») innsendte planer, og det er viktig at saksbehandlere både kan begrunne eventuelle krav og formidle informasjon om hvordan eventuelle krav kan fylles.

Norge har bred tradisjon for å koble informasjons- og veiledningsmateriale til reguleringsbestemmelser, og både departement og utbyggerbransjen lager denne type materiell. Det foreligger altså ikke for dette hensynet, men ved innføring av eventuelle nye bestemmelser vil det være behov for tilsvarende informasjons- og veiledningsmateriale.

8. Om analyse av virkninger av nye bestemmelser

I de neste tre kapitlene vurderer vi nærmere hvilke positive og negative virkninger som oppstår hvis kommunene får lovmessig adgang til å stille krav til hhv. borettslag, utleieboliger og nye etableringsmodeller. Vi vurderer hvordan det å stille krav til konkrete boligmodeller påvirker boligmarkedet og drøfter i hvilken grad tiltaket bidrar til å realisere de tilsiktede virkningene.

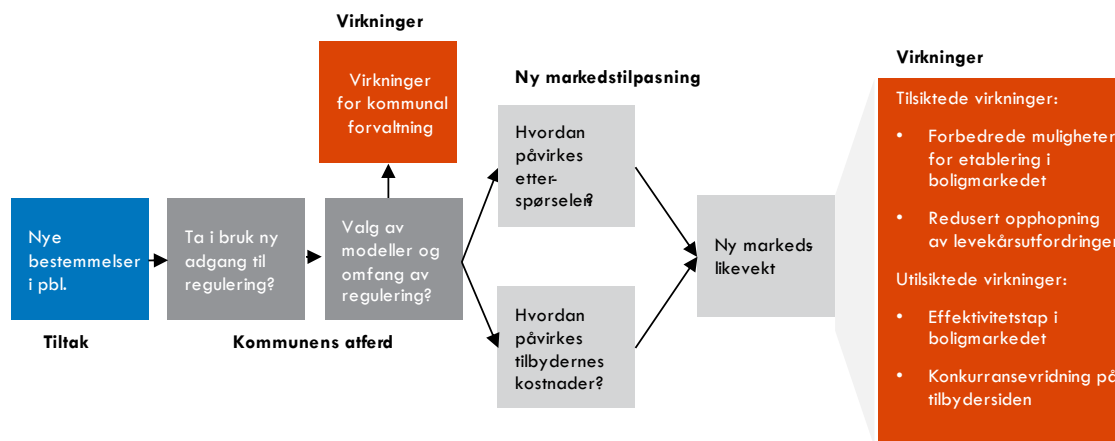
En virkning er den endringen som oppstår relativt til nullalternativet som er beskrevet i problemanalysen i kapittel 2. Vi belyser hvilke virkninger som oppstår dersom kommunene velger å stille krav til henholdsvis nye etableringsmodeller, borettslag og utleieboliger i nye boligprosjekter (se beskrivelse av tiltaket og aktuelle boligmodeller i kapittel 5). I motsetning til mange tiltak som vurderes i samfunnsøkonomiske analyser, som har umiddelbare virkninger ved idriftsettelse, vil nye bestemmelser i plan- og bygningsloven være betinget av ulike forhold og ha en mer sammensatt årsak-virkningskjede (se Figur 8-1). Det vil både være usikkert om kommunene velger å stille krav, hvilke modeller de eventuelt stiller krav til og i hvilket omfang det stilles krav. For å

synliggjøre virkningene av å stille krav vurderer vi virkningene av de ulike modellene det kan stilles krav til hver for seg. Vi drøfter kvalitativt hvordan omfanget på reguleringen i kommunen påvirker analysen av virkninger.

Analysen av nye etableringsmodeller er mest omfattende. Vi viser ved hjelp av regneeksempler hvordan etableringsmulighetene på individnivå påvirkes. Deretter vurderer vi både teoretisk og empirisk hvordan oppskalering av disse modellene påvirker likevekter i boligmarkedet ved å kalibrere en boligmarkedslikevektsmodell. Vi drøfter kvalitativt hvordan det å stille krav til nye etableringsmodeller i utbyggingsprosjekter kan påvirke oppskaleringen og hvilke virkninger det vil gi sammenlignet med nullalternativet.

Virkningsanalysen av å stille krav til borettslag og utleieleiligheter er mer overordnet og kvalitativ. Vi drøfter basert på standard økonomisk teori og funn fra intervjuer med kommuner og utbyggere hvilke virkninger som oppstår dersom kommunen velger å stille krav til disse boligmodellene. Vi drøfter både hvordan lønnsomheten i utbyggingsprosjekter påvirkes, hvordan likevekter i boligmarkedet påvirkes og hva slags ulike virkninger som oppstår.

Figur 8-1: Årsak-virkningskjede



Illustrasjon Oslo Economics og NIBR

9. Virkninger av krav til nye etableringsmodeller

I dette kapittelet ser vi nærmere på nye etableringsmodellens betydning for etablering på individnivå og hvordan en oppskalering av disse modellene vil påvirke boligmarkedet. Vi vurderer også hvilke virkninger som vil oppstå hvis kommunen stiller krav til at det skal tilbys nye etableringsmodeller i utbyggingsprosjekter.

9.1 Analyse av modellenes betydning for etableringsmuligheter på individnivå

Vi skal i dette delkapittelet vurdere hvilke virkninger nye etableringsmodeller gir på individnivå. Etableringsutfordringene som adresseres i disse modellene er todelt. Ved boligkjøp stiller bankene krav om 15 prosent egenkapitalkrav.⁶ For noen grupper vil etableringsutfordringene primært bestå av at de ikke har spart opp tilstrekkelige midler til å innfri egenkapitalkravet, selv om de har tilstrekkelig inntekt til å kunne håndtere et banklån. For andre grupper er utfordringen først og fremst at de har for lav inntekt til å kunne betjene et banklån som gir mulighet til å kjøpe en bolig som dekker husholdningenes behov. De har med andre ord utfordringer med inntektskravet.

De nye etableringsmodellene bidrar først og fremst til å løse egenkapitalproblemet for husholdninger som mangler tilgang på foreldrebanken og som ikke kommer inn under bankenes unntaksvoter for utlånsforskriften. Det kan være tidkrevende å spare opp tilstrekkelig egenkapital. Hvor lang tid det tar å spare avhenger av blant annet inntektsutvikling, inntektsnivå, leiepriser og boligprisveksten. Økende boligpriser gjør det ekstra utfordrende ettersom det innebærer sparing mot et glidende mål. En sentral egenskap ved etableringsmodellene er at de bidrar til å framskynde etableringen, dvs. kjøp av egen bolig, som følge av at husholdningen slipper å spare for å innfri egenkapitalkravet.

De ulike modellene bidrar i ulik grad til å løse utfordringene knyttet til etablering. Vi vil ved hjelp av regneeksempler vise hvordan de ulike modellene påvirker hhv. inntektskrav ved kjøp av bolig og sparetid for å innfri egenkapitalkravet. Vi tar utgangspunkt i fire av de mest vanlige

etableringsmodellene: leie-til-eie, delt eierskap, bostart og garanti, som beskrevet i kapittel 4.5.

For å illustrere modellenes virkninger for kjøper, benytter vi et enkelt regneeksempel. Vi tar utgangspunkt i en bolig som koster 3 millioner kroner i bruktboligmarkedet. Tilsvarende bolig antas å koste 15 prosent mer i nybyggsegmentet, dvs. 3,45 millioner kroner. Vi antar at den årlige leieprisen på tilsvarende bolig er i intervallet 4 prosent til 5,5 prosent av kjøpesum.

Tabell 9-1 viser hvilke månedlige leiepriser vi legger til grunn i analysen.

Tabell 9-1: Forutsetninger om leiepriser

	Leie 4 % av kjøpesum	Leie 5,5 % av kjøpesum
Brukt bolig (verdi 3,0 mill. kroner)	10 000	13 750
Ny bolig (verdi 3,45 mill. kroner)	11 500	15 813

Videre antar vi en lånerente på 3 prosent, kalkulasjonsrente på 8 prosent, årlige fellesutgifter på 1 prosent av kjøpesum og årlige vedlikeholdsutgifter på 0,25 prosent av kjøpesum. Til slutt antar vi at husholdninger består av 1 person uten bil med SIFO-sats på 279 000 kroner i året, uten annen gjeld.

For å beregne hvor lang tid husholdningene ville brukt på å spare opp tilstrekkelig egenkapital, antar vi at all inntekt utover utgifter til nødvendig livsopphold og boutgifter settes av til sparing, og at det spares til kjøp av en bolig i bruktboligmarkedet som tilsvarer den nye boligen som kjøpes gjennom de alternative etableringsmodellene.

9.1.1 Garanti

Garantimodellen innebærer at boligkjøper får et topplån, som tilsvarer 15 prosent av kjøpesummen. Dette lånet må tilbakebetales i løpet av en bestemt periode. Deretter vil boligkjøperen eie boligen uten betingelser, og kan omsette boligen fritt. Modellen innebærer på mange måter at en kommersiell aktør garanterer for et topplån som lar boligkjøperen gjeldsfinansiere 100 prosent av boligen.

Virkninger for betjeningsevne

Garantimodellen innebærer at kjøper får hjelp til å dekke egenkapitalkravet, men har ingen innvirkning på kjøpers lånebetjeningsevne. Inntektskravet blir

⁶ Etter krav om maksimal belåningsgrad i utlånsforskriften

dermed det samme som hvis kjøper skulle lånefinansiert et boligkjøp i banken. Ettersom garantimodellen tilbys ved kjøp av nye boliger som ligger høyere i pris enn brukte boliger, vil inntektskravet være høyere enn hvis kjøper hadde kjøpt en tilsvarende bolig i bruktmarkedet.

I vårt regneeksempel er inntektskravet ved kjøp av bruktbolig 544 718 kroner, mens inntektskravet ved kjøp av ny bolig er 600 230 kroner. Dette illustrerer at garantimodellen ikke bidrar til å redusere inntektskravet ved kjøp av bolig, kun til å løse egenkapitalkravet.

Virkninger for redusert sparetid

Garantimodellen vil imidlertid kunne bidra til å framskynde etableringer, som følge av at husholdningene slipper å spare for å kunne innfri kravet om å finansiere 15 prosent av kjøpesummen med egenkapital. For å illustrere dette har vi utarbeidet enkle anslag på redusert sparetid gitt ulike antagelser om inntektsnivå og leiepriser. Tabell 9-2 viser forholdet mellom sparetid (målt i år) og inntekt for ulike leienivåer for garantimodellen.

Tabell 9-2: Reduksjon i sparetid ved bruk av garantimodellene

Inntekt	Lav leie (4 % av kjøpesum)	Høy leie (5,5 % av kjøpesum)
600 000	2,6	3,5
620 000	2,5	3,2
640 000	2,3	3,0
660 000	2,2	2,8
680 000	2,1	2,7
700 000	2,0	2,5

Med de antagelsene vi bygger på i vårt regneeksempel, så vil garantimodellen kunne framskynde en etablering med 2 til 2,6 år med lavt leienivå gitt et inntektsintervall fra 600 000 kroner til 700 000 kroner. Med høyt leienivå vil effekten varierer mellom 2,5 år og 3,5 år i det samme inntektsintervallet. Effekten på framskyndet etablering vil generelt være høyere i byer med høyt leieprisenivå, og effektene vil øke i perioder hvor det er særlig stort prispress i leiemarkedet. Etableringseffekten er også klart avtagende for de høyere inntektsnivåene. Dette illustrerer at etableringseffekten er mest markant hvis modellen brukes på husholdninger med lavere inntekter.

9.1.2 Bostart

Bostart innebærer at det gis en kjøpsrabatt på 15 prosent. Rabatten som gis i bostartmodellen bør imidlertid ikke forstås som et prisavslag, men heller som et rente- og avdragsfritt lån som løper i en tidsbegrenset periode, typisk 3–5 år. Når denne perioden er utløpt plikter kjøper å selge bolig til utbygger til en pris gitt kjøpspris indeksjustert med boligprisindeksen. Samtidig blir etableringsvirkningen av rabatten delvis utlignet av merprisen i nybyggsegmentet. Denne modellen vil derfor i begrenset grad hjelpe husholdninger som har utfordringer med betjeningsevne i bruktboligmarkedet.

Virkninger for betjeningsevne

Som følge av at det gis en rabatt på kjøpesum innebærer bostart at inntektskravet er noe lavere enn med garantimodellen. I vårt regneeksempel vil bostart med 15 prosent kjøpsrabatt innebære at inntektskravet ved kjøp av ny bolig reduseres til 536 000 kroner. Dermed oppnås en 2 prosent reduksjon i inntektskravet sammenlignet med kjøp av en bruktbolig.

Virkninger for redusert sparetid

Tabell 9-3 viser forholdet mellom sparetid (målt i år) og inntekt for ulike leienivåer for bostartmodellen. I vårt regneeksempel bidrar bostartmodellen til å redusere sparetiden med 2,2 til 3 år med et lavt leieprisenivå for inntekter mellom 640 000 kroner og 540 000 kroner. Tilsvarende reduksjon med et høyt leienivå er fra 2,9 til 4,3 år. Forskjeller i etableringseffekt mellom byer med ulikt leieprisenivå og for forskjellige inntektsnivåer er de samme som for garantimodellen.

Tabell 9-3: Reduksjon i sparetid (målt i år) ved bruk av bostartmodellen

Inntekt	Lav leie (4 % av kjøpesum)	Høy leie (5,5 % av kjøpesum)
540 000	3,0	4,3
550 000	2,9	4,0
560 000	2,8	3,9
570 000	2,7	3,7
580 000	2,6	3,6
590 000	2,6	3,4
600 000	2,5	3,3
610 000	2,4	3,2
620 000	2,4	3,1
630 000	2,3	3,0
640 000	2,2	2,9

9.1.3 Delt eierskap

Delt eierskap er en kontrakt som innebærer at kjøper ved kontraktinngåelse kjøper minst 50 prosent av boligen, og betaler markedsleie på resten av boligen. Slik eies boligen i fellesskap med utbygger. Kjøperen har mulighet til å gradvis kjøpe seg opp slik at vedkommende gradvis eier mer og mer, men det er ingen plikt til å kjøpe seg opp.

Virkninger for betjeningsevne

Delt eierskap bidrar i likhet med bostart- og garantimodellen til å løse utfordringen med egenkapitalkravet, men effekten på lånebetjeningsevnen er mer sammensatt og vil avhenge av eierandelen. Tabell 9-4 viser hvordan inntektskravet avhenger av eierandelen i delt eierskap.

Tabell 9-4: Inntektskrav ved delt eierskap

Eierandel i prosent	Inntekt (brukt bolig)	Inntekt (nybolig)
100	544 718	600 230
90	529 710	582 971
80	514 703	565 712
70	499 695	548 453
60	484 687	531 194
50	469 679	513 935

Ved 100 prosent eierandel kreves en bruttoinntekt på 600 230 kroner. Hvis eierandelen reduseres, vil også inntektskravet som gir betjeningsevne reduseres. Det er primært to mekanismer som bidrar til dette. Kjøper slipper å betale avdragsbetalinger på leidedelen, og ved at kjøper ikke eier 100 prosent av boligen reduseres også risikoen for renteøkninger. Siden inntektskravet beregnes basert på at en husholdning skal kunne tåle en renteøkning på 5 prosentpoeng over den til enhver tid gjeldene rente, vil en reduksjon i eierandelen redusere behovet for selvforsikring. Gjennom økt «immunitet» mot høyere renter vil dermed inntektskravet til betjeningsevnen, for en gitt boligpris, bli tilsvarende redusert. Delt eierskap krever normalt at kjøper har 50 prosent eierandel. Ved kjøp av 50 prosent av boligen vil inntektskravet reduseres til 513 935 kroner ved kjøp av en ny bolig i vårt eksempel.

Virkninger for redusert sparetid

Vi har også beregnet hvordan sparetiden påvirkes ved bruk av delt eierskap-modellen med en eierandel på 50 prosent. Tabell 9-5 oppsummerer våre resultater.

Tabell 9-5: Reduksjon i sparetid ved bruk av delt eierskap

Inntekt	Lav leie (4 % av kjøpesum)	Høy leie (5,5 % av kjøpesum)
510 000	3,5	5,4
530 000	3,2	4,8
550 000	2,9	4,3
570 000	2,8	4,0
590 000	2,7	3,6
610 000	2,5	3,4

Sparetiden for lavt leienivå ligger mellom 2,5 og 3,5 år gitt et inntektsintervall fra 510 000 kroner til 610 000 kroner, mens den for høyt nivå ligger på 3,4 til 5,4 år gitt det samme inntektsintervallet. Sammenlignet med garantimodellen ser vi at forskjellen mellom høyt og lavt leienivå får større betydning. Delt eierskap, når husholdninger med lavere inntekt, og vil til en viss grad treffe husholdninger som også har betjeningsutfordringer i bruktboligmarkedet. Ved at den når lengre ned inntektsfordelingen hvor sparepotensialet er lavere vil dette bidra til å forsterke etableringseffektene gjennom redusert sparetid. Med lavere inntektsnivåer vil effektene også være mer sensitive til antagelser om leienivå.

Når husholdningen har fått eierskap til en del av en bolig øker betjeningsevnen som følge av at utgifter ved å eie er lavere enn utgifter ved å leie. Blant annet på grunn av renteavdraget. Dette gir også husholdningen insentiver til å fortsette å øke eierandelen sin. Med rimelige forventninger til inntektsutvikling vil det være sannsynlig at husholdningen klarer av å kjøpe seg opp til en eierandel på 100 prosent før utbygger får anledning til å oppløse sameiet etter 10 år.

9.1.4 Leie-til-eie

Leie-til-eie skiller seg fra de andre modellene ved at husholdningen får en gratis kjøpsopsjon, der verdien av opsjonen alltid vil være større eller lik null. Hvis opsjonen realiseres, vil gevinsten være faktisk boligprisboligpris fratrukket prisen på boligen ved kontraktsinngåelse. Denne gevinsten kan husholdningen benytte som egenkapital. For at husholdningen skal kunne utløse opsjonen må de også oppfylle inntektskravet og egenkapitalkravet.

Hvis husholdningen har inntekt til å betale husleie kan den inngå en leiekontrakt med utbygger og få tilgang til kjøpsopsjonen. Virkningene modellen har for betjeningsevne og redusert sparetid avhenger av utviklingen i boligpris. Vi har derfor analysert betydningen for etableringsmulighetene av ulike antagelser om utviklingen i boligprisene.

Vi antar en opsjonsperiode på tre år, der husholdningen får en opsjon på å kjøpe boligen i år tre til prisen på boligen i år null, der en eventuell prisvekst i opsjonsperioden blir egenkapital. Ordinære krav til inntekt og egenkapital gjelder dersom husholdningen benytter opsjonen. Vi antar som tidligere en boligpris i år null på 3,45 millioner kroner

og leiepris på 5,5 prosent i opsjonsperioden. Videre antar vi at kjøper har null kroner i egenkapital i år null. For at kjøper skal klare å kjøpe boligen i slutten av opsjonsperioden må kjøper:

- Klare egenkapitalkravet på 15 prosent, som i eksemplet innebærer at kjøper må ha en egenkapital på 571 000 kroner.
- Klare inntektskravet på 536 000 kroner, som følger av at kjøper må betjene et lån på 2 933 000 kroner⁷

For å innfri egenkapitalkravet må kjøper enten oppleve nok prisvekst på boligen i opsjonsperioden eller spare nok mens kjøper leier boligen i opsjonsperioden, eller en kombinasjon av disse. Jo svakere boligprisvekst i perioden, desto høyere inntekt kreves for å kunne spare i henhold til sparebehovet som følger av egenkapitalkravet. Modellen opererer dermed med et dobbelt inntektskrav. Dels må kjøper ha tilstrekkelig inntekt til å betjene boliglånet og dels må kjøper ha høy nok inntekt til å spare opp nok egenkapital utover den drahjelpen markedet gir gjennom boligprisveksten. I mange tilfeller vil disse kravene være sammenfallende, men som vi skal se, kan det med høy boligprisvekst oppstå en diskrepans.

I Tabell 9-6 varierer vi boligprisveksten mens vi holder alle andre variabler fast. Vi antar at boligprisene i løpet av en 3-års periode vil øke med mellom 0 og 15 prosent. Inntektskrav 1 viser inntekten som kreves for å spare tilstrekkelig for å dekke egenkapitalkravet, mens inntektskrav 2 viser inntektskravet som må til for å innfri bankenes krav til betjeningsevne. Det høyeste inntektskravet setter grensen for hvilke inntektsgrupper som kan benytte seg av opsjonen ved ulik utvikling i boligprisveksten.

⁷ Kjøpesummen 3,45 millioner kroner minus egenkapitalkravet på 0,57 millioner kroner.

Tabell 9-6: Boligprisvekst og inntektskrav ved leie-til-eie

Boligprisvekst	Egenkapital	Egenkapital-krav	Sparebehov	Inntektskrav 1 (egenkapital)	Inntektskrav 2 (betjeningssevne)
0 %	0	517 500	517 500	725 000	536 453
2 %	69 000	517 500	448 500	690 000	536 453
4 %	138 000	517 500	379 500	640 000	536 453
6 %	207 000	517 500	310 500	600 000	536 453
8 %	276 000	517 500	241 500	550 000	536 453
10 %	345 000	517 500	172 500	505 000	536 453
12 %	414 000	517 500	103 500	460 000	536 453
14 %	483 000	517 500	34 500	415 000	536 453
15 %	517 500	517 500	0	0	536 453

Hvis det ikke er boligprisvekst i perioden, må kjøper spare opp hele egenkapitalen i løpet av opsjonsperioden. Dette krever en inntekt på 725 000 kroner. Antagelser om prisvekst reduserer sparebehovet og dermed inntektskrav 1. Når boligprisveksten er i intervallet 10–15 prosent ser vi at inntektskrav 1 ligger lavere enn inntektskrav 2. Et viktig aspekt ved modellen er derfor at prisvekst utover et visst punkt ikke nødvendigvis bedrer modellens etableringsvirkninger ettersom man fortsatt må innfri inntektskravet som gir betjeningssevne. Vekst utover 15 prosent vil derimot kunne gi enda bedre etableringsvirkninger ettersom egenkapitalen da blir så høy at det reduserer lånebehovet og dermed inntektskravet som gir betjeningssevne. Ved høy prisvekst vil leie-til-eie modellen ha sterkest etableringsvirkninger.

9.1.5 Oppsummering

Samtlige modeller har potensial til å «løse» etableringsutfordringene knyttet til egenkapitalkravet for de som har betjeningssevne i bruktboligmarkedet, men leie-til-eie skiller seg ut ved at etableringsvirkningene er betinget av boligprisveksten. Modellene har ulike tilnærminger når det gjelder å løse utfordringene knyttet til betjeningssevne og ulike effekter i form av i hvilken grad de framskynder etableringstiden sammenlignet med en situasjon hvor kjøper må spare for å kunne finansiere et ordinært boligkjøp i bruktboligmarkedet.

Garantimodellen vil gi økte etableringsmuligheter i nyboligmarkedet for enkelte inntektsgrupper, men inntektskravet vil likevel være høyere enn det som kreves ved kjøp av tilsvarende bolig i bruktboligmarkedet. Ved bruk av bostart vil

inntektskravet være noe lavere enn det som kreves ved kjøp av tilsvarende bolig i bruktboligmarkedet. I eksempelberegningene var det modellen med delt eierskap som hadde størst potensial til å redusere inntektskravet. Leie-til-eie modellens virkninger avhenger som nevnt av boligprisveksten, men selv med antagelser om høy boligprisvekst (opptil 15 prosent på tre år) hadde denne modellen mindre etableringsvirkninger enn delt eierskap med en 50 prosent eierandel. Vi så også i eksempelberegningene at boligprisvekst mellom 10–15 prosent reduserer inntektskravet til oppsparing av nødvendig egenkapital, men ikke nødvendigvis inntektskravet for tilstrekkelig betjeningssevne. Kun med antagelser om høy boligprisvekst (15 prosent eller høyere) vil modellen i tillegg redusere inntektskrav 2, og dermed kunne ha etableringsvirkninger som er tilsvarende eller høyere enn delt eierskap med en 50 prosent eierandel. Ved at leie-til-eie-modellenes etableringsvirkninger, i motsetning til de øvrige modellene, er betinget av prisutviklingen i boligmarkedet, vil denne modellkategorien i mindre grad være robust over tid.

9.2 Markedslukevektanalyse

De nye etableringsmodellene utgjør per i dag en liten andel av markedet for førstegangskjøp, og markedet synes å være i en utprøvningsfase hvor ulike modeller testes ut. Det er usikkert hvordan disse modellene kan forventes å oppskaleres fremover. Det er også usikkert hvordan skaleringen eventuelt vil påvirkes hvis kommunen stiller krav til nye etableringsmodeller. I delkapittel 0 og 9.5 vurderer vi hvordan skaleringen trolig vil påvirkes av at kommunene stiller krav. Vårt formål i dette delkapittelet er primært å synliggjøre

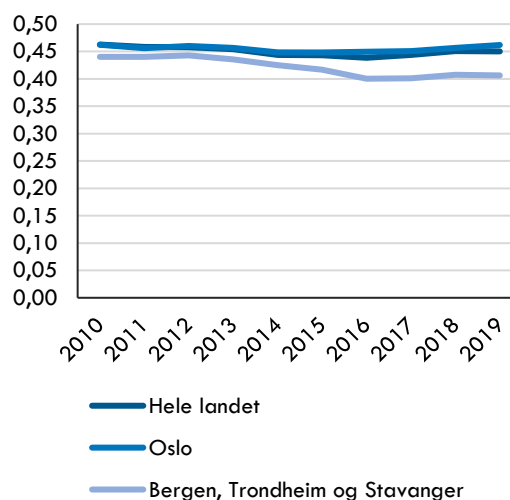
de potensielle effektene de nye etableringsmodellene kan ha i boligmarkedet gitt at bruken av modellene oppskaleres. I det følgende vurderer vi hvordan de nye etableringsmodellene påvirker markedslivevekten for ulike nivåer av oppskalering.

9.2.1 Skalering av nye etableringsmodeller

Som vi har sett løser de alternative etableringsmodellene etableringsutfordringer i nybyggsegmentet i boligmarkedet som prismessig ligger betydelig høyere enn bruktboligmarkedet (10–20 prosent). Modellene har begrensede muligheter til å hjelpe husholdninger som har etableringsutfordringer i bruktboligmarkedet og retter seg derfor mot husholdninger med tilstrekkelig betjeningsevne for å kjøpe bolig i bruktboligmarkedet, men som mangler tilstrekkelige oppsparte midler til å innfri bankenes egenkapitalkrav. En måte å tilnærme seg skaleringspotensialet til modellene på, er derfor å ta utgangspunkt i hvor mange husholdninger som i dag er hindret fra å kjøpe en bolig kun som følge av egenkapitalkravet.

For å belyse dette, har vi vurdert hvordan andelen førstegangskjøpere i aldersgruppen 20 til 39 år har endret seg før og etter egenkapitalkravet ble innført i 2011. Før egenkapitalkravet ble innført i 2011 var andelen førstegangskjøpere i alderssegmentet 20 til 39 år 5,8 prosent i Oslo og 4 prosent utenfor Oslo. Andelen i 2020 i samme aldersgruppe er 4,5 prosent i Oslo og 3,8 prosent utenfor Oslo. En fortolkning er at disse andelenene er blitt mindre som følge av innføring av egenkapitalkravet. Samtidig er det usikkerhet knyttet til om hele endringen i andelen førstegangsetablerere kan tilskrives egenkapitalkravet. Det kan også skyldes endringer i inntektsfordeling eller andre forhold. Reduksjon av andelen førstegangskjøpere relativt til aldersgruppen vil sannsynligvis i Oslo ikke bare skyldes egenkapitalkravet, men også endringer i betjeningsevne. Vi har derfor også vurdert i hvilken grad endringer i inntektsfordeling kan forklare endringen i andel førstegangsetablerere. Figur 9-1 viser hvordan avstanden mellom første inntektskvartil og median har endret seg over tid for landet som helhet, Oslo og de tre største øvrige byene i perioden 2010–2019.

Figur 9-1: Utvikling i 25-persentil som andel av medianinntekt i aldersgruppen 20-39 år i perioden 2010 til 2019

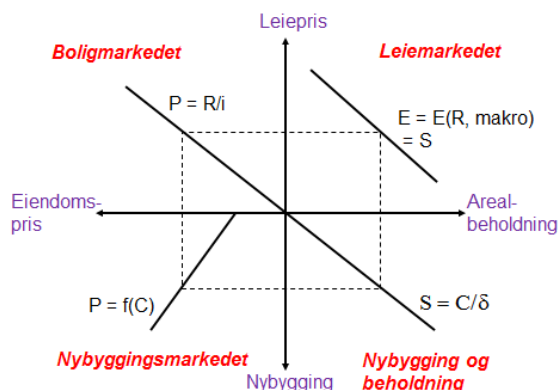


Vi ser at avstanden mellom første inntektskvartil og median er relativt stabil både for landet som helhet og Oslo. Det er størst endring i Bergen, Trondheim og Stavanger, hvor ulikheten har økt noe over tid målt ved førstinntektskvartil delt på median. Selv om det har vært en negativ utvikling i de største byene i form av økt ulikhet og fattigdom, ser vi ikke et slikt bilde i Oslo. Samlet sett er bildet knyttet til endringer i inntektsfordeling noe sammensatt, men utviklingen i inntektsfordelingen er neppe betydelig nok til å forklare reduksjoner i antall førstegangskjøpere. Vi legger derfor til grunn en maksimal skalering på 3160 husholdninger i året. Dette tilsvarer en skalering opp på et nivå som medfører at andelen førstegangskjøpere i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger ligger på samme nivå som før egenkapitalkravet ble innført i 2011. Ettersom det er usikkerhet knyttet til skaleringspotensialet vil vi supplere med en sensitivitetsanalyse av skaleringsanslaget.

9.2.2 Teoretisk rammeverk

For å analysere hvordan de nye etableringsmodellene påvirker boligmarkedet, tar vi utgangspunkt i en veletablert teoretisk modell. Modellen er hentet fra DiPasquale og Wheaton (DiPasquale & Wheaton, 1996). Siden nybygging er inkludert i modellen, vil dette være en modell som har et langtidsperspektiv. Modellen er derfor relevant for å vurdere langtidsvirkningene av de alternative etableringsmodellene og deres endelige markedsvirkninger. Modellens matematiske spesifisering og dynamikk er beskrevet i mer detalj i Vedlegg A. Modellen kan framstilles grafisk som vist i Figur 9-2.

Figur 9-2: Teoretisk modell for sammenhengen mellom leiemarkedet, eiemarkedet og nybygging på lang sikt



Kilde: DiPasquale og Wheaton (1995). Note til figurens notasjon: E=etterspørsel, T=tilbud, P=boligpris, R=leiepris, i=rentenivå, makro=andre makroøkonomiske forhold, C=nybygg, X=antall boliger i boligmassen, δ =depresiering av boligmassen.

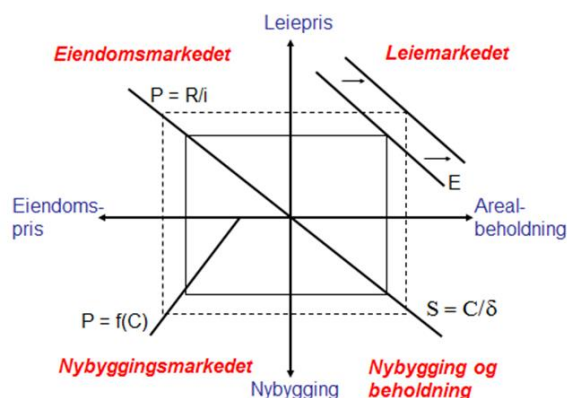
Vi tar utgangspunkt i en likevektssituasjon uten bruk av alternative etableringsmodeller. De alternative etableringsmodellene kan betraktes som innovasjon i boligfinansielle løsninger som genererer økt etterspørsel. Resultatene i modellen vil således vise etableringsmodellenes langsiktige markedseffekter, hvor samspill og vekselvirkninger mellom de ulike markedsegmentene er tatt høyde for.

9.2.3 Likevektseffekter av etableringsmodeller

Vi har sett hvordan nye etableringsmodeller primært framskynder etablering, heller enn å hjelpe husholdninger som ellers ikke ville klart å kjøpe egen bolig. Det at noen husholdninger får fremskyndet etablering skaper i seg selv ingen varige etterspørselsvirkninger, men fremskyndelsen kan skape varige etterspørselsvirkninger ved at en større del av en kohort til enhver tid er inne i boligmarkedet. Hvor stort et slikt varig etterspørselssjokk blir, avhenger av skalering av modellene og hvor stor framskyndelseeffekten er for dem som får tilgang til modellene.

Figur 9-3 viser effekten av nye etableringsmodeller og endring i likevekt i leiemarkedet, eiemarkedet og nybyggingsmarkedet.

Figur 9-3: Effekten av nye etableringsmodeller i teoretisk modell



Kilde: DiPasquale og Wheaton (1995). Note til figurens notasjon: E=etterspørsel, T=tilbud, P=boligpris, R=leiepris, i=rentenivå, makro=andre makroøkonomiske forhold, C=nybygg, X=antall boliger i boligmassen, δ =depresiering av boligmassen.

Innføring av de nye etableringsmodellene skaper et positivt etterspørselssjokk i leiemarkedet gjennom kohort-effekten. Et slikt sjokk vil øke leieprisen i leiemarkedet. Høyere leiepris øker avkastningen på boliger og vil, for et gitt avkastningskrav, medføre høyere boligpris i eiemarkedet. En høyere boligpris gjør det mer lønnsomt å bygge boliger, både eieboliger og leieboliger. Vi får en ny likevekt på lang sikt med høyere boligmasse og høyere leiepris og boligpris.

Oppsummert tilsier DiPasquale-Wheaton-modellen at effekten av de nye etableringsmodellene for den langsiktige likevekten i boligmarkedet er høyere leiepris, høyere boligpris, mer nybygging og større boligmasse.

Nye etableringsmodeller kan også påvirke tilbudssiden i boligmarkedet. Utbyggerne gir i intervjuene uttrykk for bekymring for at pålegg om å tilby alternative etableringsmodellene innebærer økte kapitalbindinger som følge av at boligkjøpet i sin helhet ikke gjennomføres ved overtakelse. Garantimodellen skiller seg fra de øvrige modellene ved at oppgjøret skjer på kjøpstidspunktet, og modellen påvirker dermed ikke utbyggers kapitalbindinger. De øvrige modellene innebærer at utbygger må innta eierposisjoner i de boligene der nye etableringsmodeller benyttes. I teorien kan man se for seg at utbygger kan selge boligene videre til en tredjepart, men per i dag er dette ikke mulig på grunn av regler om avhending i eierseksjons- og borettslagsloven, se kapittel 9.4.1. Dermed vil de nye etableringsmodellene kunne bidra til at utbygger må binde kapital i nybyggingsprosjekter i lenger tid enn det som er tilfellet i dag når boligene selges ved

prosjektets ferdigstilling. Med andre ord vil det ta lenger tid å få frigjort egenkapital og nedbetalt gjeld som er bundet i disse prosjektene.

Når disse modellene skaleres opp til et visst nivå, vil slike kapitalbindinger kunne påvirke finansieringsmuligheter og/eller finansieringskostnader ved igangsetting av nye utbyggingsprosjekter ettersom utbyggers muligheter til å skyte inn egenkapital i nye prosjekter begrenses. En slik mekanisme kan innenfor DiPasquale-Wheaton-modellen beskrives som et negativt tilbudssjokk ved at tilbudselasitet i markedet reduseres ettersom utbyggers muligheter til å sette i gang nye prosjekter påvirkes. En slik endring vil redusere effekten de nye etableringsmodellene har på boligmassen og samtidig forsterke effekten på leiepris og boligpris.

Formålet med analysen på dette punktet er primært å illustrere hvordan et slikt negativt tilbudssjokk vil påvirke analysen. Innspillene fra utbyggerne i intervjuene gir ikke grunnlag for å anslå størrelsen på et eventuelt negativt tilbudssjokk som følge av økte kapitalbindinger. Som et regneeksempel legger vi til grunn at tilbudssjokket reduserer tilbudselasitet med 0,1.

Empiriske anslag på likevektseffekter

Vi har utarbeidet empiriske anslag for etterspørselsjokket alene og etterspørsels- og tilbudssjokket samlet. Vi legger til grunn en prissetterspørselselasitet på -0,9, en inntetselasitet på 1,5 og en tilbudselasitet mellom hhv. 0,5 og 1,2. For tilbudssjokket antar vi at tilbudselasitetene reduseres til henholdsvis 0,4 og 1,1. For begrunnelse av valg av elastisiteter henviser vi til vedlegg A kapittel 13.2.

Størrelsen på effekten vil være betinget av skalaen på modellenes bruk og hvor mye tid boligkjøperne sparer i etableringstid. Som nevnt ovenfor legger vi til grunn en maks skalering på 3160 husholdninger i året i de fire største byene, men åpner samtidig for at skaleringen kan være lavere. Vi antar at spart etableringstid er ett år, men åpner for at den kan variere.⁸

Tar vi for oss skiftet i etterspørselskurven som beskrevet i Figur 9-3 følger effektene på boligmassen og boligpris av Tabell 9-7.

⁸ Merk at redusert sparetid her er et konservativt estimat sammenlignet med den reduserte sparetiden som er beregnet for modellene ovenfor

Tabell 9-7: Empiriske anslag på likevektseffekter av etterspørselssjokk med ulik skalering og tilbudselasticitet

Skalering i %	Antall førstegangs- kjøpere	Andel førstegangs- kjøpere	Etterspørselssjokk	Etterspørselssjokk (tilbudselasticitet=0,5)		Etterspørselssjokk (tilbudselasticitet=1,2)	
				Prosentvis endring i boligmassen	Prosentvis endring i boligpris	Prosentvis endring i boligmassen	Prosentvis endring i boligpris
100 %	3160	15,8 %	10,5 %	5,3 %	9,5 %	8,6 %	6,5 %
90 %	2844	14,2 %	9,5 %	4,7 %	8,5 %	7,8 %	5,8 %
80 %	2528	12,6 %	8,4 %	4,2 %	7,6 %	6,9 %	5,2 %
70 %	2212	11,1 %	7,4 %	3,7 %	6,6 %	6,0 %	4,5 %
60 %	1896	9,5 %	6,3 %	3,2 %	5,7 %	5,2 %	3,9 %
50 %	1580	7,9 %	5,3 %	2,6 %	4,7 %	4,3 %	3,2 %
40 %	1264	6,3 %	4,2 %	2,1 %	3,8 %	3,4 %	2,6 %
30 %	948	4,7 %	3,2 %	1,6 %	2,8 %	2,6 %	1,9 %
20 %	632	3,2 %	2,1 %	1,1 %	1,9 %	1,7 %	1,3 %
10 %	316	1,6 %	1,1 %	0,5 %	0,9 %	0,9 %	0,6 %

Gitt at de nye etableringsmodellene skaleres opp på et nivå som medfører at andelen førstegangskjøpere i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger ligger på samme nivå som før egenkapitalkravet ble innført i 2011, vil dette medføre at omfanget av de nye etableringsmodellene vil ligge på omtrent 3 000. Forutsatt at denne skaleringen opprettholdes over tid gjennom kohort-effekten, vil dette øke boligprisen med 9,5 prosent og boligmassen med 5,3 prosent i langsiktig likevekt gitt en tilbudselasticitet på 0,5. Tilsvarende effekt på boligprisen vil være 6,5 prosent og på boligmassen 8,6 prosent med en tilbudselasticitet på 1,2.

Når vi trekker inn tilbudssjokket ved at tilbudselasticiteten reduseres vil effektene på langsiktig likevekt endres, se Tabell 9-8. Med en tilbudselasticitet på 0,5 blir effekten at boligprisene vil øke med 10,2 prosent og boligmassen med 4,5 prosent. Sammenlignet med kun etterspørselssjokket vil boligprisen ligge 7 prosent høyere mens boligmassen blir 14 prosent lavere. Med en tilbudselasticitet på 1,2 vil tilsvarende økning i boligprisene være 6,8 prosent og boligmassen 8,3 prosent.

Tabell 9-8: Empiriske anslag på likevektseffekter av etterspørsels- og tilbudssjokk med ulik skalering og tilbudselastisitet

Skalering i %	Antall førstegangs-kjøpere	Andel førstegangs-kjøpere	Etterspørselssjokk	Prosentvis endring i boligmassen	Prosentvis endring i boligpris	Prosentvis endring i boligmassen	Prosentvis endring i boligpris
				Etterspørsels- og tilbudssjokk (tilbudselastisitet=0,5)	Etterspørsels- og tilbudssjokk (tilbudselastisitet=1,2)		
100 %	3160	15,8 %	10,5 %	4,5 %	10,2 %	8,3 %	6,8 %
90 %	2844	14,2 %	9,5 %	4,1 %	9,1 %	7,4 %	6,1 %
80 %	2528	12,6 %	8,4 %	3,6 %	8,1 %	6,6 %	5,4 %
70 %	2212	11,1 %	7,4 %	3,2 %	7,1 %	5,8 %	4,7 %
60 %	1896	9,5 %	6,3 %	2,7 %	6,1 %	5,0 %	4,1 %
50 %	1580	7,9 %	5,3 %	2,3 %	5,1 %	4,1 %	3,4 %
40 %	1264	6,3 %	4,2 %	1,8 %	4,1 %	3,3 %	2,7 %
30 %	948	4,7 %	3,2 %	1,4 %	3,0 %	2,5 %	2,0 %
20 %	632	3,2 %	2,1 %	0,9 %	2,0 %	1,7 %	1,4 %
10 %	316	1,6 %	1,1 %	0,5 %	1,0 %	0,8 %	0,7 %

9.3 Betydningen av å stille krav til nye etableringsmodeller

Nye etableringsmodeller er i dag på forsøksstadiet, og modellene er prøvd ut i begrenset omfang. I dag foreligger det også ulike barrierer som trolig begrenser omfanget av nye etableringsmodeller, herunder utfordringer i boliglovgivningen og skattelovgivningen, og i tilgangen til finansering. I kapittel 9.4 beskriver vi de ulike barrierene for oppskalering av nye etableringsmodeller nærmere. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har etablert et erfaringsnettverk med aktører som tilbyr disse modellene nettopp med sikte på å tydeliggjøre hvilke endringer som må til for at slike modeller skal kunne oppskaleres. Løser man opp i disse hindringene kan det tenkes at markedet vil ha evne til å oppskalere bruken av nye etableringsmodeller selv. Dette gjør en sammenligning mellom nullalternativet og tiltaket krevende, da det er usikkert hvordan markedet vil utvikle seg fremover.

Modellene som omhandles i denne utredningen er alle kommersielle modeller som baserer seg på at det finnes betalingsvillighet i markedet hos husholdninger

som i dag er kredittrasjonerte som følge av egenkapitalkravet.

Det er grunn til å tro at utbyggerne vil ønske og evne å fange opp denne etterspørselen hvis de får mulighet til det, også uten at det offentlige stiller krav. Dette vil imidlertid avhenge av om det å tilby nye etableringsmodeller gir økt lønnsomhet for utbygger. En utbygger vil kunne ha incentiver til å tilby nye etableringsmodeller dersom det å tilby nye etableringsmodeller kan øke inntekspotensialet i et gitt prosjekt. Det er grunn til å tro at dette vil være mest aktuelt i en situasjon hvor utbyggerne sliter med forhåndssalg på boligene og der boligprosjekter kunne blitt realisert raskere ved å utvide etterspørselssiden i markedet å få inn flere boligkjøpere ved bruk av disse modellene. Utbyggerne gir i intervjuene uttrykk for at det i mange områder ville være lønnsomt å få inn førstegangsetablerere gjennom nye etableringsmodeller. Dette illustreres ved at Selvaag som er et børsnotert aksjeselskap også har tilbudt etableringsmodeller på Skårer i Lørenskog kommune.

I markeder med begrenset tilbud og høy etterspørsel vil utbyggerne trolig selge boliger med høyest samlet verdi ved å ikke tilby nye etableringsmodeller. Hvis

utbygger får solgt alle boligene (eller nok boliger på forhåndssalg) ønsker de å selge til kjøperne med høyest betalingsvillighet. Ønsker kommunen imidlertid å få inn førstegangsetablerere i slike områder kan det gi mening å stille krav om nye etableringsmodeller i slike delmarkeder, men hvis denne gruppen har lavere betalingsvilje går det da utover lønnsomheten til utbyggingsprosjektet.

Hvis det skal stilles krav til nye etableringsmodeller, synes det mest hensiktsmessig at kommunen stiller krav til at utbyggere *må tilby* nye etableringsmodeller for en viss andel av boligene – og ikke at en viss andel av boligene *må selges* som denne typen finansieringsmodell. I hvert utbyggingsprosjekt med krav vil i så fall omfanget av antallet nye etableringsmodeller avhenge av etterspørselen i markedet for disse modellene. Å stille krav på denne måten minsker risikoen for at kravet fører til en dårligere tilpasning mellom tilbud og etterspørsel.

Oppsummert er det stor usikkerhet rundt betydningen av kommunale krav for oppskaleringen av nye etableringsmodeller.

9.4 Barrierer for oppskalering av nye etableringsmodeller

Vi har identifisert noen barrierer som utbyggerne står overfor i dag når de skal tilby nye etableringsmodeller i dagens boligmarked. Hindringene er i hovedsak knyttet til manglende tilrettelegging av relevant lovverk og begrensninger på tilgangen til finansiering, både for utbygger og boligkjøper.

9.4.1 utfordringer i boliglovverket

Utfordringer i boliglovverket knytter seg til praktisk håndtering av enheter med innslag av leie, for eksempel leie-til-eie og delt eierskap. Når en husholdning inngår en leie-til-eie- eller deleie-kontrakt må leien håndteres av noen, og noen andre enn husholdningen selv må eie hele eller deler av boenheten. Dette kan løses på mange måter, men alle måtene er upraktiske gitt dagens regelverk.

I utgangspunktet blir utbygger blir stående som utleier i nye etableringsmodeller med innslag av leie. I de tilfeller der utbygger ønsker å beholde enhetene er dette ikke et problem – de forvalter da enhetene i egen regi. Flere utbyggere er imidlertid ikke organisert for å forvalte og leie ut boliger. Når byggeprosessen er ferdig og boligene har fått ferdigattest, ønsker utbygger i mange tilfeller å

overføre leie-til-eie- og delt eierskap-enheter til et selskap som er organisert rundt å forvalte og leie ut boliger, heretter kalt forvalter. I intervjuene gir utbyggerne uttrykk for at dette til dels handler om at det kreves ulik organisering og kompetanse for å drive med utbygging og forvaltning, men også at investorer i boligutviklingselskaper normalt har andre forventninger om avkastning og risikoprofil enn det som kan realiseres gjennom utleievirksomhet og forvaltning av nye etableringsmodeller. Forretningsmodellen til utbyggerne går ut på å kjøpe tomter og å realisere boligutviklingsprosjekter. Dette er en kapitalkrevende aktivitet med relativt høy risiko og ofte med høy avkastning. Ifølge utbyggerne er også utleievirksomhet kapitalkrevende, men virksomheten har lavere forventet avkastning og en lavere risikoprofil enn boligutvikling.⁹ Dagens regelverk begrenser mulighetene til å skille boligutviklerrollen fra forvalterrollen. Innenfor dagens regelverk vil en utbygger som ønsker å tiltrekke seg boligkjøpere som ønsker nye etableringsmodeller måtte tilby slike etableringsmodeller selv eller gå i allianse med andre utbyggere som har etablert slike modeller.

Dagens regelverk begrenser mulighetene til å skille boligutviklerrollen fra forvalterrollen. Dermed låses utbyggere i kapitalposisjoner i utleievirksomhet for disse enhetene. En konsekvens av dette er at utbygger får inn mindre kapital fra salg av ferdige enheter og dermed også mindre egenkapital til å skyte inn i nye prosjekter. Dette kan bidra til å begrense mulighetene til å finansiere nye prosjekter og/eller øker finansieringskostnader ved igangsetting av nye utbyggingsprosjekter. Potensielt kan det dermed også begrense utbyggers muligheter til å sette i gang nye utbyggingsprosjekter.

Både eierseksjonsloven og borettslagsloven setter restriksjoner på hvor mange enheter en enkelt juridisk person kan eie i et eierseksjonssameie/borettslag. Mens begge lovene gir utbygger rett til å beholde så mange eierseksjoner/-andeler utbygger måtte ønske, vil overføring til forvalter kollidere med bruker-eier prinsippet i borettslagslovens kapittel 4 og ervervsbegrensninger etter eierseksjonslovens kapittel 5.

I borettslag er det i utgangspunktet kun fysiske personer som kan eie andeler, og de kan kun eie én andel hver. Dette er et uttrykk for brukereierprinsippet – altså at det er den som eier andelen som skal bo i andelen¹⁰. Dette er også

⁹ Avkastningen fra boligutviklingsprosjekter kommer ved salg av boligene, mens avkastningen fra utleievirksomhet har en mer langsiktig karakter i form av jevne kontantstrømmer over tid.

¹⁰ Med unntak av stat, kommune, fylkeskommunen og selskaper og stiftelser med tilknytning til disse

begrunnelsen for hvorfor borettslag har strengere utleieregler.

I eierseksjonssameier gjelder ikke brukereierprinsippet, men loven setter likevel begrensninger for hvor mange seksjoner som kan erverves i ett og samme eierseksjonssameie, der ingen kan erverve flere enn to boligseksjoner i sameiet. Loven begrenser dermed mulighetene en utbygger har til å overføre seksjoner/andeler til en forvalter.

Utbyggere som tilbyr leie-til-eie og delt eierskap har i intervjuer påpekt disse begrensningene overfor myndighetene og tatt til orde for en endring i hhv. eierseksjonsloven og boliglagsloven. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er klar over at borettslagsloven og eierseksjonsloven legger begrensninger på leie-til-eie og delt eierskap. De har etablert et erfaringsnettverk med aktører som tilbyr disse modellene blant annet for å kartlegge hvilke endringer som må til for at slike modeller skal kunne oppskaleres og forvaltes effektivt.

9.4.2 utfordringer i skattelovverket

Nye etableringsmodeller gir også behov for endring i skatteloven. Finansdepartementet har selv foreslått en endring i skatteloven § 7-3 (3), som endrer skatteforpliktelsene dersom et boligselskap har flere leie-til-eie-enheter.

Forslaget dreier seg om at utbygger, som eier andeler i borettslaget og som leier boligen ut med en leie-til-eie-kontrakt, kan anses å være andelshaver etter skattelovens § 7-3 (3) a, og at inntektene fra denne andelshaveren normalt antas å ligge innenfor de 85 prosent som et borettslag i dag kan motta uten at inntektene skattlegges. Finansdepartementet åpner for at denne grensen kan økes, men likevel holdes innenfor en andel på 30 prosent. Dersom utbygger, som eier av andeler i et borettslag, leier ut mer enn 30 prosent av andelene i et borettslag med leie-til-eie-kontrakt vil borettslaget i utgangspunktet skattes som et selskap.¹¹

Forslaget ble sendt på høring høsten 2021. I en høringsuttalelse stiller NBBL seg positive til endringene, men mener at de ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for de mange ulike modellene som er etablert.

NBBL tar også til orde for at også brukte boliger kan omfattes av for eksempel leie-til-eie-avtaler og at skattereglene ikke bør forhindre slike tilfeller. De etterspør også en avklaring av hva som gjelder ved avbrutt eller utløpt leie-til-eie-kontrakt og hvorvidt en

tidligere leie-til-eie-bolig der kjøpsopsjonen ikke ble utløst kan benyttes i en ny full leie-til-eie-periode.

9.4.3 Umodne finansielle markeder

Boligbyggelånsbetingelser fastsatt av banker varierer mellom utbyggere og utbyggingsprosjekter. Utbyggerne oppgir i intervjuene at inngåtte kontrakter for delt eierskap og leie-til-eie i dag ikke teller inn som forhåndsolgte enheter som utløser boligbyggerlån. Dette medfører at flere enheter, inkludert nye etableringsmodeller, må forhåndsselges, noe som kan forlenge perioden fra prosjektet legges ut for salg til byggestart.

Utbyggerne opplyser om at mange banker ikke ønsker å gi boliglån til boligkjøp i delt eierskap-modellen fordi modellen ikke passer med oppsettet for bevilgning av boliglån som bankene vanligvis arbeider med. To av utbyggerne vi har intervjuet har opprette egne banker, blant annet for å kunne fasilitere disse modellene på en god måte.

Det er alltid fare for at en boligkjøper misligholder boliglånet. Dersom en utbygger eier deler av en bolig i en delt eierskap-modell innebærer det også at utbygger har risiko for mislighold av beboers boliglån. Beboer vil vanligvis trenge et boliglån til erverv av sin andel. I intervjuer forteller utbyggere at bankene generelt er tilbakeholdne med å gi ut boliglån og at bankene vil sikre seg førsteprioritetspann ved slike utlån.¹² Dette bidrar til å øke risikoen for utbygger ved slike modeller.

9.5 Vurdering av virkninger av å stille krav til nye etableringsmodeller

For å vurdere betydningen av å stille krav til nye etableringsmodeller må man ta stilling til hvordan et eventuelt krav vil påvirke markedet. Dette er krevende ettersom det er usikkerhet knyttet til hvordan markedet vil utvikle seg uten krav. I tillegg er det usikkert hvordan krav vil kunne påvirke markedet.

Nedenfor drøfter vi hvilke virkninger som oppstår ved krav om nye etableringsmodeller.

9.5.1 Forbedrede etableringsmuligheter i boligmarkedet

Som vist ovenfor klarer de nye etableringsmodellene i ulik grad å løse opp i inntekts- og egenkapitalkrav. De nye etableringsmodellene retter seg mot en relativt smal målgruppe blant dem som har etableringsmuligheter. Modellenes potensial til å forbedre etableringsmulighetene er dermed i

¹² Dersom flere panthavere ønsker å innløse boligens panterett, har den høyest prioriterte panthaveren fortrinnsrett til innløsning.

¹¹ Se forslag til ny bestemmelse her: Prop. 1 LS (2021–2022) - regjeringen.no

utgangspunktet begrenset. Hvis kommunen stiller krav er det grunn til å tro at det vil kunne ha en positiv effekt på oppskaleringen av disse modellene. Samtidig er det usikkerhet knyttet til hvor stor effekt krav kan ha for oppskaleringen. Ettersom målgruppen for modellene i utgangspunktet er begrenset, legger vi til grunn at krav samlet sett vil kunne ha en liten positiv konsekvens på mulighetene til å forbedre etableringsmuligheter.

9.5.2 Redusere opphopning av dårlige levekår

Hvis husholdninger med lave inntekter får økte etableringsmuligheter i boligmarkedet, vil det kunne bidra til å spre gruppen av vanskeligstilte i større grad og redusere tendensen til at denne gruppen bosetter seg i levekårsutsatte områder som følger av begrensede etableringsmuligheter i andre deler av byene. Analysen vår tilsier imidlertid at de nye etableringsmodellene som tilbys i dag i liten grad påvirker etableringsmulighetene til lavinntektsgruppen ettersom målgruppen primært er husholdninger med relativt høy inntekt. Samlet sett vurderer vi derfor at det er rimelig å anta at modellene ikke vil kunne påvirke opphopning av dårlige levekår.

9.5.3 Økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder i boligmarkedet

De nye etableringsmulighetene vil til en viss grad legge til rette for økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder i boligmarkedet ettersom de nye etableringsmodellene tilrettelegger for at flere får mulighet til å kjøpe en bolig i disse områdene. Som drøftet er det imidlertid primært de med lite oppspart kapital, men relativt god inntekt som «hjelpes inn». Den økte sosioøkonomiske variasjonen som modellene ev. tilrettelegger for, er dermed begrenset. Det er også usikkert i hvilken grad modellene faktisk skaper en økt sosioøkonomisk variasjon i pressområdene. Gruppen som «hjelpes inn» av etableringsmodellene, vil ha relativt sterk kjøpekraft i leiemarkedet, og det kan tenkes av mange av de som hjelpes inn allerede er bosatt i pressområder. Samlet sett vurderer vi derfor at det er rimelig å anta at modellene i liten grad tilrettelegger for økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder i boligmarkedet.

9.5.4 Konkurransesvridende virkninger

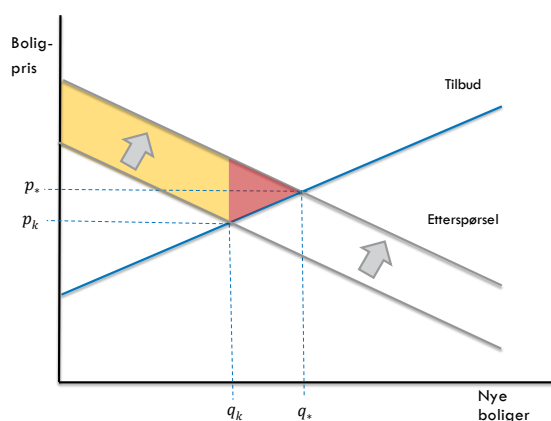
Som diskutert i kapittel 9.4, vil krav om nye etableringsmodeller gi en fordel i retning av boligbyggerlag som har større fleksibilitet til å investere i formål som ikke nødvendigvis gir høyest mulig avkastning, men som bidrar til å nå målsettinger om å bygge boliger for deres medlemmer. Denne fordelene kommer av hvordan disse aktørene har valgt å organisere sine selskaper. Samtidig er det ikke noen grunn til å tro at noen av aktørene vil ha kostnadsfordeler ved å tilby denne typen modeller. Forskjellene mellom selskapene handler primært om at

de har ulike insentiver til å tilby nye etableringsmodeller. At det kan være mer aktuelt for boligbyggerlag å akseptere krav om nye etableringsmodeller på grunn av at de har andre mål enn aksjeselskaper, er etter vår vurdering ikke å betrakte som en konkurransevridende virkning. Samlet sett vurderer vi at det å stille krav til nye etableringsmodeller ikke vil føre til konkurransevridende virkninger.

9.5.5 Samfunnsøkonomisk effektivitet i boligmarkedet

Nye etableringsmodeller vil ha positive samfunnsøkonomiske effekter ved at de løser opp i kredittrasjoneringen som følger av egenkapitalkravet. Med et etterspørselssjokk som beskrevet i kapittel 9.2.3 vil tilbudet av boliger øke, og det oppstår en gevinst i form av økt verdiskapning som følger av at boliger som det egentlig er positiv betalingsvilje for, men som ikke har blitt etterspurt som følge av kredittrasjonering, blir bygget (illustrert ved det skraverte røde arealet i Figur 9-4). Det positive etterspørselssjokket vil i tillegg føre til en gevinst som følge av at den gjennomsnittlige betalingsviljen for boliger som bygges øker, når de som tidligere var kreditrasjonert får tilgang til markedet (denne gevinsten er illustrert ved det skraverte gule arealet i figuren). Som drøftet over er det usikkert hvor stor effekt krav kan ha for oppskaleringen sammenlignet med tilbudet av nye etableringsmodeller, hvis kommunen ikke stiller krav. Hvis kommunen stiller krav, vil det i tillegg kunne gi økte kostnader for utbyggerne, som drøftet over. Dette vil skape et negativt tilbudssjokk i retning av høyere boligpriser og lavere utbyggingstakt, som motvirker deler av de positive etterspørselsvirkningene som skapes av de nye etableringsmodellene. Samlet sett vurderer vi at det å stille krav vil ha en ubetydelig til liten positiv konsekvens for effektivitet i boligmarkedet.

Figur 9-4: Samfunnsøkonomisk gevinst



Kilde: Illustrasjon Oslo Economics og NIBR. Forklaring av notasjon: p_s =boligpris uten krav, p_k =boligpris uten krav, q_k =antallet nye boliger uten krav, q_s = antallet nye boliger med krav.

9.5.6 Oppsummering av virkninger

Tabell 9-9 oppsummerer vår vurdering av virkningene av å stille krav til nye etableringsmodeller.

Tabell 9-9: Vurdering av virkninger

Virkning	Konsekvens	Beskrivelse
Forbedrede etableringsmuligheter i boligmarkedet	+	Liten positiv konsekvens
Redusere opphopning av dårlige levekår	0	Ubetydelig
Økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder	0/+	Ubetydelig til liten positiv konsekvens
Konkurransesvridende virkninger	0	Ubetydelig
Samfunnsøkonomisk effektivitet	0/+	Ubetydelig til liten positiv konsekvens
Forvaltningskostnader i kommunen	-/0	Liten negativ til ubetydelig konsekvens

Note: Vi har benyttet en midelt skala for å vurdere konsekvens på en midelt skala fra - - - Meget stor negativ konsekvent til + + + + Meget stor positiv konsekvens. Vi har lagt til grunn middels omfang på samtlige områder som berøres.

10. Virkninger av krav til borettslag

I dette kapitlet vurderer vi hvilke virkninger som oppstår hvis kommunene stiller krav om at nye utbyggingsprosjekter skal organiseres som borettslag.

10.1 Konsekvenser for lønnsomheten i utbyggingsprosjekter

Som drøftet i kapittel 5 er de mest utbredte organisasjonsformene i boligprosjekter i dag hhv. sameie og borettslag. I dag tilpasser utbyggerne valg av organisasjonsform basert på etterspørselen i markedet. Ifølge utbyggerne velges det som selger best i et gitt marked basert på demografi, kultur, mv. Flere av utbyggerne påpeker i intervjuene at de vurderer at preferansene for organisasjonsform gjerne varierer både på tvers av og innad i byer. Utbyggerne gir uttrykk for at markedet gjerne tilpasser seg de antatte preferansene ved å tilby sameie i områder og byer hvor sameie allerede er vanlig og tilsvarende i valg av borettslag. Boligbyggelagene peker imidlertid på at de har god erfaring med å tilby borettslag også i områder som i stor grad anses som «sameiemarkeder». Boligbyggelagene tilbyr imidlertid også i enkelte tilfeller sameier der de vurderer at det samsvarer best med preferansene i markedet. I Oslo har det eksempelvis tradisjonelt vært mer vanlig med borettslag i de østlige bydelene enn i de vestlige bydelene. Borettslag synes også å være mindre vanlig i de mindre byene vi har intervjuet, som Sandnes og Fredrikstad. Flere av utbyggerne gir også uttrykk for at borettslagmodellen i økende grad benyttes, og at borettslagsmodellens omdømme har blitt forbedret over tid.

Alt annet likt er det ingen grunn til at det skal være vesentlige prisforskjeller på borettslagsboliger og sameieboliger. Det vil imidlertid kunne være noe prisforskjell som skyldes at man ikke må betale dokumentavgift ved kjøp av borettslagsbolig i bruktboligmarkedet. Dersom borettslaget har gode betingelser for fellesgjeld, vil det også kunne bidra til høyere priser på borettslagsboliger relativt til sameieboliger dersom betingelsene er bedre enn det kjøper kan få i egen bank. Finansieringsbetingelser vil imidlertid kunne variere fra borettslag til borettslag.

Dersom kommunene stiller krav om at nye boliger organiseres som borettslag vil dette dermed påvirke utbyggerens muligheter til å gjøre markedstilpasninger i valg av organisasjonsform:

- Hvis kravet ikke er bindende, vil markedsutvalget med krav være det samme som uten krav
- Hvis kravet er bindende, må utbygger tilpasse seg kravet og marginene blir lavere enn hvis utbygger kan tilpasse seg fritt.

Tilbakemeldingene fra utbyggerne tilsier at det å bli pålagt å tilby borettslagsboliger kan føre til lavere etterspørsel etter boligene i en del utbyggingsprosjekter. Borettslagsmodellen begrenser på muligheter for utleie og regel om at kun fysiske personer kan eie andeler i borettslaget og maks en andel per person, gjør at borettslagsleiligheter er lite attraktive for kjøpere av sekundærboliger. Særlig peker utbyggerne på at etterspørselen fra kjøpere av sekundærboliger er viktig for å få opp forhåndssalg som er viktig for å komme i gang med bygging. For å få innvilget såkalte boligbyggelån, er det i dag krav om forhåndssalg av 50 prosent av boligene. Utbyggerne anslår at sekundærboliger gjerne utgjør omtrent 10–20 prosent av forhåndssalg. Stiller kommunen krav til borettslag vil mest sannsynlig hovedparten av etterspørselen fra sekundærboligkjøpere falle bort. Da kan det tenkes at utbygger i mange tilfeller må sette en lavere pris på boligene for å få tilstrekkelig forhåndssalg til at bankene vil være villig til å finansiere utbyggingsprosjektet med boligbyggelån. I tillegg kan det tenkes at den generelle etterspørselen etter boligene i en del prosjekter kan bli lavere dersom det stilles krav til borettslag i typiske sameiemarkeder. Noen utbyggere gir uttrykk for en slik bekymring i intervjuene. Samlet sett er det derfor en risiko for at etterspørselen etter boliger i en del prosjekter vil kunne bli lavere dersom det stilles krav om borettslag. På lengre sikt kan det imidlertid tenkes at preferansene for borettslag styrkes etter hvert som boligkjøperne får mer erfaring med modellen.

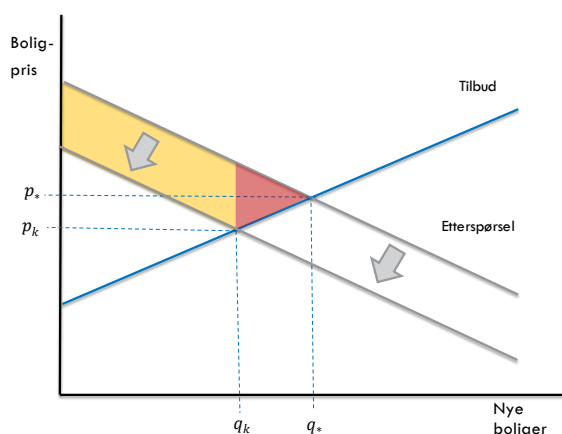
Inntrykkene fra intervjuene med utbyggerne tilsier at krav i mindre grad påvirker kostnadene i utbyggingsprosjekter. For utbyggere som kun tilbyr sameieboliger i dag, vil det imidlertid kunne være noen oppstartskostnader ved opprettelse av borettslag første gang. Likevel er inntrykket vårt fra intervjuene med utbyggerne at de administrative kostnadene knyttet til å tilby borettslag er av mindre betydning. Utbyggerne peker imidlertid på at krav og regulering generelt vil kunne påvirke kostnader ved at tiden det tar å realisere utbyggingsprosjekter forlenges når man tilfører flere momenter som skal avklares med kommunen.

Samlet sett er vår vurdering at det å stille krav til borettslag vil ha en liten negativ konsekvens for lønnsomheten i utbyggingsprosjekter.

10.2 Konsekvenser for likevekt i boligmarkedet

For å illustrere de samlede virkningene for boligmarkedet, benytter vi oss av en standard økonomisk likevektsmodell. Figur 10-1 illustrerer etterspørsel og tilbud etter nye boliger som en funksjon av priser på nye boliger. På den vertikale akse har vi prisen på nye boliger, mens den horisontale akse viser tilbudet av nye boliger.

Figur 10-1: Konsekvenser for markedslikevekter



Kilde: Illustrasjon Oslo Economics og NIBR Forklaring av notasjon: p_* =boligpris uten krav, p_k =boligpris uten krav, q_k =antallet nye boliger uten krav, q_* = antallet nye boliger med krav.

Som drøftet over innebærer krav om borettslag at hovedparten av etterspørselen fra sekundærboligkjøpere trolig vil falle bort i prosjekter det stilles krav til, samt at mulighetene til å tilpasse seg lokale preferanser etter hhv. sameie og borettslag begrenses. I sum innebærer dette at utbyggingsprosjekter hvor det stilles krav i gjennomsnitt trolig vil møte en noe lavere etterspørsel enn de ellers ville gjort. Dette avhenger imidlertid av i hvilken grad kravene påvirker utbyggernes markedstilpasninger og av hvor mye lavere etterspørsel prosjektene møter dersom det stilles krav.

Fortrengingen av sekundærboligkjøpere i prosjekter hvor det stilles krav, vil også kunne bidra til økt etterspørsel etter nye boliger i prosjekter hvor det ikke stilles krav til borettslag og etter brukte boliger.

¹³ Pluss-minusmetoden er en kvalitativ metode for å vurdere virkninger (Direktoratet for økonomistyring, 2018). Ved bruk av pluss-minusmetoden skal ikke-prisatte virkninger vurderes etter henholdsvis betydning og omfang, som til

Dette kan bidra til å skape prispress som fører til at de som ønsker bolig som de skal bo i selv i større grad etterspør nye borettslagsleiligheter. Denne effekten kan bidra til å helt eller delvis motvirke det negative etterspørselssjokket som skapes når det stilles krav. Det er usikkert knyttet til størrelsen på effektene, men det er likevel sannsynlig at etterspørselen i sum vil være noe lavere hvis det stilles krav til borettslag enn hvis det ikke stilles krav. Når etterspørselen etter nye boliger faller, vil noen boligprosjekter på marginen bli ulønnsomme. Tilbudet av nye boliger blir derfor redusert inntil prisene er lik marginalkostnaden for nye boliger. I den grad det oppstår et negativt etterspørselssjokk, vil både priser og boligtilbud bli lavere enn før.

Størrelsen på effektene avhenger både av størrelsen på etterspørselssjokket og tilbudselasticiteten i boligtilbudet. Ettersom det ikke er vesentlige forskjeller i verdsettelsen av sameieprosjekter og borettslagsprosjekter så synes det rimelig å anta at størrelsen på det negative etterspørselssjokket vil være relativt lite, selv dersom det stilles krav i stort omfang.

Som drøftet antas det at krav i liten grad vil gi økte kostnader for utbygger, men det må antas at regulering i seg selv skaper en merkostnad for utbygger. Et slikt tilbudsskift vil endre markedstilpasningen i retning av færre nye boliger og høyere boligpriser. Vi vurderer imidlertid at merkostnadene for utbygger ved krav om borettslag sannsynligvis vil være relativt begrensede.

Samlet sett er det usikkerhet knyttet til om krav til borettslag vil påvirke boligbygging og boligpriser. Om noe vil effekten på boligbygging være negativ.

10.3 Vurdering av virkninger

I det følgende drøfter vi hvilke virkninger som oppstår ved krav om borettslag. Det er krevende å kvantifisere virkningene, og vi har derfor vurdert virkningene kvalitativt basert på pluss-minusmetoden.¹³

10.3.1 Forbedrede etableringsmuligheter i boligmarkedet

Forbedrede etableringsmuligheter avhenger av at boligprisene reduseres. Som drøftet over vil krav om borettslag potensielt kunne føre til et negativt prispress på boliger hvis etterspørselen etter boliger i kommunen reduseres, men samtidig vil økte reguleringskostnader i utbyggingsprosjektene bidra til et positivt prispress. Det er derfor usikkerhet relatert til hvilken effekt et krav om borettslag kan ha på

sammen utgjør en konsekvens. Konsekvensen er endringen sammenlignet med nullalternativet og vurderes ved hjelp av en skala basert på pluss og minus.

boligpriser. Hvis boligprisene reduseres, vil krav om borettslag i nye utbyggingsprosjekter kunne bidra til å forbedre etableringsmulighetene i boligmarkedet. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at krav om borettslag vil kunne påvirke boligpriser og dermed etableringsmuligheter i betydelig grad. I sum antar vi at krav om borettslag vil kunne ha en ubetydelig til liten positiv konsekvens for etableringsmuligheter.

10.3.2 Redusere opphopning av dårlige levekår

Kommunene har i intervjuene uttrykt at krav om borettslag kan bidra til å fremme mer stabile bomiljø ved at utleieandelen reduseres som følge av begrensningene borettslagsloven setter på mulighetene for utleie. Selv om bomiljøene forbedres for beboerne der det stilles krav, vil det likevel være usikkert om dette vil kunne bidra til å redusere opphopning av dårlige levekår i boligområder generelt. Et bedre bomiljø kan tenkes å bidra positivt ved at mer ressurssterke husholdninger i større grad blir boende i de levekårsutsatte områdene eller ved at mer ressurssterke husholdninger velger å bosette seg i områdene. Krav om borettslag påvirker likevel ikke de relative prisforskjellene innad i byområder. Vanskeligstiltes muligheter til å etablere seg i andre områder vil derfor ikke endres av å stille krav til borettslag. I sum er det derfor grunn til å tro at krav om borettslag vil være et lite treffsikkert virkemiddel for å redusere opphopning av dårlige levekår i byområdene. Vi legger derfor til grunn at krav om borettslag vil ha en ubetydelig til liten positiv konsekvens for mulighetene til å redusere opphopning av dårlige levekår.

10.3.3 Økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder i boligmarkedet

For at borettslagsmodellen skal kunne påvirke den sosioøkonomiske variasjonen i nybyggingsprosjekter, må det være slik at boligene blir rimeligere slik at etableringsmulighetene i ulike nabolag forbedres for husholdninger med lavere inntekter. Som drøftet over er det ikke grunn til å tro at krav om borettslag vil kunne redusere boligpriser i nevneverdig grad. Det er derfor liten grunn til å tro at det å stille krav til borettslag vil legge til rette for økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder.

På sett og vis vil også det sosioøkonomiske mangfoldet kunne svekkes gjennom krav. I kapittel 11.3 viser vi at leiemarkedet kan spille en rolle for å få sosialt mangfold i nybyggingsprosjekter, ettersom inntektskravet for å leie en bolig er lavere enn inntektskravet for å kjøpe den samme boligene. Det å stille krav til borettslag kan gjennom å begrense utleie dermed isolert sett også begrense innslaget av husholdninger med lavere inntekter i disse prosjektene.

Samlet sett mener vi at det å stille krav om borettslag i liten grad vil kunne gi økt sosioøkonomisk variasjon i nybyggingsprosjekter.

10.3.4 Konkurransesvridende virkninger

I dag er det særlig boligbyggerlagene som har erfaring med å etablere borettslag. Det er derfor relevant å drøfte om et krav om borettslag vil kunne gi konkurransemessige fordeler til boligbyggerlagene.

Enkelte utbyggere argumenterer for at krav om borettslag kan ha konkurransevidende effekter i retning boligbyggerlag, som i større utstrekning enn aksjeselskaper har kompetanse knyttet til å bygge og opprette borettslag. Kompetanse på skatteregler for etablering av borettslag løftes frem som særlig viktig. Flertallet av utbyggerne vurderer imidlertid at barrieren for å tilby borettslag vil være liten for de store utbyggerne. De som ikke har erfaring med borettslag fra tidligere kan enkelt anskaffe kompetanse på for eksempel skatteregler for etablering av borettslag gjennom regnskaps- og revisjonsfirmaer. Enkelte av utbyggerne peker imidlertid på at det kan være en større barriere for små utbyggere enn store utbyggere. Vår vurdering er at de konkurransevidende virkningene i sum vil være ubetydelige.

10.3.5 Samfunnsøkonomisk effektivitetstap

Et krav om borettslag innebærer at aktørenes muligheter til å tilpasse seg markedets etterspørsel etter organisasjonsform begrenses. I den grad det oppstår et negativt etterspørselssjokk kan dette bidra til å redusere tilbudet etter nye boliger som følge av at noen boligprosjekter på marginen blir ulønnsomme. Hvis tilbudet av boliger reduseres oppstår det et tap i form av tapt verdiskaping som følge av at boliger som det ellers ville vært betalingsvilje for ikke bygges (illustrert ved det skraverte røde arealet i Figur 10-1). Hvis det er et negativt etterspørselssjokk vil det i tillegg være et effektivitetstap som følge av at den gjennomsnittlige betalingsviljen for boligene som bygges er redusert (dette tapet er illustrert ved det skraverte gule arealet i figuren). Det er stor usikkerhet knyttet til størrelsen på effektivitetstapet, og det vil avhenge av i hvilken grad markedslivekten faktisk endres som følge av krav. Vi legger derfor til grunn at krav om borettslag vil ha en ubetydelig til liten negativ konsekvens for effektiviteten i boligmarkedet.

10.3.6 Oppsummering av virkninger av krav til borettslag

Tabell 10-1 oppsummerer vår vurdering av virkningene av å stille krav til borettslag.

Tabell 10-1: Vurdering av virkninger

Virkning	Konsekvens	Beskrivelse
Forbedrede etableringsmuligheter i boligmarkedet	0/+	Ubetydelig til liten positiv konsekvens
Redusere opphopning av dårlige levekår	0/+	Ubetydelig til liten positiv konsekvens
Økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder	0	Ubetydelig konsekvens
Konkurransesvridende virkninger	0	Ubetydelig
Samfunnsøkonomisk effektivitet	-/0	Ubetydelig til liten negativ konsekvens
Forvaltningskostnader i kommunen	-/0	Liten negativ til ubetydelig konsekvens

Note: Vi har benyttet en nidelst skala for å vurdere konsekvens på en nidelst skala fra - - - Meget stor negativ konsekvent til + + + + Meget stor positiv konsekvens. Vi har lagt til grunn middels omfang på samtlige områder som berøres.

Etter vår vurdering vil krav til borettslag være et lite treffsikkert virkemiddel for å oppnå de tilsiktede virkningene om å forbedre etableringsmulighetene i boligmarkedet og å redusere opphopning av dårlige levekår. Kostnaden knyttet til å innføre krav består av effektivitetstapet som oppstår som følge av at lønnsomheten i utbyggingsprosjektene potensielt reduseres og dermed gir en negativ impuls på utbyggingstakten. Dette reduserer dermed verdiskapingen i boligsektoren. Det er også en risiko for at det kan oppstå konkurransevridende virkninger, men disse antas å være små.

1.1. Virkninger av krav til utleieboliger

I dette kapittelet vurderer vi virkningene som oppstår hvis kommunene stiller krav om en andel utleieboliger i nye utbyggingsprosjekter.

1.1.1 Konsekvenser for lønnsomheten i utbyggingsprosjekter

Standard økonomisk teori forutsetter normalt ekvivalens mellom leie og eie. Hvis husholdninger er indifferente mellom å leie og eie vil ikke krav om utleieboliger påvirke etterspørselen etter nye boliger. I praksis er det imidlertid nærliggende at det i alle fall til dels er distinkte preferanser for å eie eller å leie bolig. Utbyggerne gir i intervjuene uttrykk for et slikt syn. De frykter at det i noen områder kan være lavere betalingsvilje for en bolig som selges med krav om at den skal leies ut enn for en bolig som omsettes fritt uten vilkår. I dag står utbyggerne fritt til å gjøre markedstilpasninger i valg om de skal leie ut eller selge en bolig ved ferdigstilling av et prosjekt. Dersom boliger selges med krav om at de skal leies ut vil utbyggeres muligheter til å gjøre markedstilpasninger reduseres. Krav vil dermed enten ikke endre aktørens markedstilpasning eller ha en negativ effekt på tilpasningen. Utbyggerne har også i intervjuene påpekt at økt omfang av utleieboliger i prosjekter kan bidra til å gjøre eieboligene mindre attraktive og dermed kan krav også potensielt redusere etterspørselen etter boliger i prosjektet totalt sett. På samme måte som med krav til borettslag, vil dermed marginene i utbyggingsprosjekter hvor det stilles krav isolert sett kunne reduseres som følge av redusert etterspørsel.

Krav om utleieboliger vil også kunne påvirke utbyggeres kostnader. For å imøtekomme et krav om utleieboliger må utbygger opprette en leiegård med utleieboliger i prosjektet.¹⁴ Utbygger kan enten velge å forvalte utleieboligene selv, eller selge dem videre til en utleieaktør. Hvis boligene selges videre, vil den primære virkningen for lønnsomheten i utbyggingsprosjekter være at verdien av boligene potensielt er lavere dersom de selges med krav om at boligene må leies ut.

Dersom utbygger ikke får solgt utleieboligene, kan utbygger risikere å måtte forvalte utleieboligene selv. Utbyggerne gir i intervjuene uttrykk for at de har relativt begrenset erfaring med å forvalte utleieboliger selv, og at de generelt anser utleie som et lite attraktivt marked å være i. I noen tilfeller har

utbyggerne leid ut nye boliger som de ikke har fått solgt. Utbyggerne peker på at utleievirksomhet normalt antas å gi lavere avkastning (og ha lavere risiko) enn det som oppnås ved ren boligutvikling, og at avkastningen gjerne er lavere enn det eiere i boligutviklingselskap krever. Selve forvaltningen av utleieboliger antas imidlertid å være håndterbar ettersom det vil være mulig å kjøpe inn nødvendige tjenester som utleiemekling og vaktmestertjenester.

På samme måte som vi drøftet for nye etableringsmodeller, vil også forvaltning av utleieboliger kunne påvirke hvor raskt utbygger kan frigjøre kapitalen som bindes i et utbyggingsprosjekt. Ved utleievirksomhet i stort omfang, vil dermed krav om utleieboliger potensielt kunne påvirke mulighetene til å skyte inn egenkapital i nye utbyggingsprosjekter. Dette vil videre kunne påvirke finansieringskostnadene og i ytterste konsekvens finansieringsmulighetene. På samme måte som for krav til borettslag og nye etableringsmodeller, vil også økt regulering i seg selv kunne øke utbyggerens kostnader ved at reguleringsprosessen kompliseres og tar lengre tid og dermed kan tiden det tar å realisere prosjektene øke.

1.1.2 Konsekvenser for likevekt i boligmarkedet

For å analysere de samlede virkningene for boligmarkedet vurderer vi først virkningene for utbygging av nye boliger. Virkningene kan illustreres på samme måte som ved krav til borettslag, se Figur 10-1. Videre drøfter vi virkninger for eiemarkedet og utleiemarkedet isolert, og hvilke implikasjoner dette vil ha for pris og tilbud av nye boliger.

I den grad det er lavere betalingsvilje for boliger som selges med krav om utleie, vil krav potensielt innebære at etterspørselen etter boliger i prosjekter hvor det stilles krav reduseres (illustrert ved at etterspørselskurven skifter nedover i diagrammet). Isolert sett vil dette innebære reduserte priser på nye boliger og redusert boligutbygging.

Som drøftet over vil også krav om utleieboliger kunne medføre økte kostnader for utbyggere, blant annet som følge av økte reguleringskostnader. Et slikt sjokk vises ikke i figuren, men vil innebære at tilbudskurven skifter oppover i diagrammet. Økte kostnader vil endre markedstilpasningen i retning av færre nye boliger og høyere boligpriser.

¹⁴ En leiegård er et bygg der det ikke er opprettet verken andeler eller seksjoner.

Dersom det stilles krav til en andel utleieboliger i nye utbyggingsprosjekter, vil dette alt annet likt medføre et økt tilbud av utleieboliger. Å tilføre flere boliger i utleiemarkedet og færre i eiemarkedet kan føre til et negativt prispress på leide boliger og et positivt prispress på eide boliger. Positivt prispress på eieboliger vil dermed kunne bidra til å øke etterspørselen etter eide boliger i nybyggingsprosjekter, som delvis vil kunne motvirke den negative etterspørselseffekten etter nye boliger som oppstår som følge av at det stilles krav til utleieboliger. Prismekanismer i markedet vil derfor kunne bidra til at bokostnadene konvergere ved at flere vil velge å selge boliger istedenfor å leie dem ut når leieprisene reduseres relativt til boligprisene. Denne tilpasningen vil avhenge av i hvilken grad utleieboliger faktisk kan konverteres til eieboliger. Eksempelvis vil ikke hybler og/eller sokkelleiligheter nødvendigvis kunne selges som eieboliger, mens sekundærboliger derimot raskt kan gjøres om til eieboliger. I enkelte delmarkeder kan man derfor se for seg at krav om utleieboliger kan bidra til en varig overkapasitet av utleieboliger hvis det stilles krav som ikke er tilpasset etterspørselen i lokalområdet.

Hvordan krav om utleieboliger påvirker det samlede boligmarkedet er dermed usikkert. Dagens boligpolitikk er innrettet mot at flest mulig skal kunne kjøpe egen bolig. Det er dermed vanskelig å se for seg at kommunene vil stille krav til utleieboliger i stort omfang. Tilbakemeldingene fra kommunene tilsier at hvis de velger å stille krav om utleieboliger vil det trolig kun gjøres unntaksvis og til en mindre andel utleieboliger i det enkelte prosjekt. Dersom det kun stilles krav til utleieboliger i enkelte prosjekter og i mindre omfang, vil trolig virkningene på markedet samlet sett være små.

11.3 Vurdering av virkninger

Nedenfor drøfter vi hvilke virkninger som oppstår ved krav om utleieboliger. Det er krevende å kvantifisere virkningene, og vi har derfor vurdert virkningene kvalitativt basert på pluss-minus-metoden.

11.3.1 Forbedrede etableringsmuligheter i boligmarkedet

Dersom det stilles krav til utleieboliger i stort omfang, kan dette som drøftet over bidra til et økt prispress på eieboliger, og dermed påvirke etableringsmulighetene negativt. I et slikt scenario vil betydningen på boligpriser i markedet være begrenset, og etableringsmulighetene i boligmarkedet vil da heller ikke påvirkes i nevneverdig grad.

11.3.2 Redusere opphopning av dårlige levekår

Krav om utleieboliger kan være et virkemiddel som benyttes til å fremskaffe utleieboliger i spesifikke

delområder hvor tilbudet av utleieboliger i utgangspunktet er begrenset. Selv om husholdninger ikke har råd til å kjøpe boliger i disse områdene, vil de kunne ha mulighet til å bosette seg i disse områdene ved å leie bolig. Dette følger av at for en gitt boligpris er inntektskravet for å leie en bolig lavere enn for å eie den, fordi kravet bankene stiller om å tåle en renteøkning ikke er til stede ved leie. For å illustrere forskjellen i inntektskrav mellom det å eie og leie tar vi opp eksempelet fra kapittel 9.1. Vi antar at en bolig koster 3 millioner kroner i bruktboligmarkedet, mens en tilsvarende bolig koster 3,45 millioner kroner i nybyggsegmentet. Vi legger til grunn en leiepris på 5,5 prosent av kjøpesum. Tabell 11-1 viser forholdet mellom inntektskravet til kjøp av brukt bolig versus nybygg og tilsvarende for leie av tilsvarende boliger.

Tabell 11-1: Inntektskrav ved eie og leie

Eieandel	Inntektskrav (brukt bolig)	Inntektskrav (nybygg)
Eie	544 718	600 230
Leie	394 640	427 640

For både brukt bolig og nybygg øker inntektskravet med omtrent 40 prosent dersom husholdningen skal eie boligen sammenlignet med å leie boligen. Å øke andelen utleieboliger i visse boområder kan dermed øke visse innteksgruppers muligheter til å bosette seg i områder hvor de ikke har råd til å kjøpe bolig selv. Dersom kommunen stiller krav til utleieboliger kan dette stimulere til et økt utleietilbud som dermed gjør at flere med lavere inntekt har mulighet til å bosette seg i ulike deler av kommunen.

Områder med høye boligpriser vil imidlertid normalt også ha høye leiepriser. For en lavinntektsfamilie vil mulighetene til å leie en bolig i områder med høye boligpriser fortsatt kunne være begrenset. I hvilken grad lavinntektsfamilier flytter fra områder med større grad av levekårsutfordringer til områder med høyere boligpriser vil dessuten være avhengig av preferanser. I områder med høye boligpriser, vil størrelsen og/eller kvaliteten på boligen som husholdningen har mulighet til å leie være lavere enn i områder med lavere boligpriser, men som kanskje har større levekårsutfordringer. Det er derfor svært usikkert om krav om utleieboliger vil kunne bidra til at lavinntektsfamilier i større grad flytter til områder med høyere boligpriser. I intervjuene peker kommunene på at hovedutfordringen i dag ikke er mangel på utleieboliger i ulike områder, men at prisen på utleieboliger er for høy relativt til kvaliteten på boligene.

Samlet sett vil etter vår vurdering krav til utleieboliger være et lite egnet virkemiddel for å bidra til å redusere opphopning av levekårsutfordringer.

11.3.3 Økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder i boligmarkedet

Krav om utleieboliger kan isolert sett bidra til økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder, ettersom leieboliger krever lavere inntekter enn eide boliger. Ved å tilrettelegge for at tilbudet av utleieboliger øker, kan man dermed bidra til at flere husholdninger med lavere inntekter etablerer seg i disse områdene. Som nevnt ovenfor er det usikkert i hvilken grad personer med lavere inntekter faktisk vil velge å bosette seg i pressområder selv om det legges til rette for flere utleieboliger. Dette vil også avhenge av preferanser med tanke på nabolag, boligstørrelse og kvalitet, mv.

11.3.4 Samfunnsøkonomisk effektivitetstap

I den grad det er lavere betalingsvilje for utleieboliger i nybyggingsprosjekter, vil krav potensielt innebære at etterspørselen i prosjekter hvor det stilles krav reduseres. De negative etterspørselseffektene vil delvis kunne motvirkes av at etterspørselen etter eide boliger i nybyggingsprosjekter vil øke dersom det blir økt knapphet på eide boliger relativt til utleieboliger i nybyggingsprosjekter. Krav til utleieboliger vil også kunne øke utbyggernes kostnader som følge av økte reguleringskostnader. Dersom det stilles krav til utleieboliger av et visst omfang, vil dette dermed potensielt kunne bidra til å redusere utbyggernes marginer, som igjen gjør at noen utbyggingsprosjekter ikke vil realiseres. Dette vil kunne bidra til å dempe utbyggingstakten, og det vil i så fall oppstå et effektivitetstap. På samme måte som krav om borettslag, består dette effektivitetstapet både av tapt verdiskaping som følge av at færre boliger bygges, men også som følge av at betalingsviljen for boliger reduseres dersom det stilles krav til utleieboliger. Hvor stort det samlede effektivitetstapet blir avhenger både av i hvilket omfang kommunene stiller krav og av omfanget på etterspørsels- og tilbudsjokket dersom det stilles krav. I sum legger vi til grunn at krav vil kunne ha en liten negativ konsekvens for effektiviteten i boligmarkedet.

11.3.5 Oppsummering av virkninger

Tabell 11-2 oppsummerer vår vurdering av virkningene av å stille krav til utleieboliger.

Tabell 11-2: Vurdering av virkninger

Virkning	Konsekvens	Beskrivelse
Forbedrede etableringsmuligheter i boligmarkedet	0	Ubetydelig
Redusere opphopning av dårlige levekår	0/+	Ubetydelig til liten positiv konsekvens
Økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder	+	Liten positiv konsekvens
Samfunnsøkonomisk effektivitet	-	Liten negativ konsekvens
Forvaltningskostnader i kommunen	-/0	Liten negativ til ubetydelig konsekvens

Note: Vi har benyttet en nidelt skala for å vurdere konsekvens på en nidelt skala fra - - - - Meget stor negativ konsekvens til + + + + Meget stor positiv konsekvens. Vi har lagt til grunn middels omfang på samtlige områder som berøres.

12. Samlet vurdering og anbefaling

12.1 Drøfting

Problemene som tiltaket skal løse er at gruppen som har etableringsutfordringer i dagens boligmarked i storbyene har blitt større over tid og at det er økende tendenser til opphopning av dårlige levekår i de store byene. De eksisterende boligsosiale virkemidlene har ikke bidratt til å løse disse problemene. Kommunene uttrykker også bekymring for at befolkningsstrukturen i fortettingsområdene blir lite variert som følge av at høye boligpriser i økende grad ekskluderer lavinntektshusholdninger fra å bosette seg i disse områdene.

Plan- og bygningslovens overordnede formål er «å bidra til bærekraftig utvikling til det beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner»). Å fremme sosial bærekraft i boligmarkedet er også en overordnet målsetting for den nasjonale boligpolitikken. De nasjonale forventningene til kommunenes arealplanlegging sier at kommunene skal fremme sosial bærekraft i arealplanleggingen. På tross av dette har kommunene i dag kun begrensede muligheter til å fremme slike hensyn i praksis. Dagens planbestemmelser gir kommunene mulighet til å stille krav til fysiske forhold som grad av utnytting, største og minste boligstørrelse, funksjons- og kvalitetskrav til bygninger og utearealer og rekkefølgebestemmelser, men ikke forhold som finansieringsmodeller og prisnivå.

De spesifiserte målene for tiltaket er å bidra til å redusere etableringsutfordringene i boligmarkedet og å redusere opphopning av dårlige levekår i noen bydeler. En generell utfordring som oppstår i vurderingen av konkrete virkemidler som skal fremme sosial bærekraft, er at målet om sosial bærekraft i liten grad er konkretisert og operasjonalisert. Arbeidet med å fremme sosial bærekraft i boligmarkedet er foreløpig holdt på et overordnet og retorisk nivå både på nasjonalt og kommunalt nivå. For eksempel mangler en tydelig spesifisering av hvilke målgrupper som skal hjelpes, og det er ikke definert tydelige effektmål for hva som ønskes oppnådd for disse målgruppene.

Formålet med denne utredningen er å vurdere om kommunene bør få nye virkemidler til å fremme sosial bærekraft i boligmarkedet. Konkret skal det vurderes om det bør innføres nye bestemmelser i plan- og bygningsloven som gir kommunene mulighet til å stille krav til disposisjonsform, organisasjonsform og/eller nye etableringsmodeller. Tiltaket er avgrenset fra modeller med prisregulering og offentlige subsidier. Tiltaket innebærer dermed i praksis at kommunene

kan stille krav til dagens boligmodeller; sameie, borettslag og utleieboliger, samt til nye etableringsmodeller.

For at det skal være aktuelt å innføre nye bestemmelser i plan- og bygningsloven, bør etter vår vurdering to forhold i utgangspunktet være tilstede som et minimum:

- For det første må det være en tydelig årsakssammenheng mellom oppskalering av de aktuelle boligmodellene det kan stilles krav til og de tilsiktede virkningene som skal oppnås
- For det andre må det sannsynliggjøres at det er nødvendig å stille krav til disse boligmodellene for å oppnå de tilsiktede virkningene, og at ikke markedet selv kan sørge for ønsket oppskalering

De nye etableringsmodellene gir positive, men moderate virkninger for etableringsmulighetene

Etableringsutfordringene blant de som i dag ikke har mulighet til å kjøpe bolig er todelt. For det første består etableringsutfordringene av å ha tilstrekkelig inntekt til å innfri bankenes krav til betjeningsevne. For det andre består etableringsutfordringene av å ha tilstrekkelig midler til å kunne dekke egenkapitalkravet som bankene stiller for å få innvilget et banklån.

Vi har gjennom regneeksempler vurdert i hvilken grad fire utvalgte etableringsmodeller (leie-til-eie, deleie, bostart og garantimodell) bidrar til økte etableringsmuligheter gjennom å gi flere mulighet til å kjøpe bolig. Analysen viser at de nye etableringsmodellene har ulike egenskaper når det gjelder å løse etableringsutfordringene knyttet til å innfri bankenes krav til betjeningsevne og ulike virkninger i form av i hvilken grad de framskynder etableringstiden sammenlignet med en situasjon hvor kjøper må spare for å kunne finansiere et ordinært boligkjøp.

Samtlige av modellene vi har vurdert vil kunne bidra til å redusere tiden som husholdningene må spare for å innfri egenkapitalkrav, sammenlignet med hvor mye tid husholdningen ville brukt på å spare for å råd til en bolig i bruktmarkedet. Modellene varierer med tanke på hvor mye tid som spares.

Resultatene er mer varierende når det gjelder i hvilken grad modellene bidrar til å senke kravet til inntekt som kreves for å innfri bankenes krav til betjeningsevne ved kjøp av bolig. Generelt viser våre eksempelberegninger at det kreves relativt høy inntekt for å kunne finansiere et boligkjøp med de nye etableringsmodellene, selv om enkelte av modellene

reducerer inntektskravet noe. Dette illustrerer at modellene retter seg mot husholdninger med relativt god inntekt som har for lite oppsparte midler til å dekke bankenes egenkapitalkrav.

De nye etableringsmodellene skaper økt etterspørsel i boligmarkedet som på sikt bidrar til økte boligpriser og økt boligbygging

Ved å løfte flere inn i boligmarkedet, bidrar modellene til økt etterspørsel i boligmarkedet samlet sett. Dette skaper en positiv etterspørselsimpuls i boligmarkedet, som igjen leder til et positivt prispress og økt boligbygging på lengre sikt. Våre analyser tilsier at hvis etableringsmodellene skaleres opp på et nivå som medfører at andelen førstegangskjøpere i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger ligger på samme nivå som før egenkapitalkravet ble innført i 2011, vil dette medføre at omfanget av de nye etableringsmodellene vil benyttes av omtrent 3 000 husholdninger. Forutsatt at denne skaleringen opprettholdes over tid, vil dette øke boligprisen med mellom 6,5 til 9,5 prosent og boligmassen med mellom 8,6 og 5,3 prosent i langsiktig likevekt gitt en tilbudselasticitet på mellom 0,5 og 1,2.

Samtidig vil utbyggernes kostnader kunne øke hvis de pålegges å tilby nye etableringsmodeller, både som følge av økte reguleringskostnader og som følge av at krav om nye etableringsmodeller vil kunne gi økte kapitalbindinger ettersom utbyggerne med de fleste modeller må innta eierposisjoner i boligene hvor det tilbys nye etableringsmodeller. Dette vil videre kunne begrense utbyggernes finansieringsmuligheter ved at muligheten til å skyte inn egenkapital i nye prosjekter reduseres og/eller øke deres finansieringskostnader. Samlet sett vil slike virkninger skape et negativt tilbudssjokk som vil virke i motsatt retning av etterspørselssjokket. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til omfanget på tilbudssjokket.

De nye etableringsmodellene vil i begrenset grad kunne bidra til å motvirke opphopning av dårlige levekår

Analysen vår tilsier at de nye etableringsmodellene som tilbys i dag i liten grad påvirker etableringsmulighetene til lavinntektsgruppen ettersom målgruppen primært er husholdninger med relativt høy inntekt. Samlet sett vurderer vi derfor at det er rimelig å anta at modellene ikke vil kunne påvirke opphopning av dårlige levekår.

Bør kommunene stille krav til nye etableringsmodeller i utbyggingsprosjekter?

Selv om etableringsmodellene gir positive virkninger for etableringsmulighetene, er det ikke gitt at det er et offentlig anliggende å stille krav til denne type modeller. I den grad det er ønskelig å øke utbredelsen av slike modeller, er det heller ikke gitt at

nye bestemmelser i plan- og bygningsloven er det best egnede virkemiddelet. Kommunene har imidlertid få egnede alternative virkemidler å benytte i dag.

Markedet for nye etableringsmodeller er foreløpig på et tidlig stadium. Det finnes ulike regulatoriske barrierer som hindrer oppskalering av disse modellene i dag. Vi har tidligere i rapporten drøftet behovet for å tilpasse dagens praksis når det gjelder finansieringsløsninger for både utbygger og boligkjøper. I tillegg må en slik bestemmelse tilpasses gjeldende regler for utbyggingsavtaler, mv. Kontraktene som benyttes mellom utbygger og forbruker kan dessuten fremstå som komplekse. Det er derfor særlig viktig å gi god forbrukerveiledning og å sørge for et godt forbrukervern. Dagens kontraktsrettslige regelverk som ivaretar forbrukers rettigheter ved hhv. leie av bolig, kjøp av nye boliger og salg av bolig (jf. husleieloven, bustadoppføringsloven og avhendingsloven), er i liten grad tilpasset nye etableringsmodeller, og det er usikkert hvordan regler fra disse lovene skal anvendes på de nye avtaletypene. Det er blant annet uklart om det er adgang til å inngå uoppsigelige avtaler i byggeperioden som i praksis låser forbrukeren til avtalen i mange år og i hvilken grad forbrukeren kan gjøre krav gjeldende dersom det er feil og mangler ved boligen etter oppføring på samme måte som ved kjøp av bolig. For at forbrukervernet skal ivaretas på en god måte vil det trolig være behov for å tilpasse eller eventuelt lage nye kontraktsrettslige regler som er tilpasset de nye modellene. Dersom dette ikke gjøres risikerer man at nye etableringsmodeller i praksis gir et svekket forbrukervern sammenliknet med det som gjelder ved etablerte disposisjonsformer. Etter vår vurdering bør derfor den offentlige innsatsen i første omgang fokusere på å redusere en del av dagens barrierer for nye etableringsmodellene og å avklare problemstillinger knyttet til både den offentligrettslige og privatrettslige reguleringen av modellene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har etablert et nettverk som skal vise til juridiske hinder for å kunne oppskalere bruken av nye etableringsmodeller, og departementet kartlegger og vurderer for tiden hvorvidt det er behov for å gjøre tilpasninger i lovverket.

Man kan også se for seg at det på sikt utvikles andre løsninger i markedet som gir større virkninger på etablering enn dagens etableringsmodeller. For eksempel kan dette være løsninger som gir økte etableringsmuligheter for visse grupper i bruktboligmarkedet. Fremveksten av slike løsninger kan begrense nytten av nye reguleringer.

Samlet sett har de nye etableringsmodellene positive virkninger for etableringsmulighetene til en relativt smal gruppe. Det er etter vår vurdering behov for å

høste mer erfaring med denne typen modeller før man eventuelt vurderer å stille krav om slike modeller i nye utbyggingsprosjekter. Om det offentlige skal bidra til å oppskalere slike modeller, bør det vurderes hva som i så fall er den mest effektive måten å gjøre dette på. Det vil potensielt kunne være andre virkemidler enn nye bestemmelser i plan- og bygningsloven som kan bidra til oppskalering av slike modeller som vi ikke har vurdert i denne utredningen.

Krav til borettslag forbedrer ikke etableringsmuligheter

Vi har også vurdert virkningene av å stille krav til borettslag i nye utbyggingsprosjekter. For utbyggerne vil krav til borettslag trolig ikke ha stor betydning for utbyggerens kostnader, men krav om borettslag kan potensielt bidra til at etterspørselen etter boliger i prosjekter hvor det stilles krav reduseres noe. I dag gjør utbyggerne egne tilpasninger i valg av organisasjonsform (sameie vs. borettslag). Utbyggerne peker på at preferanser i lokalmarkedet og muligheter til å rette seg inn mot sekundærboligkjøpere er viktige momenter som vurderes i valg av organisasjonsform. Etterspørselen fra sekundærkjøpere er i mange tilfeller viktig for å få tilstrekkelig forhåndssalg til å komme i gang med prosjektene ifølge utbyggerne. Hvis det stilles krav til borettslag, kan det dermed isolert sett gi redusert etterspørsel i de prosjektene hvor det stilles krav. Samtidig vil krav til borettslag i utgangspunktet kun innebære at etterspørselsgruppene som ikke ønsker å kjøpe borettslagsleiligheter, forskyves til andre deler av boligmarkedet. Dette kan skape press i andre deler av boligmarkedet. Den samlede betydningen for priser og utbyggingstakt i boligmarkedet antas derfor å være begrenset. Ettersom priseffektene antas å være små, vil dermed heller ikke etableringsmulighetene i boligmarkedet påvirkes.

Krav til borettslag vil være et lite treffsikkert virkemiddel for å redusere opphopning av dårlige levekår og skape økt sosioøkonomisk mangfold i boligmarkedet

Å stille krav til borettslag kan trolig i noen tilfeller bidra til økt stabilitet i det enkelte bomiljø ved at utleieandelen reduseres som følge av borettslagslovens begrensninger på utleie. Det kan tenkes at dette kan bidra positivt i områder med opphopning av levekårsutfordringer ved at ressurssterke familier i større grad blir boende og/eller bosetter seg i disse områdene. Noen kommuner gir i intervjuene uttrykk for at muligheten til å stille krav til borettslag er interessant, mens de fleste anser det for å være et svakt virkemiddel for å fremme sosial bærekraft. Etter vår vurdering er årsakssammenhengen mellom krav til borettslag og målet om å redusere opphopning av dårlige levekår relativt uklar og i liten grad dokumentert.

Usikkert hvordan krav til utleieboliger påvirker likevekter i boligmarkedet

Vi har også vurdert om kommunene bør få mulighet til å stille krav til utleieboliger i nye utbyggingsprosjekter. Krav om utleieboliger vil kunne bidra til å øke utbyggerens kostnader som følge av økte reguleringskostnader og indirekte økte kostnader som følger av at økte kapitalbindinger i utleievirksomhet kan øke finansieringskostnader ved igangsetting av nye prosjekter (tilsvarende resonnement som for nye etableringsmodeller). Utbyggerne gir i intervjuene også uttrykk for at de frykter at etterspørselen etter boliger i konkrete prosjekter kan reduseres hvis det stilles krav til utleieboliger. Både økte kostnader og eventuelt redusert etterspørsel etter boliger vil dermed kunne bidra til å redusere utbyggerens marginer, og dermed dempe utbyggingstakten i boligmarkedet som følge av at noen prosjekter ikke lenger er lønnsomme.

Krav om utleieboliger i nybyggingsprosjekter vil bidra til et økt tilbud av utleieboliger og økt knapphet på eieboliger. Utleieboliger vil imidlertid enkelt kunne selges og dermed bidra til å gjenopprette balanse i eie- og leiemarkedet. Hvis det derimot er en stor andel av utleieboligene som er «låst» til utleie, vil det kunne oppstå en situasjon hvor krav om utleieboliger på sikt skaper et varig overskudd av utleieboliger og en varig knapphet på eieboliger. I så fall kan det oppstå et effektivitetstap knyttet til at markedstilpasningen i liten grad ivaretar konsumentenes preferanser. I sum er det usikkert i hvilken grad krav om utleieboliger faktisk påvirker utbyggingstakt og boligpriser, men det er en viss risiko for at utbyggingstakten vil dempes som følge av at utbyggerne får økte kostnader og eventuelt også som følge av at etterspørselen etter boliger reduseres.

Krav til utleieboliger kan skape økt sosioøkonomisk mangfold i boligmarkedet, men vil være et lite treffsikkert virkemiddel for å motvirke opphopning av dårlige levekår

For å kunne leie en bolig vil inntektskravet være lavere enn ved kjøp av en bolig med tilsvarende verdi. Dette skyldes at bankenes inntektskrav innebærer at husholdningene skal kunne håndtere en renteøkning. Å legge til rette for flere utleieboliger i ulike områder vil dermed kunne tilrettelegge for at husholdninger med lavere inntekter i større grad har muligheter til å bosette seg i disse områdene. Sann sett vil krav om utleieboliger være et relevant virkemiddel for å skape økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder.

I hvilken grad det er et egnet virkemiddel for å motvirke opphopning av dårlige levekår er mer usikkert. Det kan tenkes at det å øke omfanget av utleieboliger i ulike områder kan bidra til å spre

lavinntektsfamilier i større grad. Leieprisen vil imidlertid variere med boligpriser, så det er usikkert om lavinntektsfamilier faktisk vil få økte muligheter til å bosette seg i ulike områder selv dersom det stilles krav. Størrelsen og kvaliteten på boligene vil uansett være lavere i andre deler av boligmarkedet, så preferanser vil også ha betydning. Kommunene peker i intervjuene på at det ikke primært er behov for flere utleieboliger, men høyere kvalitet og/eller lavere pris på utleieboligene. Dette er utfordringer som ikke vil kunne løses direkte med krav om at det skal bygges flere utleieboliger. Etter vår vurdering anses dermed krav til utleieboliger for å være et lite treffsikkert virkemiddel for å redusere opphopning av levekårsutfordringer.

Kommunene ønsker å jobbe med og ikke mot utbyggerne

Kommunene gir i intervjuene uttrykk for at de ønsker nye virkemidler for å fremme sosial bærekraft i planleggingen og at mulighetene de har til å fremme målsettinger om sosial bærekraft i dag er begrenset.

Kommunene vi har intervjuet er derfor generelt positive til å kunne få mulighet til å stille krav til boligsammensetning i nye utbyggingsprosjekter. Samtidig er kommunene tilsynelatende usikre på relevansen av å stille krav til de tre konkrete boligmodellene vi har vurdert (nye etableringsmodeller, borettslag og utleieboliger), men noen gir uttrykk for å være mer positive enn andre. Kommunene er i intervjuene tydelige på at de ikke ønsker å jobbe mot utbyggerne, men at de vurderer at dialog og omforente løsninger gir best resultat. Flere har gjort seg erfaringer med at det å tvinge noe gjennom, som utbyggerne ikke ønsker, er «håpløst».

Kommunenes uro over faren for at tiltaket vil redusere utbyggingstakten må ses i sammenheng med den (foreløpige) lave spesifisering og usikkerheten knyttet til hvorvidt utbyggere som fremmer reguleringsplaner ser seg tent med å tilby ulike disposisjonsformer i ett og samme byggeprosjekt. Mens borettslag og utleieboliger er velkjente, er etableringsmodellene fortsatt i støpeskjeen, og langt fra alle boligutviklere har erfaring med slike modeller. En pågående oversikt antyder stort mangfold i type modeller og type aktører som tilbyr slike (Christiansen, 2022).

Det kan synes noe paradoksalt at kommunene ønsker å kunne stille krav til disposisjonsform når de konkrete modellene vi vurderer i liten grad fremstår som relevante ut fra behovet. Vi tolker kommunene som at de gjerne vil ha en opsjon til å kunne stille krav til disposisjonsform selv om de ikke umiddelbart ser relevansen i dag. Det kan også tenkes at kommunene ser for seg å stille krav til litt andre boligmodeller enn de vi vurderer. Enkelte peker på at det kan være

behov for å tenke litt nytt når det gjelder boligmodeller, og som tidligere nevnt er flere kommuner nysgjerrige på allmennboligmodellen til Danmark.

Kommunene gir i intervjuene også uttrykk for at sosial bærekraft og sosioøkonomisk fordeling i utbyggingsprosjekter i liten grad har vært tema i kommunenes dialog med utbyggerne. Det synes derfor å være potensial for å fremme sosiale hensyn gjennom dialog og veiledning overfor utbyggerne i større grad enn i dag.

Samlet vurdering og anbefaling

Andre land som har innført tilsvarende bestemmelser i plan- og bygningsloven har brukt planloven for å fremme ulike modeller som allerede er etablert, som har en tydelig sosial profil og som har bestemte finansielle ordninger og godt utprøvde systemer for forvaltning og oppfølging. Begrunnelsene for dette har vært større bredde i nybyggingen og lokalområder som er reelt tilgjengelige for alle inntektsgrupper.

Våre funn tilsier at innføring av bestemmelser som gir kommunene mulighet til å stille krav til borettslag og utleieboliger vil være lite treffsikre virkemidler for å oppnå målene for tiltaket. De nye etableringsmodellene bidrar til å gi økte etableringsmuligheter for visse grupper, og dermed fremstår det relevant å vurdere om kommunene bør få mulighet til å stille krav til slike modeller. Etter vår vurdering er det imidlertid behov for å høste mer erfaring med de nye etableringsmodellene før man eventuelt vurderer å stille krav.

Hvis innføring av nye bestemmelser vurderes som aktuelt, vil det være behov for å tydeliggjøre for kommunene hva som er de praktiske konsekvensene av ulike disposisjonsformer og hva ulike former for nye etableringsmodeller innebærer. Slik sett mener vi at styringsvirkemiddel som her er vurdert, bør forberedes gjennom betydelige informative styringsvirkemidler.

12.2 Systemvurderinger

Plan- og bygningsloven bygger på et hierarkisk styringsprinsipp. Overordnede planer skal legges til grunn i den mer detaljerte planleggingen (Holth & Winge, 2019). Loven skal sikre at nasjonale hensyn blir ivaretatt i kommunal og regional planlegging. Noen slike hensyn er nevnt i loven, andre er nedfelt i særlovgivning og atter andre uttrykkes som nasjonale hensyn nedfelt i statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og nasjonale forventninger. Dette er beskrevet i avsnittet om forvaltningsmessige konsekvenser.

Hensynet som skal ivaretas her, i denne utredningen, er et viktig element i sosial bærekraftig utvikling i og med at virkemidlet potensielt er innrettet mot et mer inkluderende (lokal) samfunn, hvor veien går gjennom å gjøre det lokale boligmarkedet mer tilgjengelig for flere grupper boligsøkere. Kommunenes tilbakemeldinger i intervjuer viser at kommunene på den ene siden ønsker velkommen virkemidler som kan bidra med å nå målsettinger i kommuneplanen. Kommunene ser på den andre siden mange utfordringer ved å pålegge utbygger å bygge boligtyper hvor det er større usikkerhet knyttet til etterspørselen. Hvor langt kommunen gjennom plan- og bygningsloven kan gå i å stille tyngende vilkår på utbyggere, er en problemstilling som er godt kjent innenfor reglene om utbyggingsavtaler, jf. 17-3, der det gjelder et nødvendighetskrav og et proporsjonalitetskrav. I tillegg gjenstår det som drøftet over fortsatt mye før de nye etablerermodellene er klare for oppskalering. Vi har i denne rapporten drøftet noen av barrierene som eksisterer og trolig er det behov for å justere lovverk (lov om borettslag og lov om eierseksjoner) for å tilrettelegge for slike modeller.

Det er derfor behov for å diskutere funnene ut fra et videre perspektiv, og se dem i sammenheng med plansystemets logikk. Plansystemet forutsetter for det første at styring skal skje ovenfra og ned. I jussen omtales dette slik at «(trinnhøyere planer skal legges til grunn for trinnlavere planer)». Loven legger en klar hierarkisk styringsforståelse til grunn. Holth og Winge (2019) og Minde (2021) omtaler dette slik at «(trinnhøyere planer skal legges til grunn for trinnlavere planer)». En annen betegnelse for dette er kaskadeprinsippet (Simenova, et al., 2018). Kaskadeprinsippet viser til at en målsetting på høyere nivå konkretiseres og gis en (stadig mer) anvendt form på lavere nivåer, trinn for trinn fram til gjennomført plan og systemer for oppfølging og forvaltning gjenstår. Det viktige med planhierarki og kaskadeprinsippet i denne sammenheng er at planer nedover i hierarkiet skal tydeliggjøre hensikt og løsningsforslag for implementerende leddet.

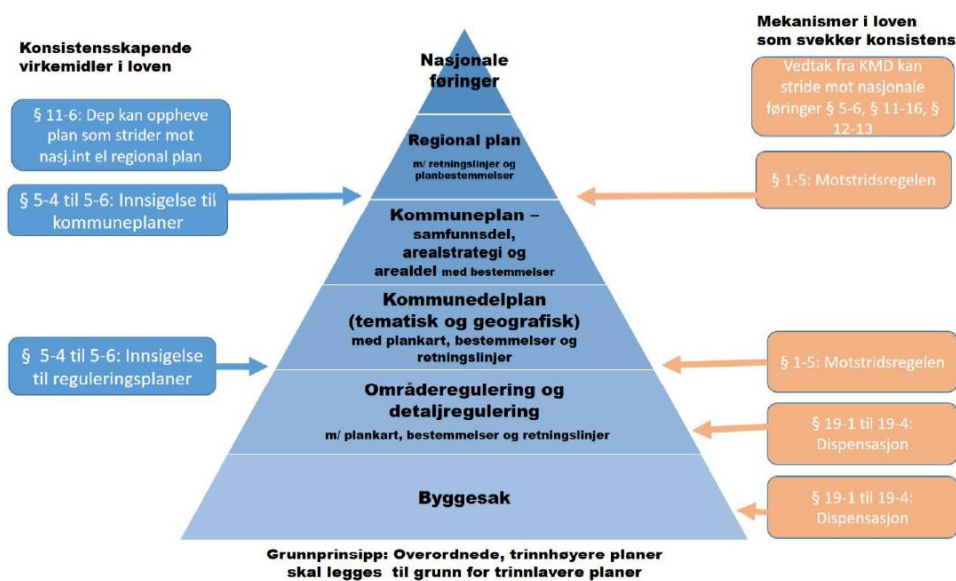
Plan- og bygningsloven forutsetter for det andre en sektorovergripende og sektornøytral tilnærming. Loven skal reflektere en rekke sektorinteresser og ivareta ulike samfunnshensyn – også ulike hensyn internt i kommunen og også hensyn som er regulert gjennom andre lovgivninger. Hopping av levekårsutfordringer i noen områder og etableringsutfordringer er tema som, dersom de ikke forebygges blant annet gjennom utbyggingspolitikken, vil måtte håndteres av helse- og omsorgsetaten/velferdsetaten i kommunene. God intern koordinering på tvers av etater i kommunen er en forutsetning for at målene bak en slik bestemmelse som utredes her er godt belyst og forklart.

Det heter i plan- og bygningsloven § 3-1 andre ledd at planleggingen skal være basert på samordning og samarbeid mellom sektormyndigheter og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten. Loven legger opp til en omfattende prosess for å sikre at ulike hensyn og interesser kommer fram og at beslutningstakerne gjør gode avveininger før de treffer vedtak. Når målsettingene konkretiseres på sin vei gjennom i planhierarkiet, vil konkretiseringene farges av sektorhensyn og gis en form som kommuniserer med sektorenes ansvarsområder. Loven har med andre ord også en tydelig koordinerende funksjon for ulike sektorer.

Stokstad (2020) studerte lovens samordnende funksjon med referanse til arealforvaltning og konkluderer med at loven anses for å være en god modell for samordning mellom sektororganer og forvaltningsnivåer, bedre enn samordningsmekanismer som inngår i beslutningsprosesser etter annet lovverk. Forfatterne peker imidlertid på at dette forutsetter at samordningsmekanismene i loven faktisk tas i bruk, slik at sektorhensyn sikres også gjennom plan- og bygningslovens prosesser.

Figur 12-1 viser hvordan planhierarkiet bidrar til forankring gjennom konkretisering.

Figur 12-1: Det hierarkiske styringsprinsippet i plan- og bygningsloven, basert på systemintern sammenheng og konsistens mellom plannivåer, samt mekanismer som understøtter det og svekker det.



Kilde: (Stokstad, et al., 2020)

Figuren viser plannivåene med trinnhøyde og trinnlave planer. Nasjonale føringer og regionale planer inngår i de trinnhøyere planene og de kommunale planer i de lavere. Når det gjelder sosial bærekraft, er dette klart formulert i nasjonale forventninger, og formuleringer om folkehelsehensyn kan til en viss grad sies å ta dette nedover i systemet av trinnhøyere planer. I de trinnlave planene, i kommunenes egne planer, har målsettingene fått en mer konkretisert form, blant annet har mange kommuner mål om «mer sosial profil i nybyggingen» og «mer inkluderende boligmarkeder». Ytterligere konkretisering av disse hensynene, for eksempel i temaplaner (boligplaner) er mindre vanlige. Kommunene selv peker på at slik konkretisering er nødvendig for å «varsle» om kommunens forventninger. Vi har tidligere pekt på at det vi har betegnet som tredje generasjons boligplaner er godt egnet til konkretisering på lave trinn. Med dette vises til at mange kommuner nå lager (og er oppfordret til å lage) «helhetlige boligplaner» og «helhetlig kommunal boligpolitikk» der nybygging, boliger for allmennheten og boligsosiale hensyn ses i sammenheng.

Kommunene er også tydelige på nødvendigheten av at målsettingene ytterligere konkretiseres i områdereguleringer, ut fra samme begrunnelse om tidlig varsling. Rapporten viser at det fortsatt er et stykke igjen før dette hensynet («sosial bærekraft og inkluderende boligmarkeder») følger kaskadeprinsippet gjennom planhierarkiet.

I evalueringen av plan- og bygningsloven (2019) kom det frem at mange kommuner opplevde at de manglet gode nok redskap for å operasjonalisere hensynene om inkluderende boligmarkeder på det avgjørende, laveste plantrinnet: detaljreguleringer. Disse er juridiske bindende, både detaljreguleringens plankart og planbestemmelser. Også vår studie viser at kommunene ønsker et redskap som setter dem bedre i stand til å oppnå samfunnsmessige målsettinger om sosial inkluderende lokalområder – i form av mer inkluderende boligområder, på et mer detaljert nivå. Dette er i tråd med kommunens rolle som samfunnsutviklere, et ansvarsområde som nå også er nedfelt i formålet til den nye kommuneloven (2018) og i formålet til plan- og bygningsloven.

Samtidig opplever kommunene at det å skulle stille et krav om bestemte boligtyper ikke nødvendigvis har tilstrekkelig forankring ennå, verken internt eller hos utbyggerne.

For å forklare kommunenes avmålte reaksjon på et virkemiddel de selv har etterspurt (jfr. høringsuttalelser), må funnene ses ut fra et systemperspektiv hvor både det hierarkiske prinsippet og samordningsprinsippet er viktige prinsipper i plan- og bygningsloven. Merknadene til høyre og venstre i figuren overfor viser til forhold som henholdsvis bidrar til å forsterke det hierarkiske prinsippet og til å svekke dette. En av begrunnelsene fra kommunene for hvorfor de er avmålte, er hvordan en fremtidig rett til å bestemme disposisjonsform, i fremtiden kan endres til en plikt. Kommunene har trukket fram at det kan

oppstå en potensielt uheldig situasjon der retten til å bestemme disposisjonsform innføres, men hvor kommunen etter hvert kan bli pålagt dette av regionale myndigheter eller av nasjonale myndigheter (gjennom statlige planretningslinjer/planbestemmelser eller Nasjonale forventinger). Dette har ikke vært noen eksplisitt problemstilling i denne rapporten, men nevnes fordi kommunenes reaksjon viser at hierarkiforsterkende mekanismer kan oppfattes som en potensiell trussel for kommunal autonomi, og det lokale nivåets skjønn og handlingsrom, spesielt når kaskadeprikkippet ikke er ferdig utviklet. Merknadene til høyre i figuren viser hvordan dispensasjoner og motstridsreglene (sist vedtatte plan og statlig plan går ved eventuell motstrid foran eldre planer eller planbestemmelser for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller i regional eller statlig plan) kan undergrave det hierarkiske prinsippet. Den beste måten å forhindre at det hierarkiske prinsippet blir en «trussel» mot kommunen og at dispensasjoner undergraver prinsippene loven som styringssystem bygger på, er å sørge for at de ulike nivåene er arenaer for forankring og diskusjon, og hvor ulike interesser avveies mot hverandre.

Dette leder over til lovens samordnende funksjon: kommunenes avmålte reaksjon på et virkemiddel de selv har etterspurt (jfr. høringsuttalelser) må også ses i sammenheng med samordning internt og muligheter for – eksempelvis – å kombinere det regulative virkemiddelet med incitament og/eller informasjon. Flere kommuner etterspør for eksempel muligheten til å «gi noe i gjengjeld» til utbyggere, dersom de skulle ta i bruk en bestemmelse om sammensetning av disposisjonsform i nye boligprosjekter. En planlegger pekte på muligheten til å øke andelen små leiligheter hvis utbygger, etter oppfordring fra kommunen, valgte å organisere nye boliger som borettslag. En slik organisasjonsform begrenser utleie slik at eventuelle bekymringer om stor gjennomtrekk da vil være betydelig redusert.

Kommunene etterspør med andre ord incentiver som supplement til regulative virkemidler. Denne rapporten tar ikke opp hvilke typer incentiver som kan være aktuelle. Hensikten med å bringe dette inn her er at det viser til nytten av samordning på tvers av sektorer. Samordning mellom sektorer, også internt i kommunen, er nødvendig for at loven skal fungere etter intensjonene. Behovet for denne samordningen er i dag stort. Velferdssamfunn har mange avhengigheter mellom politikkområder, sektormyndigheter og etater. Ambisjose politiske målsettinger om gjenstridige og vanskelige samfunnsområder kan vanskelig lykkes dersom ikke flere etater samarbeider. Dette gjelder også for målsettinger om sosial bærekraft og inkluderende boligmarkeder. For å sikre samordning må de ulike aktørene delta i planprosesser.

Planforslag skal sendes på høring jf. § 5-2. Loven fastsetter da at forslaget skal sendes til alle statlig, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget. Lovens krav til samordning går imidlertid lenger: hver fylkeskommune skal ha et regionalt planforum for klarlegging og samordning av statlige, regionale og kommunale interesser i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer, jf. § 5-3. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt, har plikt til å delta i regionalt planforum. Slike fora kan potensielt bidra til å hjelpe kommunene med å konkretisere kaskadeprikkippet for dette hensynet («inkluderende boligmarkeder») og bistand i avveining mellom regulering og incitament.

12.3 Gjennomføringsvurderinger

Gjennomgangen har vist at utbyggere (og til dels også kommunene) er bekymret for om bidragene reduserer lønnsomheten i prosjektene og i verste fall fører til at boligprosjekter ikke realiseres. Bekymringene må naturligvis tas på alvor, men er i prinsippet ikke annerledes enn bekymringer om konsekvenser av kommunens rett til å bestemme blant annet boligtype, leilighetsmiks, samlet TU etc. På samme måte som en forventer at kommunene bruker reguleringsretten fornuftig og er i stand til å balansere krav som gir gode boligområder med god forståelse av økonomi og lønnsomhet i utbyggingsprosjektene, må en forvente at kommunene også vil bruke en rett til å bestemme disposisjonsform fornuftig og balansert. Likevel bør innføring av nye reguleringshjemler som kan gi økte kostnader og medføre uønskede negative virkninger i boligmarkedet være assosiert med forventninger om nyttevirkninger som kompenserer for disse kostnadene.

Vi diskuterer i det følgende hvorvidt det å innføre en bestemmelse om disposisjonsform bør vurderes som en regulativ restriksjon på linje med restriksjoner av tomteutnyttning og byggenes fysiske utforming, eller som et utbygger-bidrag til et områdes (sosiale) infrastruktur.

I vurderingen av hva som er «riktig» perspektiv, spiller forutsetningen inn: Den eksplisitte forutsetningen for utredningen er at disposisjonsform ikke skal omfatte finansieringsmodeller som krever subsidier i form av tilskudd fra kommunen eller fra utbygger. Så lenge det ikke kreves at utbygger bidrar med kapital, avstår grunn uten full kompensasjon, eller på andre måter skyter inn midler til boligene det her er snakk om, kan det argumenteres for at endringen er en restriksjon på linje med fysiske restriksjoner på hva som kan oppføres, dvs. en bestemmelse på linje med de 14 andre bestemmelsene i plan- og bygningslovens § 12-7.

Det er imidlertid også mulig å argumentere for det motsatte: at et krav og utbyggers påfølgende tilpasning til kommunens ønskede disposisjonsform, er en form for bidrag fra utbygger. Bidraget vil ikke være i kontantbidrag eller «in-kind» ytelser, men vil komme i form av redusert inntekt, som diskutert ovenfor. All regulering knyttet til bruk av en tomtegrunn er i utgangspunktet begrensende for inntektsmulighetene. Samtidig vil regulering svært ofte gi en stor planskapt verdi, i form av prisstigning på eiendommen og avkastning gjennom en utbygging av tomten. Regulering under ett vil altså alltid ha en påvirkning på eiendommens verdi, og nesten utelukkende som en økning av tomteverdien. Svært mange land har derfor systemer for at offentligheten skal kunne høste en andel av den planskapt verdien, som kan brukes for å sikre kollektive goder (som å sikre ulike dimensjoner av sosial bærekraft i områdeutviklingen) (se blant annet Alterman (2012), Smolka (2013), Holth (2017), Mualam et al (2021)). Et krav om disposisjonsform kan gi noe reduserte inntekter, men kan i et slikt perspektiv også anses som en måte å høste inn en liten andel av den planskapt verdien av tomten som kommunen har muliggjort, gjennom sin reguleringsmyndighet.

Videre kan det stilles spørsmål ved om selve reguleringsformen – som er ny – og kommer i tillegg til regulering av fysisk utforming, kan gi dette karakter av bidrag. Hva som er rimelig betraktningmåte vil avhenge av hvordan miksen av disposisjonsformer innenfor ett konkret prosjekt, og spesielt omfanget av nye etableringsmodeller som leie-til-eie og del-eie. Dersom myndighetene innfører en slik endring og dersom dette i framtiden omfatter subsidierte boligmodeller som forutsetter eksplisitte ytelser fra utbygger, vil dette trolig måtte anses som bidrag. En vil da måtte foreta en avveining av hvorvidt slike boliger vil kunne regnes som «sosial infrastruktur». Gitt oppdragets avgrensning mot subsidierte modeller går teamet ikke nærmere inn på dette i denne omgang.

I et praktisk gjennomføringsperspektiv er det verdt å nevne at gjennomføringen en slik bestemmelse uansett vil kunne kople seg på eksisterende bestemmelser om utbyggingsavtaler. Plan- og bygningslovens § 17-3, andre ledd inneholder bestemmelser om at en utbyggingsavtale blant annet kan regulere antall boliger og stille krav om kommunal forkjøpsrett, og en kan her legge til praktiske sider ved regulering av disposisjonsformbestemmelser.

Forhold som reguleres i § 17-3 skal speile bestemmelser i tidligere paragrafer, og dersom en bestemmelse om disposisjonsform trekkes inn her, må den være et speil av bestemmelser om sosioøkonomisk sammensetning og inkludering lagt i den konkrete overordnede planen og reguleringsbestemmelsene

lagt for prosjektet ved hjelp av § 12-7. Hvordan utbyggingsavtaler eventuelt kan benyttes for å balansere kommunens forpliktelser og økonomien i slike reguleringer, ligger utenfor dette mandatet å vurdere.

Relevanskrav, plansoner og likhetsperspektivet

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte den 30. juni 2021 ut to høringsnotater, hvorav det ene omhandlet forslag til endringer i plan- og bygningsloven for mer effektiv planlegging og gjennomføring av fortettings- og transformasjonsprosjekter i byer og tettsteder og et mer forutsigbart finansieringssystem for infrastrukturtiltak (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Hovedgrepet i endringsforslaget er at størrelsen på private kostnadsbidrag til nødvendig infrastruktur kan fastsettes i arealplaner ved hjelp av hensynsoner. Overgangen fra en planbundet modell til en sonemodell gjør det lettere å se sum-effekter av alle reguleringer og forpliktelser som følger med utbyggingsrettigheter i et område. Den foreslåtte sonemodellen vil potensielt øke forutsigbarheten for utbyggere med hensyn til hva som er forventede reguleringer og forventede bidrag til infrastruktur og annet. Sonemodellen vil således potensielt bidra til å øke forutsigbarheten for utbyggingsaktørene. Vi ser for oss at en videre utvikling av bruk av en slik modell kan utvikles til å gjelde også flere former for fellestiltak, selv om dette må vurderes nærmere etter hvert. Den vil trolig også kunne bidra til å sikre større likhet mellom aktører i samme område ved bruk av bestemmelser om disposisjonsform: Kravene vil da gjelde for alle boligprosjekter innenfor sonen, uavhengig av tidspunkt for bygging og uavhengig av prosjektenes størrelse. I tillegg vil det bli lettere å se sumeffekter for hvert byggeprosjekt innenfor sonen.

Dersom departementet velger å ta sonemodellen i bruk, vil det være naturlig at også tema som sosial bærekraft trekkes inn og bestemmelser om disposisjonsform behandles på lik linje som bestemmelser om grå, grønn og blå infrastruktur. Sonemodellen vil trolig også bidra til at det blir vanskeligere å få dispensasjon fra en bestemmelse. Dette siste er viktig: plan og bygningsloven er et styringsredskap der politisk fastsatte målsettinger, eksempelvis om sosial bærekraft (konkretisert her gjennom påvirkning av sammensetningen av disposisjonsform), skal føres fram til iverksetting av tiltak. Enhver dispensasjon som bidrar til at politisk satte målsettinger ikke oppnås innebærer en svekkelse av loven som styringsredskap. Teamet mener at det å knytte dispensasjonsform til den foreslåtte innføringen av soner trolig vil være nyttig for å sikre likebehandling, unngå dispensasjoner og dermed bidra til å styrke loven som styringsredskap.

Dynamisk lov

Plan- og bygningsloven er et redskap for å styre samfunnsutviklingen i politisk bestemte retninger. Lovens formål viser en helhetlig og bred styringsambisjon, og med det nødvendigheten av en dynamisk lov som må håndtere mer enn den helt konkrete fysiske arealplanleggingen. For å oppfylle miljømessig og sosial (helsemessig) bærekraft trekker loven eksempelvis inn bestemmelser om støy og luftforurensing. Selv om plan- og bygningsloven er en offentligrettslig lov, er det ikke nytt at en kopling til privatrettslige virkemidler, kan være nyttig for å sikre bedre gjennomføring av overordnede mål, og en opplevelse av likhet mellom aktører. En lovendring i retning av å ta disposisjonsrett inn i plan- og bygningsloven trekker også linjer til privatrettslige forhold, men vi mener at en slik utvikling av virkemidler etter hvert kan bli nødvendig for å nå lovens mål om økt sosial bærekraft, og kan ikke se at dette er prinsipielt problematisk så lenge en sikrer et samspill mellom lover som gjør dette praktisk gjennomførbart for aktørene.

13. Referanser

- Alterman, R., 2012. Land use regulations and property values: The 'Windfall Capture' idea revisited.. I: N. Brooks, K. Donaghy & G. Knaap, red. *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*. New York: Oxford University Press Inc, pp. 755-786.
- Ambita, 2021. *Førstegangskjøpere*, Oslo: Ambita.
- Andrews, D., Caldera, A. S. & Johansson, Å., 2011. *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, Paris: OECD.
- Asplan Viak, 2018. *Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør*, Oslo: Utført på oppdrag for Kommunesektorens organisasjon.
- Astrup, K., 2017. Kan boligmarkedet temmes? Smartere boligpolitikk i et markedsbasert system.. I: J. Askim, K. Kolltveit & P. G. Røe, red. *En smartere stat. Veier til bedre politikk og styring*. Oslo: Universitetsforlaget, pp. 76-89.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B. & Renå, H., 2014. *Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom*, Oslo: KS.
- Barlindhaug, R. & Nordahl, B., 2011. *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?*, Oslo: NIBR.
- Bergsli, H. & Hofstad, H., 2017. *Folkehelse og sosial bærekraft*, Oslo: NIBR.
- Blackley, D., 1999. The long run elasticity of new housing supply in the United States: Empirical evidence for 1950 to 1994. *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 18(1), pp. 25-42.
- Bolig og planstyrelsen, Danmark, 2021. *Evaluering af planloven 2020*, København: Erhvervsstyrelsen.
- Borge, L. & Falsh, T., 2002. Utbyggeravgifter: Effektiv finansiering av kommunal infrastruktur. *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, Volum 56, pp. 30-35.
- By- og regionalforskningsinstituttet NIBR, 2019. *Evaluering av plan- og byningsloven*, s.l.: s.n.
- Byrådet i Oslo, 2019. *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2019-2023*, Oslo: Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti.
- Calavita, N. & Mallach, A., 2010. *Inclusionary housing in international perspective: Affordable housing, social inclusion, and land value recapture*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Cavalleri, C., Cournède, B. & Özsögüt, E., 2019. *How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates*, Paris: OECD Publishing.
- Christiansen, I. M., 2022. *Inn på boligmarkedet? Analyse av nye boligkonsepter, pågående arbeid*, Oslo: NIBR.
- Crook, T., J. H., Rowley, J. & Taint, M., 2005. *Planning and market signals: a review*, Sheffield: ODPM.
- De Kaam, G., Needham, B. & Buitelaar, E., 2014. The embeddedness of inclusionary housing in planning and housing systems: insights from and international comparison. *Journal of Housing and the Built Environment*, Volum 29, pp. 389-402.
- Departementene, 2018. *Fornytt strategi for boligmarkedet*, Oslo: Departementene.
- DiPasuale, D. & Wheaton, W., 1995. *Urban Economics and Real Estate Markets*. Hoboken: Prentice Hall.
- Direktoratet for økonomistyring, 2018. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*, Oslo: Direktoratet for økonomistyring.
- Direktoratet for økonomistyring, 2018. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring (DFØ).
- Fanning, S., 2005. *Market analysis for real estate. Concept and application in valuation and highest and best use..* Chicago: The appraisal Institute.
- Folkehelseinstituttet, 2020. *Sosialt bærekraftige lokalsamfunn*, Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Galster, G. & Turner, L. M., 2019. Status Aversion, Attraction and Discrepancy as Drivers of Neighborhood Selection. *City & community*, 18(3), pp. 937-964.
- Green, R., S. M. & Mayo, S., 2005. Metropolitan specific estimates of the price elasticity of supply of housing and their sources. *American Economics Review*, 95(2), pp. 334-339.
- Hanssen, G. & Aarsæther, N., 2018. *Plan- og byningsloven 2008 Fungerer loven etter intensjonene?*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansson, A. G., 2015. *Institutional Prerequisites for Housing Development: A comparative study of Germany and Sweden*, Stockholm: KTH Royal Institute of Technology.

- Hansson, A. G. et al., kommende bok. *Inclusionary Housing in the Nordics*.
- Helsedirektoratet, 2020. *Systematisk folkehelsearbeid*, Oslo: Helsedirektoratet.
- Hernæs, Ø., Markussen, S. & Røed, K., 2020. Økende inntektssegregering i norske byregioner. *Tidsskrift for boligforskning*, 3(2), pp. 111-129.
- Hoen, F. M., Markussen, S. & Røed, K., 2018. *Immigration and Social Mobility*, Bonn: IZA Institute of Labour Economics.
- Holm, A. & Monkerud, L., 2021. *Boligrådgiving i kommunene. Kartlegging, vurdering og anbefaling. NIBR-rapport 2021:1*, Oslo: OsloMet.
- Holth, F., 2017. Prosjektplanlegging etter tysk modell. *Kart og plan*, 77(1), pp. 68-76.
- Holth, F. & Winge, N., 2019. *Plan- og bygningsrett: kort forklart*. 2 red. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ihlanfeldt, K. & Mayock, T., 2014. Housing bubbles and busts: the role of supply elasticity. *Land Economics*, 90(1), pp. 79-99.
- Jacobsen, D., Solberg-Johansen, K. & Haugland, K., 2006. *Boliginvesteringer og boligpriser*, s.l.: s.n.
- Johannesen, T., 2019. Politikk, marked og foreldrebanken. *Tidsskrift for boligforskning*, 2(1), pp. 46-49.
- Jones, C., Leishman, C. & Watkins, C., 2003. Structural Changes in Urban Housing Markets. *Environment and Planning*, Volum 35, pp. 1315-1326.
- Jones, C., Leishman, C. & Watkins, C., 2004. Migration linkages between urban housing submarkets: theory and evidence. *Housing Studies*, Volum 19, pp. 269-283.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020. *Alle trenger et trygt hjem - Nasjonal strategi for den sosiale boligpolitikken (2021-2024)*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020. *Høringsnotat (sak 20/6106): Forslag til lov om kommunens ansvar overfor vanskeligstilte på boligmarkedet*, Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021. *Høringsnotat (sak 21/2623): Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv..* Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021. *Høringsnotat (sak 21/2623): Forslag til endringer i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021. *Meld. St. 40 (2020-2021) Mål med mening - Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*, Norge: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Lauritzen & Vikkelsø, kommende bok. I: *Inclusionary housing in the Nordics*. s.l.:s.n.
- Lindquist, K. G. & Vatne, B. H., 2019. Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. *Tidsskrift for boligforskning*, 2(1), pp. 6-22.
- Lund, A., 2018. Den norske sykepleierindeksen. *Tidsskrift for boligforskning*, 2018(1), pp. 67-73.
- Malpezzi, S. & Maclennan, D., 2001. The long run price elasticity of supply of new residential construction in the United States and the United Kingdom. *Journal of Housing Economics*, 10(3), pp. 278-306.
- Mamre, M. O., 2021. Boligkjøpekraften til en representativ lokal førstegangskjøper. *Tidsskrift for boligforskning*, 4(1), pp. 7-22.
- Millstein, M. & Hofstad, H., 2017. *Fortetting og folkehelse - hvilke folkehelsekonsekvenser har den kompakte byen*, Oslo: NIBR.
- Minde, H. W., 2021. *Private planer som rettslige styringsmidler - med private planer skal landet bygges?*, Bergen: Universitetet i Bergen.
- Ministry for Housing, communities and local government, 2020. *Planning for the Future*, London: s.n.
- Mualam, N., Heindricks, V. & Salinger, E., 2021. Value capture and Vertical Allocations of Public Amenities. *In Sustainability*, 12(7).
- NBBL, 2021. *Boligsamvirkets historie*. [Internett] Available at: <https://www.nbbl.no/om-oss/boligsamvirkets-historie/> [Funnet 28 10 2021].
- Nordvik, V., 2001. Tenure Choice and Residential Mobility. I: *Analysis of Rental Housing: Five Essays*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- NOU 2020: 16, 2020. *Levekår i byer - Gode lokalsamfunn for alle*, Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Oslo kommune, 2018. *Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk*, Oslo: Oslo kommune.

Prognosesesteret, 2021. *OBOS er landet største boligbygger*. [Internett]

Available at:

<https://blogg.prognosesesteret.no/obos-er-landets-stoerste-boligbygger>

[Funnet 14 10 2021].

Revdold, M. K., 2019. *Færre unge kjøper bolig*, Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Sand, I.-J., 1996. *Styring av kompleksitet - retslige former av statlig rammetyring og desentralisert statsforvaltning*. 1 red. Oslo: Fagbokforlaget.

Simenova, V. et al., 2018. *SPIMA - Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas: Targeted Analysis Final Report*, s.l.: ESPON.

Smolka, M., 2013. *Implementing Value Capture in Latin America*, Cambridge: Lincoln Land Institute. Report ISBN: 978-1-55844-284-9.

Stokstad, S. & Barlindhaug, R., 2020. *Hvordan fungerer leiegårdsloven i praksis? NIBR-rapport 2020:6*, Oslo: OsloMet.

Stokstad, S. et al., 2020. *Bedre samordning mellom plan- og byningsloven og sektorlovgivningen*, Oslo: Institutt for by- og regionalforskning OsloMet.

Søholt, S., Astrup, K. H. A. & Skrede, J., 2020. *Bosetting av flyktninger i storbyene*, Oslo: By- og regionsforskningsinstituttet NIBR.

Sørvoll, J., 2011. *Norsk boligplotikk i forandring 1970-2010 Dokumentasjon og debatt*, Oslo: NOVA.

Turner, L. M., Nordvik, V. & Sørvoll, J., 2015. *Boligbehov og ubalanser i norske storbyer*, Oslo: NOVA.

Vikkelsø & Lauritzen, 2021. *Se udspillet: Sådan vil regeringen sikre 22.000 nye almene boliger*.

Altinget.dk. [Internett]

Available at: <https://www.altinget.dk/artikel/se-udspillet-saadan-vil-regeringen-sikre-22000-nye-almene-boliger>

[almene-boliger](https://www.altinget.dk/artikel/se-udspillet-saadan-vil-regeringen-sikre-22000-nye-almene-boliger)

[Funnet 31 Oktober 2021].

von Fintel, F., 2021. *Flere almene boliger i nye og eksisterende lokalplanområder?*. [Internett]

Available at: <https://jurainfo.dk/artikel/flere-almene-boliger-i-nye-og-eksisterende-lokalplanomraader>

[Funnet 31 10 2021].

Watkins, C., 2008. Structures and operations of Local Housing markets. *Housing studies*, 23(2), pp. 163-177.

Øyasæter, A. S. & Ness, S., 2021. *Eiendomsutvikling - fra planlegging til ferdigstilling*. 2 red. Oslo: Universitetsforlaget.

Åsberg, P. & Åsbrink, S., 1998. *Capitalisation Effects in the Market for Owner Occupied Housing. I: Four Essays in Housing Economics*. s.l.:Economics Studies.

Vedlegg A Teoretisk rammeverk for boligmarkedsanalyser

13.1 Grunntrekk i DiPasquale-Wheaton-modellen

Vi skal nå gå presentere et modellrammeverk, en generell likevektsmodell, som kan brukes til å analysere samspillet og interaksjonen mellom markedssegmentene; eie, leie og nybygg. Vi vil ta utgangspunkt i en veletablert teoretisk modell basert på en «stock-flow»-tilnærming. Modellen er hentet fra DiPasquale og Wheaton (DiPasquale & Wheaton, 1996). Siden nybygging er inkludert i modellen, vil dette være en modell som har et langtidsperspektiv. Derfor vil den være relevant for å vurdere langtidsvirkningene av de alternative etableringsmodellene og deres endelige markedsvirkninger.

Alternativet til å eie er å leie. Forutsatt at husholdningene er rasjonelle, vil man alltid velge det billigste alternativet. Husholdninger vil dermed velge å leie dersom husleie er lavere enn brukerkostnader ved å eie og vice versa. Når boligprisen er relativt lav, vil flere kjøpe bolig fremfor å leie. Dette presser boligprisene opp. I likevekt på lengre sikt vil vi derfor i utgangspunktet forvente at det er små forskjeller mellom kostnaden ved leie og eie.

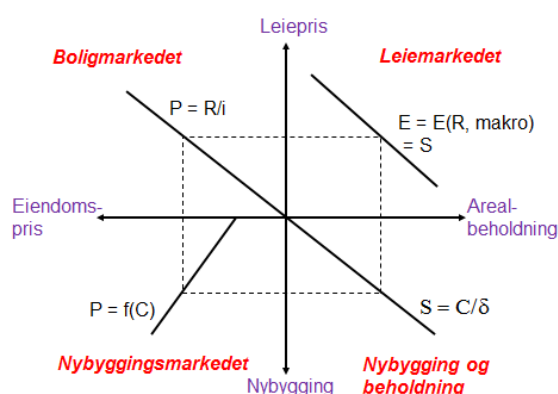
Analytisk kan vi betrakte leieinntekter som avkastningen på boligen vi eier, enten vi leier den ut eller bor der selv. Dersom vi bor der selv (leier ut til oss selv) slipper vi å leie boligen og denne besparelsen kan vi betrakte som en inntekt eller avkastning av boliginvesteringen vår. Boligens verdi kan således betraktes som den neddiskonterte verdien av framtidig avkastning, alternativt framtidige leieinntektsstrømmer. Vi har da en direkte analytisk sammenheng mellom eiepriser og leiepriser.

Sammenhengen mellom leie- og eiemarkedet er viktig, i hvert fall fra en teoretisk synsvinkel for forståelsen av indirekte markedseffekter av de alternative etableringsmodellene. Det betyr at etableringsmodeller, i den grad de stimulerer etterspørselssiden, bidrar til å presse leieprisene oppover og dermed også vil bidra til økte boligpriser. I tillegg kan alternative etableringsmodeller som bidrar til å få leieprisene opp, også bidra til økte boligpriser. Denne modellen vil derfor være egnet til å vurdere de alternative etableringsmodellene og den konsekvensen de har for boligmarkedet, sett i et helhetsspektiv.

Vi tar utgangspunkt i en likevektssituasjon uten bruk av alternative etableringsmodeller. De alternative

etableringsmodellene kan betraktes som innovasjon i boligfinansielle løsninger som genererer økt etterspørsel. Resultatene i modellen vil således vise etableringsmodellenes langsiktige markedseffekter, hvor samspill og vekselvirkninger mellom de ulike markedssegmentene er tatt høyde for. Modellen kan framstilles grafisk på følgende måte.

Figur 13-1: Teoretisk modell for sammenhengen mellom leiemarkedet, eiemarkedet og nybygging på lang sikt



Kilde: DiPasquale og Wheaton (1995). Note til figurens notasjon: E=etterspørsel, T=tilbud, P=boligpris, R=leiepris, i =rentenivå, makro=andre makroøkonomiske forhold, C=nybygg, X=antall boliger i boligmassen, δ =depresiering av boligmassen.

Med gitt etterspørsel (E) i nord-østre kvadrant, og en gitt boligbeholdning (S) fra sør-østre kvadrant, vil det danne seg en likevekts leiepris (R) i «Liemarkedet», der etterspørsel er lik tilbud ($E=S$). Etterspørselen er en funksjon av leieprisen R og ulike makrostørrelser som inntekt, skatt osv. Dette impliserer at pris på leieareal bestemmes av etterspørselen på kort sikt. Etterspørselskurven skifter når makroøkonomiske forhold endres, for eksempel dersom reallønna stiger eller arbeidsledigheten går ned.

En leiestrøm kan i eiendomsmarkedet omregnes til en kjøpspris (eiendomspris) på boligen (P). Sammenhengen mellom R og P bestemmes av avkastningskravet (i). Avkastningskravet er eksogent bestemt av langsiktige renter og aktørenes oppfatning av risiko. Høyere avkastningskrav (økt i) vil for gitt leiepris gi lavere boligpris. Høyere avkastningskrav (i) vrir kurven i nord-vestre kvadrant til høyre og gir lavere pris for gitt leienivå.

I nybyggingsmarkedet er nybygging (C) en funksjon av prisen på boliger (P). Jo høyere pris relativt til byggekostnaden, jo større nybygging. Slik kurven i nybyggingsmarkedet er tegnet, stiger

byggekostnadene med økende nivå på boligproduksjonen. Den skjærer y-aksen med avstand til origo tilsvarende en fast oppføringskostnad for nybygg. Altså bygges det ikke noe før P er større enn konstantleddet til $f(C)$, der $f(C)$ representerer den langsiktige oppføringskostnaden. Byggemarkedet er i likevekt når byggekostnadene tilsvarer boligprisen. Modellen inneholder en viktig forutsetning, nemlig at den langsiktige oppføringskostnaden ikke er konstant, men avhenger av nivået på byggeaktiviteten. Denne forutsetningen har stor betydning for vurderingen av de langsiktige effektene av de alternative etableringsmodellene. Slik modellen virker, vil den økte boligetterpørselen som etableringsmodellene skaper, føre til et høyere nybyggingsnivå og et langsiktig høyere boligprisnivå.

Beholdningen av boliger bestemmes som nybygging minus avgang (depresieringsfaktor eller andelen av boligmassen som forsvinner hvert år; δ). I langsiktig likevekt uten endringer i etterspørsel, for eksempel i form av befolkningsvekst, vil nybyggingen være lik avgangen, og boligmassen vil være konstant. Den stiplede linjen i figuren representerer den langsiktige likevekten. En endring i noen av parameterne i modellen gir eventuelle pris- og kvantumeffekter, og en ny langsiktig likevektstilpasning. Modellen viser imidlertid ikke veien fram til en ny likevekt, kun likevektssituasjonen før og etter, men ikke hvor lang tid det tar fra den ene til den andre. Det er imidlertid i mindre grad en svakhet i denne sammenheng fordi vi er opptatt av de endelige og langsiktige virkningene av de alternative etableringsmodellene.

13.2 Elastisiteter i boligmarkedet- resultater fra tidligere forskning

13.2.1 Priselasititeten i etterspørsel

Priselastisiteten i etterspørselen angir den prosentvise reduksjon i etterspørselen når prisen øker med 1 prosent. Det er foretatt en rekke utenlandske studier når det gjelder etterspørsel etter boliger. Ut fra disse studiene kan en konkludere at priselasititeten i boligetterpørselen er mellom -0.4 og -1 (Borge & Falsh, 2002). Det betyr at en prisøkning på 1 prosent reduserer etterspørselen mellom 0,4 prosent og 1 prosent. Etterspørselen avtar altså mindre eller like mye som prisene øker. De fleste studiene konkluderer med at boligetterpørselen er uelastisk. Det betyr at etterspørselen endres prosentvis mindre enn prisene. At boligetterpørselen er uelastisk virker intuitivt ikke urimelig da det i praksis vil være betydelige flyttekostnader, i alle fall i markedet for eide boliger (Nordvik, 2001). I Statistisk sentralbyrå sin modell MSG brukes en estimert etterspørselselasititet for boliger på $-0,7$.

13.2.2 Priselasititeten i tilbudet

Priselastisiteten i boligtilbudet angir den prosentvise økningen i boligtilbudet når prisen øker med 1 prosent. Også her er det en omfattende utenlandsk litteratur. Disse studiene spriker imidlertid svært mye. Noen studier tyder på at elastisiteten på lang sikt overstiger 3, mens elastisiteten kan gå mot 0 i en oppgangs-konjunktur med sterkt prispress. I en amerikansk studie basert på analyser av data fra 1950-1994 fant man at den langsiktige tilbudselasititet varierte mellom 1.6 og 3.7 (Blackley, 1999).

I en stor studie fra OECD av 21 land fant man tilsvarende variasjon (Andrews et al., 2011). Høyest lå USA med en priselasititet på rundt 2, mens Sverige hadde nest høyest med en elastisitet i underkant av 1,5. Dette var i samsvar med en tidligere studie av Åsberg og Åsbrink (1998). Landene med lavest priselasititet, blant annet Italia og Østerrike, lå rett i overkant lå rundt 0,2. Norge lå midt i feltet og hadde en priselasititet på 0,5. I Norges Bank fant man imidlertid en priselasititet på 1 prosent over tid (Jacobsen, et al., 2006). Ifølge deres modell vil nivået på boliginvesteringene øke med én prosent over tid dersom realboligprisene øker permanent med én prosent. Til sammenligning lå estimatet på den norske priselasititeten fra OECD-studien på 0,5. I en nyere OECD-studie fra 2019 ligger den på 1,2 (Cavalleri, et al., 2019). Hvorfor spriker tilbudselasititetene så mye? En amerikansk studie finner at tilbudselasititeten også spriker mye mellom delmarkeder og stater (Ihlanfeldt & Mayock, 2014). Den observerte variasjonen i tilbudselasititeter tilskrives primært forskjeller i tomtetilgjengelighet og i lokale fiskale og regulatoriske regimer. En komparativ studie av USA, Thailand og Korea viser at land med strengere byggregulatoriske regimer har et mindre elastisk tilbud av boliger (Green, et al., 2005). Slik sett kan det fremstå som paradoksalt at de nordiske land (med unntak) tilhører landkategorien med mest elastisk boligtilbud, jfr. OECD-studien.

Vi har i beregninger av markedsvirkninger lagt til grunn elastisitetene fra OECD-studiene. Elastisitetene fra OECD-studiene er aggregerte estimater på nasjonalt nivå. Analysene vi har utført i kapittel 9.2 er for de største norske byene; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Det er flere grunner til å tro at tilbudselasititeten er mindre for storbyregioner på grunn av lavere tomtetilgjengelighet (Astrup, 2017). Det er også andre spesifikke storbyutfordringer som kan påvirke tilbudselasititeten negativt. Kostnaden ved å nyttiggjøre seg ferdigregulerte tomter kan være høyere i storbyer fordi det kan kreves betydelige investeringer i infrastruktur. Dette har vist seg å lede til store koordineringsutfordringer mellom ulike nivåer (Barlindhaug & Nordahl, 2011). I tillegg

har lovendringen om utbyggingsavtaler fra 2006 ført til at utbygger forventes å betale for betydelige deler av den tekniske infrastrukturen som må til for å realisere utbyggingen. Det finnes få empiriske studier på tilbudselastisiteten for storbyer og storbyregioner slik at her vil det foreligge usikkerhet. Vi har derfor valgt å sensitivisere analysene ved å bruke både 0,5 og 1,2.

13.2.3 Matematisk løsning av DiPasquale- Wheaton modellen

Nedenfor løser vi modellen for å tydeliggjøre hvilke parametere som bestemmer den langsiktige likevekten i boligmarkedet. Symbolet X brukes her for antall boliger i boligmassen (tidligere S).

Modellen på redusert form

Modellen kan spesifiseres i fire likninger:

- 1) $P = R/i$
- 2) $X = D(R, M)$
- 3) $P = g(C)$
- 4) $X = C/\delta$

Hvor:

P= Boligpris

R=Leiepris

i=rentenivå

C= nybygg

X= antall boliger i boligmassen

M= inntekt

Modellen bestemmer altså de fire (endogene) variablene P, R, C, X for gitte verdier på de eksogene variablene, det vil si variabler som er bestemt utenfor modellen, her angitt ved M, i, δ

Som vi ser bestemmer likning 3 og 4 sine endogene variabler implisitt, såkalte implisitte funksjoner. Vi kan imidlertid forenkle modellen på to måter. Den langsiktige likevekten vil være kjennetegnet av at boligmassen er konstant. Det vil si at utbyggingen akkurat er stor nok til å erstatte depresieringen av boligmassen, altså $C = \delta X$. Vi kan således sette likning 4) inn i likning 3) slik at vi får

$$P = g(\delta X)$$

Siden vi antar leiemarkedsekivalens gjelder på lang sikt vil eiemarkedet og leiemarked være et speilbilde

av hverandre. Vi kan således sette inn likning 1) inn i 2), altså

$$X = D(P_i, M)$$

Modellen for hele boligmarkedet kan vi nå skrive på strukturform ved hjelp av to likninger:

$$5) X = D(P_i, M)$$

$$6) P = g(\delta X)$$

Vi setter nå igjen med to endogene variabler og to likninger. Vi finner de eksplisitte løsninger for de endogene variablene som funksjoner av eksogene variablene, altså

$$7) R = F(M, i, \delta)$$

$$8) X = G(M, i, \delta)$$

For å få til en eksplisitt løsning må vi således spesifisere kostnadsfunksjon i byggebransjen og etterspørselsfunksjonen i leiemarkedet. La oss begynne med leiemarkedet, hvor vi skal vi skal anta følgende funksjonsform for etterspørselen

$$X = AR^{-\alpha}M^{\beta}$$

Hvor A er en konstant, og $\alpha, \beta > 0$.

Vi løser denne med hensyn på R og får

$$R = (AX^{-1}M^{\beta})^{-1/\alpha}$$

Og tilsvarende når gjelder tilbudssiden i markedet (nybygg) skal vi anta vi kan spesifisere likning 8) på følgende vis

$$C = BP^{\gamma}$$

hvor B er en konstant og α er en positiv parameter. Vi løser denne med hensyn på P, og setter inn for at $C = \delta X$ og får

$$*P = (B(\delta X)^{-1})^{-\gamma}$$

Vi setter inn for at $P = R/i$ får vi

$$*R = B^*(\delta X)^{\gamma}i$$

Vi får at modellen på strukturform blir

$$9) X = (iB^*\delta^{\gamma}R^{-1})^{-\gamma} \text{ (tilbudsfunksjonen)}$$

$$10) R = (AX^{-1}M^{\beta})^{1/\alpha} \text{ (etterspørselsfunksjonen)}$$

Som gir oss følgende elastisiteter

Tilbudselastisiteten

$$EIR X^T = X^T/R \cdot dX^T/dR = d \ln X^T / d \ln R = \gamma$$

Etterspørselsetastisitet

$$EIR X^E = X^E / R \cdot dR/dX^E = d \ln X^E / d \ln R = -\alpha$$

Inntektsetastisiteten

$$EIM X = X/M \cdot dM/dX = d \ln X / d \ln M = \beta$$

Vi har nå et ikke-lineært likningssystem med to likninger og to endogene variabler, R og X. Vi ønsker nå som nevnt å løse modellen, med eksplisitte løsninger for de endogene variablene, utelukkende som funksjoner av eksogent gitt parametere og variabler.

Modellen på redusert form

Vi skal nå finne eksplisitte løsninger for X og R. Disse løsningene kan brukes til derivasjon og til å skrive modellen på elastisitetsform. Ved å løse likningssystemet 1 og 2 får vi følgende løsning av X.

$$X = Ci^{-\gamma_1} M^{\gamma_2}$$

Hvor

$$C = (A^{-\gamma/\alpha} B^* \partial^\gamma)^{-\frac{\alpha\gamma}{\gamma+1}}$$

$$\gamma_1 = \frac{\alpha\gamma}{\gamma+1}$$

$$\gamma_2 = \frac{\beta\gamma}{\gamma+1}$$

Tilsvarende finner vi løsningen for R

$$R = Ei^{\theta_1} M^{\theta_2}$$

Hvor

$$E = A^{\frac{1}{\gamma+1}} (B^* \partial^\gamma)^{\frac{\alpha\gamma}{\gamma+1}}$$

$$\theta_1 = \frac{\gamma}{\gamma+1}$$

$$\theta_2 = \frac{\alpha\beta}{\gamma+1}$$

Modellen på elastisitetsform

Ved at å ta den naturlige logaritmen på begge sider av ligningene på redusert form, kan vi skrive om likningssystemet som et log-lineært system, hvor parameterne vil være konstante elastisiteter.

$$x = D - \gamma_1 i^* + \gamma_2 m$$

hvor

$$i^* = \ln i \quad x = \ln X, \quad D = \ln C$$

og

$$r = F + \theta_1 i^* + \theta_2 m$$

hvor

$$r = \log R, \quad x = \log X, \quad m = \log M, \quad F = \log E$$

Vi har dermed funnet et eksplisitt hvordan DiPasquale-Wheaton-modellen kan presenteres på elastisitetsform.

Inntektsetastisiteten

Inntektsetastisiteten angir den prosentvise økning i etterspørselen etter bolig når inntekten øker med 1 prosent. Empiriske mål på inntektsetastisitet i Nord-Amerika spenner fra 0,5 til 0,9 (Malpezzi & Maclennan, 2001). I Statistisk sentralbyrå sin modell MSG brukes en inntektsetastisitet på 0,4.

OSLOMET

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo