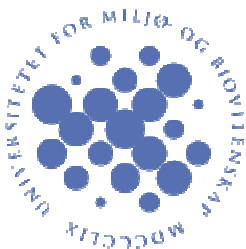


Rolf Barlindhaug
Arne Holm
Fredrik Holth
Berit Nordahl

Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggings- politikken



Tittel: Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken

Forfatter: Rolf Barlindhaug, Arne Holm, Fredrik Holth og Berit Nordahl

NIBR-notat: 2012:114

ISSN: 0801-1702
ISBN: 978-82-7071-963-1
Prosjektnummer: O-3000
Prosjektnavn: Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken

Oppdragsgiver: Husbanken

Prosjektleder: Rolf Barlindhaug

Referat: Prosjektet diskuterer betingelser for å framskaffe rimelige boliger gjennom den ordinære utbyggingspolitikken ved å kombinere bidrag fra utbyggere og bruk av individrettende låne- og støtteordninger. Engelsk praksis på området gjennomgås som et utgangspunkt for å implementere en mulig norsk variant. I England brukes modellen for å dempe segregasjons-tendenser og lette boligetableringen for lavinntektsgrupper ved å stille rimelige boliger til disposisjon for målgruppene i områder der kjøp eller leie på markedsvilkår ikke lar seg gjøre.

Sammendrag: Norsk

Dato: Desember 2012

Antall sider: 115

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

Forord

Dette notatet diskuterer mulighetsområdet for å få til en sosial profil i nybyggingsprosjekter i Norge. Notatet er basert på erfaringer fra bruk av section 106 i England og hvordan denne paragrafen i planloven kombineres med offentlige låne- og støtteordninger knyttet til oppføringen av boligene og knyttet til sluttbrukers finansiering av kjøp av slike (subsidierte) boliger.

Husbanken har finansiert prosjektet og arbeidet er gjennomført som et samarbeid mellom NIBR og UMB.

Rolf Barlindhaug, NIBR, har vært prosjektleder og har skrevet det meste av bakgrunnskapitlet sammen med Berit Nordahl. Arne Holm, NIBR, har skrevet kapitlet om hvordan kommunene tenker omkring problemstillingen i dag, intervjuet og dokumentert intervjuer med fire kommuner, skrevet og det meste av kapitlet om nye aktører i boligpolitikken i Norge. Berit Nordahl, UMB, har skrevet kapitlet om det engelske systemet, intervjuet aktører i England, skrevet ut de vedlagte intervjuene samt innhentet norske utbyggers umiddelbare respons på modellen. Fredrik Holth har skrevet det meste av kapitlet om det juridiske mulighetsområdet i Norge. Undervis er det blitt brukt mye tid på å fortolke det engelske systemet i en norsk sammenheng. Forskerteamet har vært tilbakeholden med å skissere detaljer i en eventuell norsk politikk ovenfor utbyggere på grunn av det hypotetiske preget som dette ville ha. Det har derfor vært vanskelig å få norske aktører til å forholde seg til en mulig norsk modell. Rapporten bør derfor betraktes som en utredning omkring mulighetene som ligger i et nytt, alternativt virkemiddel i boligpolitikken. Det er selvfølgelig opp til myndighetene å ta dette videre i et konkretiseringsarbeid.

Kontaktpersoner i Husbanken har vært Svein Hammer, senere Rune Flessen og Tove Rigmor Håpnes, alle fra Husbanken Midt Norge.

Oslo desember 2012

Evelyn Dyb
Forskningssjef

Innhold

Forord.....	1
Tabelloversikt	5
Figuroversikt.....	6
Sammendrag	7
1 Bakgrunn.....	11
1.1 Rollefordeling og endring i boligpolitikken etter krigen.....	11
1.2 Virkemidlene og markedsmekanismene.....	12
1.3 Kommunene og nybyggingen – kort status.....	12
1.3.1 Innledning.....	12
1.3.2 Autoritet, dialog og avtaler i reguleringsprosessen.....	13
1.3.3 Noen kommuner lager seg større handlingsrom gjennom å bli partner i utbyggingsprosjekter	14
2 Problemstillinger	16
2.1 Innledning.....	16
2.2 Eksisterende tilskuddsordninger	18
2.2.1 Tilskudd til rimelige utleieboliger – segregeringsfremmede virkemiddel?.....	18
2.2.2 Omsorgsboliger	18
2.2.3 Studentboliger.....	19
2.3 Studiens fokus – rimelige boliger der subsidiene spleises på av grunneier og myndigheter	19
3 Metode og analytisk ramme.....	21
3.1 Analytisk ramme	21
3.2 Nærmere om utbyggingspolitikken.....	22
3.3 Metode	22
4 Englands ordning med å forhandle fram en andel rimelige boliger i nybyggingsprosjekter.....	24
4.1 Den engelske politikken politiske bakteppe.....	24
4.1.1 Innledning.....	24
4.1.2 Det boligpolitiske grunnlaget.....	25
4.1.3 Det utbyggingspolitiske grunnlaget.....	26
4.1.4 Litt historikk: planning gain versus cost recovery	27
4.2 Konkret om section 106 i England.....	28
4.2.1 Lovlighetsgrunnlaget - forutsetninger for å ta i bruk section 106.....	28
4.2.2 Etter finanskrisen	30
4.3 Organisering av boliger levert etter section 106	33
4.3.1 Hva slags boliger oppføres: leie versus eie.....	34
4.3.2 Rimelig boliger er ikke lavstandard boliger.....	37

4.4	Motvirking av segregering – et stadig tydeligere argument for ordningen.	38
4.5	Aktører – utdypende om hvem som bygger og finansierer enhetene.	39
4.5.1	Hvordan finansieres boligene?	39
4.6	Nærmere om gunstig finansiering og delt eierskap	40
4.7	Oppsummering - section 106	42
4.8	Likheter og forskjeller til det norske systemet	43
5	Det juridiske handlingsrommet i Norge	45
5.1	Plan- og bygningsloven som boligpolitisk virkemiddel	45
5.1.1	Plan- og bygningsloven av 2008	45
5.1.2	Ad. adgang til å bruke reguleringsplan som boligpolitisk virkemiddel	46
5.1.3	Ad. adgang til i utbyggingsavtaler å innta bestemmelser som i første rekke er av boligpolitisk karakter	47
5.2	Betenkeligheter ved bruk av avtalt fortrinnsrett til kjøp	48
6	Hva tenker kommunene om en sosial profil i nybyggingen?	50
6.1	Innledning og bakgrunn	50
6.2	Hva er kommunene opptatt av i sine boligsosiale handlingsplaner?	51
6.3	Hva vi fant om kommunenes ønske om å koble boligsosiale virkemidler til kommunenes utbyggingspolitiske arbeid	51
6.3.1	Nybygging av bygg for sosiale formål	51
6.3.2	Utbyggingsavtaler etc.	52
6.3.3	Tomtepolitikk	53
6.3.4	Subsiderte tomter	57
6.3.5	Motvirke hoping – god spredning	58
6.3.6	Prisregulering og utbyggingsavtaler	58
6.4	Intervjuer om implementering av boligsosiale intensjoner gjennom utbyggingspolitikk	59
6.5	Oppsummerende: Politisk bevissthet rundt sosialt motiverte tomtekjøp og boligbygging	61
7	Utbyggingspolitikk og finansiering av nye boliger i Norge	62
7.1	Fra støtte til oppføring av boligene til støtte av kjøperne	62
7.2	Eksempler på støtte knyttet til nyproduksjon av boliger	63
7.2.1	Gunstig finansiering av utleieboliger for ungdom	63
7.2.2	Bergensmodellen	64
7.2.3	Lavinnskuddsboliger	65
7.2.4	Stavangermodellen - selvbyggervirksomhet	66
8	Nye modeller med sosial profil i nybyggingen	68
8.1	Innledning	68
8.2	Subsidiering av tomt eller nybygg – eller begge deler	69
8.3	Skisse av en ny norsk modell	70
8.3.1	Innledning	70
8.3.2	Momenter i en norsk modell	71
8.4	Utbyggernes kommentarer	73
8.4.1	Vil delta i diskusjon om nye modeller og nye ”produkter”	73
8.4.2	Ikke ukjent problematikk	74
8.4.3	Ja til å se nærmere på sosiale finansieringsmodeller også i nybyggingsprosjekter	74
8.4.4	Avskrivingsregler er viktig	74

8.4.5	Utbyggingsøkonomi.....	74
8.4.6	Utbyggers økonomi.....	75
8.4.7	Kommunens bidrag – kommunale tomter?	75
8.4.8	Bruk av utbyggingsavtaler	75
9	Nye aktører i boligbygging med sosial profil?	76
9.1	Innledning.....	76
9.2	Tidligere erfaringer	76
9.3	Boligkooperasjonen.....	77
9.3.1	Boligbyggelagens utbyggingspolitiske profil	77
9.3.2	Må rimelige boliger være lavstandardboliger?	79
9.3.3	Unntaket – nye perspektiver viser nye veier.....	80
9.3.4	Boligbyggelagens sosialpolitiske rolle i relasjon til kommunene	80
9.4	Prinsipielt om en ny aktør i en ny modell.....	81
10	Kommunenes handlingsrom i utbyggingspolitikken	82
10.1	Innledning.....	82
10.2	Kommunenes søken etter nye muligheter.....	83
10.3	Det kommunale handlingsrommet	83
10.4	Utbyggingsmønsteret er endret	84
10.5	Modeller for sosial utleie - overføringsverdi til utbyggingspolitikken	85
11	Utfordringer knyttet til den engelske modellen.....	88
	Litteratur.....	92
	Vedlegg 1 Intervjuer fra England	97
	Vedlegg 2 Henvendelse til utbyggere	109

Tabelloversikt

Tabell 4.1	<i>Antall nye boliger framforhandlet gjennom section 106 etter landsdel. 2008-2011.</i>	36
Tabell 4.2	<i>Investeringsprogram for Affordable Housing, framforhandlet gjennom section 106. 2008-2011.....</i>	40
Tabell 9.1	<i>Ferdigstilte og igangsatte boliger av Norske Boligbyggelag i perioden 2005 til 2010, samt boligbyggelagenes andel av total ferdigstilte og totalt igangsatte av boligbygging totalt.....</i>	77
Tabell 9.2	<i>Antall rom i igangsatte boliger i regi av boligbyggelagene i 2010</i>	78

Figuroversikt

Figur 4.1	<i>Oversikt over det engelske systemet ved bruk av section 106 koplet med statlig tilskudd til oppføring og individuelle finansieringsordninger.</i>	42
Figur 8.1	<i>Skisse av en norsk variant av den engelske modellen.</i>	72

Sammendrag

Dette prosjektet handler om muligheter for å få til en mer *sosial profil i nye boligprosjekter*. Det er *ikke* tenkt at disse boligene nødvendigvis skal innrettes mot målgruppen for de kommunalt disponerte utleieboligene og det tenkes innslag *både av eide og leide boliger*. I den grad slike boliger framskaffes til kostnader lavere enn markedspris, vil det måtte innføres regulerte omsetningspriser på de eide boligene for å beholde fordelene også for framtidige beboere. Rapporten presenterer og diskuterer modeller som framskaffer en viss andel rimelige boliger i nybyggingsprosjekter gjennom å kombinere bidrag fra utbyggere i forbindelse med reguleringsprosessen med individuelle statlige låne- og støtteordninger. Vi presenterer hvordan slike modeller for ”Inclusionary Housing” fungerer i England og drøfter mulighetene for å anvende liknende modeller i Norge.

Høy innvandring og sentralisering av befolkningene mot de største byene fører til prispress og problemer med å bygge nye boliger i takt med befolkningsveksten i pressområder. Utviklingen kan føre til en sterkere segregering av befolkningen i storbyene, både etter etnisitet og inntekt. Prisnivået i storbyene er blitt et problem med hensyn til rekruttering av arbeidskraft til helse- og omsorgssektoren og privat tjenesteyting som for eksempel renhold. Mange pendler fra rimeligere boliger i randsonen av storbyene. Slik de statlige låne- og støtteordningene til kjøp av bolig er utformet, forsterkes denne utviklingen.

Både storbyene og flere mindre byer har behov for mange nye boliger i årene som kommer. I denne sammenhengen har vi sett på mulighetene for å innarbeide en ny type sosial profil i utbyggingspolitikken.

Kommunene har betydelig autonomi både i hvordan de velger å utnytte boligpolitiske virkemidler og spesielt i hvilken rolle de inntar i nybyggingen. Følgelig er det også store variasjoner hvordan og i hvilken grad kommunene kobler boligpolitiske virkemidler opp mot nybygging, og i ambisjonene om en *sosial profil* i den generelle boligforsyningen.

Det aller meste av boligforsyningen skjer nå ved at private utbyggere står for grunnerverv og klargjøring av tomten. Private utbyggere gjør også det meste av detaljplanarbeidet og de oppfører boligene som de så selger til markedspris.

Innenfor dette hovedbildet finnes det kommuner som tar en aktiv rolle og som vil være med på å definere sluttproduktet som boligutviklerne bringer ”til markedet”: Det er også eksempler på at kommunene erverver grunn til boligformål, og som spesifiserer antall enheter, målgruppe og pris før de selger arealene til kommersielle utbyggere (såkalt ”betinget salg”). Det finnes i tillegg intensjonsavtaler mellom kommersielle utbyggere og kommuner knyttet til spesielle innretninger på boligene som oppføres, ofte knyttet til energiforbruk, universell utforming etc. Hovedbildet er

imidlertid at kommunenes fremste virkemiddel for å påvirke innretningen av nybyggingen er knyttet til reguleringsvedtaket. Selv om private utfører mye av arbeidet med å lage en reguleringsplan, skal planen vedtas i kommunen. Kommunen har myndighet til å avvise utbyggers forslag og til å stille betingelser for å innvilge byggetillatelse. I praksis ligger altså kommunenes mest sentrale virkemiddel for å styre innretningen av nybyggingen i det kommunale arealplanleggingssystemet.

Kommunene har rett til å etablere såkalte utbyggingsavtaler med utbyggere. Avtalene har utviklet seg til å bli et sentralt virkemiddel i kommunenes utbyggingspolitikk. Utbyggingsavtalene bygger på ordningen med betinget regulering: Avtalene utdyper de betingelser som kommunen stiller for å tillate et utbyggingsprosjekt og bygger på en frivillig aksept av de plikter og rettigheter som inngår i avtalen. I praksis er avtalene et resultat av forhandlinger mellom utbygger og kommune. Avtalene og forhandlingene omfatter konkrete utbyggingsprosjekter og gjensidig fordeling av plikter og rettigheter knyttet til realiseringen av byggeprosjektet. Avtalene kan omfatte bestemmelser om utforming og størrelse på boligene, finansieringsform, utbyggers ansvar for fellesinnretninger i prosjektet, kommunal forkjøpsrett etc. De sentrale myndigheter har satt begrensinger mht. innholdet i utbyggingsavtalene. I følge Plan- og bygningsloven kan en utbyggingsavtale regulere "antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris".

Dagens lovverk begrenser blant annet mulighetene kommunen har til å framforhandle kjøp av boliger i prosjektet til under markedspris. Det å framforhandle arealer til bestemte formål er imidlertid tillatt og hyppig brukt.

Det finnes eksempler der kommunene kombinerer boligsosiale virkemidler med nybygging. Felles for disse eksemplene er at kommunen ofte er sterkt inne, enten som eier, garantist eller annet.

Noen kommuner viser interesse for å bruke strategiske tomtekjøp som virkemiddel i boligpolitikken. Det er imidlertid uvisst hvorvidt kommunene har kommet i gang med en slik praksis og hvilke motforestillinger de eventuelt har støtt på. Kommunenes handlefrihet til å utforme en sosial utbyggingspolitikk er begrenset.

Kommunene trekker i mindre grad boligsosiale ambisjoner inn i sin utbyggingspolitikk enn hva som kommer til uttrykk i de boligsosiale handlingsplanene. Selv om kommunene vedtar prinsipper for subsidiering av tomter til sosiale formål i planene, synes det å være utfordrende å definerte egnede prosjekter og implementere disse. Dette er både politisk betinget, i form av manglende politisk vilje til å utfordre private utbyggere, men også administrativt betinget. Den overordnede problemstillingen i prosjektet er å undersøke om kommunene har tilstrekkelig handlingsrom og om de statlige virkemidlene er tilstrekkelige for å etablere flere typer boligtilbud, for på den måten å ivareta bredere boligsosiale målsettinger. Vi spør videre om hva som skal til for at kommunene kan øke sitt handlingsrom. Hvilke organisasjonsmessige og institusjonelle endringer vil ha effekt? For å tydeliggjøre mulighetsrommet ser vi på modeller som inkluderer rimelige boliger i utbyggingspolitikken. Vi lar oss spesielt inspirere av engelsk praksis.

I likhet med lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) i Norge, er Town and Country Planning Act i Storbritannia utformet for å balansere økonomisk utvikling med hensyn til miljø og sosial bærekraft. Paragraf 106 regulerer hva slags ytelser kommunen kan kreve at en utbygger bidrar med for å få tillatelse til et byggeprosjekt. Paragrafen åpner for å inkludere *rimelige boliger* blant betingelsene som myndighetene kan sette for å godkjenne et utbyggingsprosjekt.

I den engelske politikken er rimelige boliger ulike former for sosiale utleieboliger der leien er lavere enn markedsleie og ulike former for subsidierte eierboliger. Bidraget fra utbygger, fastsatt i forhandlinger om reguleringsplanen, koples sammen med ulike statlige låne- og støtteordninger. Størrelsen på bidragene fra utbyggerne avhenger av behovet for rimelige boliger i området og størrelsen på prosjektene, og prisnivået på boliger i området. Hva en i praksis kommer fram til, er et resultat av forhandlinger mellom lokale myndigheter og utbyggerne. Det statlige organet "The Home and Community Agency" trekker opp retningslinjer for hvordan bidraget skal utformes. De lokale myndighetene må dokumentere behovet for "Affordable housing" i det området som utbyggerne ønsker å bygge i. Når de rimelige boligene kombineres med statlige låne- og støtteordninger fra det statlige "Social and Housing Grant" (SHG) er det forhåndsgodkjente "Registered providers" (RP) som skal være leverandører eller forvaltere av boligene. Aktørene som inngår som RPer kan være kommuner, "Housing Assosiations", NGO-er og private utbyggere. Det er det ovenfor nevnte "The Home and Community Agency" som godkjenner RP-ene. For å beholde subsidiene i de boligene som selges som eierboliger lages det avtaler for hva slags omsetningspriser som kan godtas.

Modeller som er beskrevet her, med referanse til England, er forbausende lite kritisert. Det er gjennomført et stort antall studier om hvordan ordningen virker og hvordan den kan forbedres, men det er få studier som kritiserer ordningen prinsipielt. Vi har funnet følgende innvendinger/ myter om ordningen.

- Boliger som formidles til under markedspris innebærer at målgruppen får boligjenester (in kind) mens det mest effektive er at målgruppen får økonomisk støtte (in cash), og kan benytte støtten etter egne preferanser.
- Modellen bidrar bare til at noen få med midlere inntekter får tilbud om rimelige boliger i høyprisområder, men har ingen effekt på at lavinntektsgrupper hopper seg i lavprisområder.
- Bidragene fra utbyggerne er ikke tilstrekkelig til at boligene blir rimelige nok, slik at statlig bevilgninger må koples på for å få til tilstrekkelig med rimelige boliger.
- Subsidierte eierboliger krever prisregulering ved omsetning. Dette kan føre til at de ikke får samme avkastning som andre som investerer i eide boliger og hindres fra en videre boligkarriere.
- Modellen innebærer mindre inntekter for utbygger i byggeprosjekter, og dette fører til mindre total boligproduksjon enn en ville hatt uten ordningen.
- Planleggere mangler generell kompetanse i eiendomsøkonomi, noe som er en forutsetning for å være likestilt med utbyggere i forhandlinger.
- Manglende forutsigbarhet rundt slike forhandlinger kan føre til lengre planprosesser, noe som kan fordyre prosjektene for utbygger.

Norske kommuner synes å være på leting etter nye virkemidler knyttet til utbyggingspolitikken for å redusere geografiske levekårsforskjeller. De engelske modellene synes fjernt fra norsk virkelighet, og i en norsk kontekst synes en politikk rettet mot områdesatsning kombinert med individuelle ordninger der en opererer innenfor et deregulert marked fortsatt å være det bærende prinsippet. Så langt har dette synes å fungere, særlig i kombinasjon med en høy eierandel. Med større etableringsproblemer som følge av høye egenkapitalkrav i kombinasjon med betydelig innvandring, hvor mange ikke har oppsparte midler eller kan bruke familieressurser, utfordres eierlinjen i et deregulert boligmarked. Om løsningen er et mer profesjonelt og målrettet leiemarked, en større sosial profil i utbyggingspolitikken eller en forbedret innretting av de eksisterende virkemidlene vil være alternativer som diskuteres. Et fungerende nybyggingsmarked som gir boligpriser i samsvar med langsiktig likevektsbetingelser er imidlertid en grunnleggende forutsetning for målrettede boligsosiale tiltak.

Opprinnelig ønsket vi i større grad å diskutere den engelske ordningen med potensielle involverte aktører i Norge. De forsøkene som er gjort i forhold til dette viste seg å være vanskelig. For det første kreves det mye for å kunne forstå hvordan den engelske modellen virker. Aktørene vil nokså raskt spørre etter hva slags fordeler som ligger i ordningen for dem, at det ikke bare er en ekstra belastning for å oppfylle myndighetenes målsettinger på det levekårmessige og boligsosiale området. Vi tenker oss derfor at denne rapporten kan være et innspill til en framtidig diskusjon om fordeler og ulemper knyttet til en slik modell i Norge.

1 Bakgrunn

1.1 Rollefordeling og endring i boligpolitikken etter krigen

Rollefordelingen i boligpolitikken baserer seg på at staten legger rammer og har virkemidler rettet mot de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene på sin side forvalter virkemidlene, mens private aktører i hovedsak står for nybyggingen og avhender boligene på et fritt marked.

Mens rollefordelingen har ligget fast i lang tid har virkemiddelbruken utviklet og endret seg betydelig de siste 20-30 årene.

I gjenoppbygingsperioden etter krigen, og til langt ut på 1990-tallet, ble Husbanken i særlig grad brukt til å stimulere produksjonen av nye boliger. Hovedvirkemidlet var å tilby boligkjøpere rimelig finansiering med streng kostnadskontroll. I tillegg stilte Kommunalbanken midler til rådighet slik at kommunene kunne kjøpe arealer for boligbygging. Der oppkjøp av arealer ble gjort i forkant av den planmessige avklaringen av arealenes framtidige formål, kunne kommunene kjøpe rimelig. Samtidig kunne en benytte seg av låneordningene til opparbeiding og utparsellering (Aase 1967, diskutert i Nordahl 2011).

Etterkrigstidens ordninger stimulerte til bygging av nøkterne nye boliger med boutgifter på et rimelig nivå. Et stort antall boliger ble oppført på grunnlag av denne politikken. Utover 1980-tallet kom boligmarkedet i større balanse og den gjennomsnittlige boligstandarden ble betydelig forbedret. Dette førte til en omdefinering av Husbankens rolle. Fra 1996 falt rentestøtten knyttet til denne låneordningen bort og fra 2005 ble ordningen omdøpt til Husbankens grunnlån. Låneordningens viktigste formål ble nå å stimulere til bygging av boliger med viktige boligkvaliteter knyttet til miljø, energi og universell utforming. Med denne omleggingen falt Husbankens andel av finansieringen kraftig. I de siste årene før finanskrisen var under 20 prosent av de nye boligene finansiert gjennom Husbankens grunnlån, mens andelen økte da nivået på boligbyggingen sank i årene som fulgte.

Omleggingen av boligpolitikken fra og med 1996 innebar en betydelig endring av Husbankens rolle. Subsidiene ble nå i større grad målrettet mot vanskeligstilte grupper på boligmarkedet og gjort uavhengig av hvorvidt husholdet finner en bolig i bruktmarkedet eller i nye bygg. Ordningene ble nå etterspørselsorienterte. Teoretisk kan kraftige økninger i bruken av ordningene på kort sikt føre til prispress i deler av markedet. Det er ikke lenger snakk om å dekke et stort underliggende boligbehov, men å bistå boligsøkere med lav inntekt og i praksis ofte også andre utfordringer. De viktigste personrettede virkemidlene er startlån og boligtilskudd til kjøp av bolig, samt en eiernøytral bostøtteordning. På tilbudssiden gir Husbanken tilskudd til

anskaffelse av kommunale utleieboliger, som i praksis kun er et tilbud for de mest vanskeligstilte.

1.2 Virkemidlene og markedsmekanismene

På kort sikt kan en si at tilbudet av boliger er gitt. En kan tenke seg at uten noen ekstra stimulans av etterspørselen vil boligmassen fylles opp etter marginal betalingsvillighet. Dermed vil de med lavest kjøpekraft bli utkonkurrert på markedet.

Når den statlige boligpolitikken tilfører noen vanskeligstilte ressurser og øker deres betalingsvillighet gjennom bostøtte eller rimelige lån, vil disse kunne by mer for en i utgangspunktet rimelig bolig. Dermed vil de fortrenge dem som i dag akkurat klarer å etablere seg i dette sjiktet av markedet. På kort sikt kan dermed en boligpolitikk som vektlegger konsumstøtte til boligsøkere med svak økonomi hjelpe mottakerne, men på bekostning av andre boligsøkere. På lang sikt vil det, i alle fall prinsipielt, være slik at økte priser gir insitantment til bygging av nye boliger. En økning i tilbudet vil i neste omgang bidra til reduserte priser og dermed gi plass også til dem som opprinnelig ble fortrent. Dette forutsetter at byggekostnadene ikke overskrider betalingsnivået for dem som opprinnelig ble fortrent. I praksis er nybyggingens mulighet for å redusere boligprisvekst ikke entydig. Dette vises blant annet i de største byene i Norge (Barlindhaug og Nordahl 2011).

Høy innvandring og sentralisering av befolkningene mot de største byene, fører til prispress og problemer med å bygge nye boliger i takt med befolkningsveksten i pressområder (ibid.). Utviklingen fører til en sterkere segregering av befolkningen i storbyene, både etter etnisitet og inntekt. Prisnivået i storbyene er blitt et problem med hensyn til rekruttering av arbeidskraft til helse- og omsorgssektoren og privat tjenesteyting som for eksempel renhold. Mange pendler fra rimeligere boliger i randsonen av storbyene.

Slik de statlige låne- og støtteordningene til kjøp av bolig er utformet, forsterkes denne utviklingen. Målgruppene trekker til de rimeligste delene av storbyen (Barlindhaug m. fl. 2011). Dette er en uønsket utvikling som den tradisjonelle boligpolitikken ikke motvirker, men som mange av storbyene ønsker å se nærmere på (Nordahl m. fl. 2007).

1.3 Kommunene og nybyggingen – kort status

1.3.1 Innledning

Kommunene har betydelig autonomi både i hvordan de velger å utnytte boligpolitiske virkemidler og spesielt i hvilken rolle de inntar i nybyggingen. Følgelig er det også store variasjoner i hvordan og i hvilken grad kommunene kobler boligpolitiske virkemidler opp mot nybygging og i ambisjonene om en *sosial profil* i den generelle boligforsyningen.

I etterkrigstiden hadde mange kommuner etablert en modell rundt boligbyggingen. I modellen stod kommunene for tomteerverv og klargjøring av byggegrunn (i betydning av å regulere og etablere vei og teknisk infrastruktur samt sørge for parsellering av panteklare enheter), ulike typer boligbyggere stod for oppføring og

salg av boligene og Husbanken stod for formidling av subsidiert finansiering til kjøpere av boligene.

For dette formålet hadde mange kommuner etablert egne tomteselskap. Svikten i etterspørselen etter nye boliger under nedgangskonjunkturen på slutten av 1980-tallet førte til at mange kommunale tomteselskap, som hadde investert i ferdig tilrettelagte tomter, gikk konkurs eller ble lagt ned. Kommunenes engasjement i tomtepolitikken ble med dette sterkt nedtonet. Da boligbyggingen tok seg opp igjen valgte mange kommuner å innta en mer tilbakeholden rolle vis-a-vis markedet. Det aller meste av boligforsyningen skjer nå ved at private utbyggere står for grunnerv og klargjøring av tomten. Private utbyggere gjør også det meste av detaljplanarbeidet og de oppfører boligene som de så selger til markedspris.

Innenfor dette hovedbildet finnes det kommuner som tar en aktiv rolle og som vil være med på å definere sluttproduktet som boligutviklerne bringer ”til markedet”: Det er også eksempler på at kommunene erverver grunn til boligformål, og som spesifiserer antall enheter, målgruppe og pris før de selger arealene til kommersielle utbyggere (såkalt ”betinget salg”). Det finnes i tillegg intensjonsavtaler mellom kommersielle utbyggere og kommuner knyttet til spesielle innretninger på boligene som oppføres, ofte knyttet til energiforbruk, universell utforming etc. (Nordahl et. al 2007, Nørve 2009). Hovedbildet er imidlertid at kommunenes fremste virkemiddel for å påvirke innretningen av nybyggingen er knyttet til reguleringsvedtaket. Selv om private utfører mye av arbeidet med å lage en reguleringsplan, skal planen vedtas i kommunen. Kommunen har myndighet til å avvise utbyggers forslag og til å stille betingelser for å innvilge byggetillatelse. Denne autoriteten har kommunene fått delegert fra staten. Kommunene skal forankre sine vurderinger i overordnede styringsdokumenter, og da spesielt i kommunenes arealplaner.

1.3.2 Autoritet, dialog og avtaler i reguleringsprosessen

I praksis ligger altså kommunenes mest sentrale virkemiddel for å styre innretningen av nybyggingen i det kommunale arealplanleggingssystemet. Kommunens arealplaner forberedes administrativt og besluttet politisk med utgangspunkt i politisk skjønn. Private aktører kan imidlertid legge føringer på de beslutninger som fattes gjennom ulike forslag og initiativ, som vist i Nordahl 2006 og Holm 2007. I en studie knyttet til fem store boligutviklingsprosjekter drøfter Nordahl de tette relasjonene mellom kommunene som planmyndighet og de private utbyggerne. Hun finner at de kommersielle utbyggerne utgjør drivkreftene bak prosjektene og er de som sørger for gjennomføring. Hun finner imidlertid også at de kommersielle aktørene er påfallende åpne for innspill fra kommunen, så fremt disse lar seg realisere innenfor en forsvarlig bedriftsøkonomisk ramme (Nordahl 2006). En studie av Holm (2007) bekrefter den tette koblingen mellom private aktører og kommunene for å få realisert boligpolitiske målsettinger. Holm finner tette koblinger mellom utbyggere og kommunale aktører også på politisk nivå. Private aktører tar kontakt og initiativ overfor de kommunale planleggingsmyndighetene og formidler hvilke ønsker de har innenfor utbyggingspolitikken. Tilsvarende inviterer kommunale myndigheter de samme aktørene med når planer skal legges. Slik øver de gjensidig innflytelse på hverandres prioriteringer. Boligforsyningen følger en liberal linje med stor vekt på private, kommersielle aktørers bidrag. Det må sies å være et gjensidig avhengighetsforhold mellom private aktører og lokale myndigheter.

Kommunene har rett til å etablere såkalte utbyggingsavtaler med utbyggere. I følge Nordahl, Barlindhaug og Ekne Ruud har disse avtalene utviklet seg til å bli et sentralt virkemiddel i kommunenes utbyggingspolitikk. Utbyggingsavtalene bygger på ordningen med betinget regulering: Avtalene utdypet de betingelser som kommunen stiller for å tillate et utbyggingsprosjekt og bygger på en frivillig aksept av de plikter og rettigheter som inngår i avtalen (Nordahl et. al 2007:100). I praksis er avtalene et resultat av forhandlinger mellom utbygger og kommune. Avtalene og forhandlingene omfatter konkrete utbyggingsprosjekter og gjensidig fordeling av plikter og rettigheter knyttet til realiseringen av byggeprosjektet. Avtalene kan omfatte bestemmelser om utforming og størrelse på boligene, finansieringsform, utbyggers ansvar for fellesinnretninger i prosjektet, kommunal forkjøpsrett etc. De sentrale myndigheter har satt begrensninger mht. innholdet i utbyggingsavtalene. I følge Plan- og bygningsloven kan en utbyggingsavtale regulere ”antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig. Avtalen kan også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris”. (PBL § 17-3)

Dagens lovverk begrenser blant annet mulighetene kommunen har til å framforhandle kjøp av boliger i prosjekter til under markedspris. Det å framforhandle arealer til bestemte formål er imidlertid tillatt og hyppig brukt. Dette gjelder først og fremst arealer til offentlig formål – inkludert boligformål som inngår i det kommunale tjenestetilbudet. Det å framforhandle areal til generelle boligformål er lite brukt.

En studie av kommunenes bruk av utbyggingsavtaler viste at avtalene først og fremst knyttes til *boligprosjekter* (Plathe og Jørgensen 2009). Til tross for at flere av de store byene i Norge i løpet av de siste årene har utviklet en effektiv organisatorisk ramme rundt forhandlinger med utbyggere og til tross for at kommunene har entydige målsettinger om at nybyggingen også skal omfatte rimelige boliger, har vi i praksis ingen erfaring med å framforhandle ytelser som kan bidra til å realisere rimelige boliger på en del av utbyggingsarealet (Nordahl et. al 2007).

1.3.3 Noen kommuner lager seg større handlingsrom gjennom å bli partner i utbyggingsprosjekter

Det finnes imidlertid noen eksempler der kommunene kombinerer boligsosiale virkemidler med nybygging (Husbanken Region Vest 2009). Felles for disse eksemplene er at kommunen ofte er sterkt inne, enten som eier, garantist eller annet. Dette til forskjell fra eksempelvis Storbritannia, hvor såkalte private ”registered providers” spiller den sentrale rollen i forhandlingene mellom utbyggere og kommunen.

En viktig faktor i samspillet mellom kommunale myndigheter og private boligutviklere knytter seg til EØS avtalen. EØS regelverket legger føringer på handlingsrommet for sosial boligbygging. Hensikten med regelverket er å sikre like konkurransevilkår for aktørene i markedet. Generelt kan ikke den kommunale boligpolitikken, ei heller den sosiale, basere seg på virkemidler som strider mot EØS-avtalens konkurranseregelverk. Regelverket gir tolkningsrom og det er flere eksempler på at kommuner som forsøker å bake sosiale hensyn inn i

utbyggingsprosjekter blir påklaget. Mye tyder på at kunnskapen om regelverket er begrenset (Indseth 2010).

Kommunene kunne tidligere benytte seg av et virkemiddel knyttet til kjøp av uregulerte arealer og salg av byggeklare tomter, ofte etter ekspropriasjon. Etter krisen i boligmarkedet på slutten av 1980-tallet, hvor en rekke kommunale tomteselskaper gikk konkurs, tyder mye på at kommunene de siste 20 årene har vegret seg for å binde kapital i areal (Nordahl og Barlindhaug 2010). Det ser imidlertid ut til at kommunene nå har en interesse for å bruke strategiske tomtekjøp som virkemiddel i boligpolitikken. Studien fra de fem største kommunene viste at to av disse hadde sterke ønsker om en mer aktiv tomteervervspolitikk, som et virkemiddel for å sikre rimelige boliger (Nordahl et. al 2007). Det er imidlertid uvisst hvorvidt kommunene har kommet i gang med en slik praksis og hvilke motforestillinger de eventuelt har støtt på. Samme studie antyder at private boligutviklingsforetak ser lite positivt på at kommunen går inn som en tomtekjøper på linje med private foretak. De ønsker en aktiv kommune velkommen, men mener de må bruke sin posisjon på annet vis (op cit).

Kommunenes handlefrihet til å utforme en sosial utbyggingspolitikk er begrenset, men kommunene står langt fra uten styringsredskaper i boligpolitikken. Dette kommer blant annet til uttrykk i en studie av Nordahl, Harvold og Skogheim som så på samarbeid og styring i et byutviklingsprosjekt på Ensjø i Oslo (Nordahl et al 2009). I dette prosjektet høstet Oslo kommune erfaringer med å kombinere planleggingsredskap som reguleringsplaner, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler i et områdebasert samarbeid mellom fagetater i kommunen og de private grunneierne i området. Samarbeidet har vist seg virkningsfullt i forhold til å få i gang utbygging i tråd med kommunens ønsker, men der grunneierne i utgangspunktet var lite interessert. Samarbeidet har også vært virkningsfullt i forhold til å få fram kvaliteter i utbyggingen, blant annet omfattende fellesområder til parker, torg og turveier. Samarbeidet rundt Ensjø-utbyggingen har imidlertid i liten grad omfattet boligsosiale formål, selv om det ville vært mulig å innpasse slike hensyn. Interessant nok resulterer denne type tilnærming til nybygging i utbyggerbidrag som nærmer seg utbyggingsavgift – der bidragene ("avgiften") beregnes ut fra utbyggingsvolum og er øremerket til fellestiltak i området.

2 Problemstillinger

2.1 Innledning

De siste 20-30 årene har det foregått en sterk sentralisering av befolkningen i Norge. Noe skyldes innenlandsk flytting, men den viktigste faktoren bak sentraliseringen de siste årene er nettoinnflyttingen fra utlandet. I de fem største byene vokste befolkningen mellom 2002 og 2011 med 15 prosent mot 7 prosent i resten av landet. I 2009 bidro 73 prosent av nettoinnvandringen til befolkningsvekst i de fem største byene. I perioden 2002 til 2010 økte boligprisene i de fem største byene med 6,3 prosent per år og i resten av landet årlig med 4,1 prosent årlig, en forskjell på 2,2 prosentpoeng. Prisnivået i 2008, målt som pris per kvadratmeter på en standardbolig er høyest i Oslo og Bærum, tett fulgt av Stavanger. I prosent av nivået i Oslo ligger Bergen på 88 prosent, Tromsø på 78 prosent og Trondheim på 74 prosent. I østlandsområdet har Drammen et boligprisinivå som utgjør 58 prosent av Oslo, mens i Sarpsborg er boligprisinivået det halve av Oslo.

Også innad i storbyene varierer prisnivået med sentralitet. I Oslo er det de vestlige bydelene som har det høyeste prisnivået. Målt i prosent av Frogner, bydelen med det høyeste prisnivået, utgjør boligprisinivået på Grünerløkka 81 prosent av dette, mens bydelene i Groruddalen har et prisnivå mellom 55 og 60 prosent av nivået i Frogner bydel.

Både den sterke veksten i boligprisene i storbyene og prisforskjellene innad i storbyene har medført et flyttemønster som resulterer i tendenser til et segregert bosettingsmønster både etter inntekt og etnisitet. Mye tyder på at selv om boligbyggingen til en viss grad har respondert på høye priser og befolkningsvekst i de store byene har ikke dette ført til lavere boligpriser (Barlindhaug og Nordahl 2011). Det er flere årsaker til dette. En er å finne i økte bygge- og utviklingskostnader, en annen i økte tomtepriser. Boligbygging gjennom byspredning som en respons på befolkningsvekst vil kunne føre til økte sentrale priser fordi sparte reisekostnader fra randsonen av storbyen inn til de sentrale områdene blir større når byen vokser. Fortetting og transformasjon innenfor byggesonen kan utsette prisstigningen. Men også når det gjelder nye boliger vil de som bygges i eller nær de sentrale delene av byen selges til en betydelig høyere pris enn nye boliger i randsonen.

I et deregulert boligmarked der både nye og brukte boliger omsettes på markedsbetingelser, vil prisforskjellene opprettholdes eller forsterkes og neppe dempe segregasjonstendensene.

I hele etterkrigstiden har boligdekningen i form av for eksempel antall boliger per 1000 innbyggere vært økende for alle alders- og sivilstandsgrupper. Men de siste årene har denne utviklingen stoppet opp i de største byene. Her har gapet mellom

befolkningstilveksten og nybyggingen blitt så stort at boligdekningen har gått ned. Samtidig vet vi at befolkningsveksten i storbyene i hovedsak er drevet av arbeidsinnvandring fra utlandet. Dette er grupper som ikke stiller med den samme kjøpekraften i markedet som eksisterende beboere. De kan i mindre grad møtes med nybygging på markedsvilkår og kan også få problemer med å skaffe seg en bolig i brukmarkedet.

Problemene består dermed av to elementer; generelle etableringsproblemer for husholdninger med lavere inntekter og økende segregering etter etnisitet og inntekt. Det første problemet går lenger enn segregeringsproblemet. Dette rammer husholdninger som heller ikke er i stand til å etablere seg i de rimeligste områdene av en by.

Det kan være ulike offentlige strategier knyttet til å gjøre noe med et høyt prisnivå og økende segregeringstendenser i boligmarkedet, særlig i de store byene. Vi ser minst fire ulike tilnærminger:

1. Overordnede byplangrep og områdeløft
2. Kommunale krav til hustype og boligstørrelser, enten som generelle bestemmelser eller under behandlingen av område eller detaljreguleringsplaner
3. Regulering av omsetningspriser og husleier både i nye og brukte boliger
4. Regulerte delmarkeder

I dette prosjektet skal vi ikke berøre de første tre punktene, selv om dette er forhold alle storbyene arbeider med. Overordnede byplangrep brukes aktivt for å øke status og prisnivået på områder som i dag har de laveste prisene. Det samme gjør målrettede tiltak i utvalgte områder (Nordahl m. fl. 2011). Andre typer kommunale krav, som krav til hustyper og størrelse på boligene er inngrep i markedet. Dette rokker ikke ved prisdannelsen, men kan gi utilsiktede effekter. Eksempelvis kan en begrensning i bygging av sentrale små boliger, ut fra ønske om høy boligkvalitet og boligområder med variert befolkning, virke *prisdrevende* på denne type boliger. Det kan dermed gjøre etablering i sentrale små leiligheter *enda vanskeligere* for unge eller andre med lavere inntekter. Dette er et eksempel på komplekse sammenhenger mellom boligpolitiske innsatser og prismekanismene.

Å innføre strengere regulering av priser og husleier generelt eller i delmarkeder er en mulighet. På regjeringshold letes det etter nye modeller for sosial utleie og flere politiske partier ønsker å bygge opp en sektor for ikke-kommersielle utleieboliger. Å innføre strengere krav i husleieloven synes ikke å være en umiddelbart nærliggende politikk. Det samme kan sies om innføring av en generell prisregulering ved omsetning av eide boliger. Det er et empirisk spørsmål om det er interesse for å innføre et virkemiddel som regulering av spesifikke delmarkeder.

Dette prosjektet skal handle om muligheter for å få til en mer *sosial profil i nye boligprosjekter*. Det er *ikke* tenkt at disse boligene nødvendigvis skal innrettes mot målgruppen for de kommunalt disponerte utleieboligene og det tenkes innslag *både av eide og leide boliger*. I den grad slike boliger framskaffes til kostnader lavere enn

markedspris, vil det måtte innføres regulerte omsetningspriser på de eide boligene for å beholde fordelene også for framtidige beboere.

I dag eksisterer det få slike regulerte delmarkeder i Norge. I det neste avsnittet presenteres tre av dem.

2.2 Eksisterende tilskuddsordninger

2.2.1 Tilskudd til rimelige utleieboliger – segregeringsfremmede virkemiddel?

Gjennom Husbanken kan kommunene få tilskudd til å anskaffe kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte på boligmarkedet. Boligene anskaffes både gjennom nybygging og ved kjøp i bruktboligmarkedet. Kommunene står fritt i å følge husleieloven i fastsettelse av husleieprinsipp. Flere og flere kommuner innfører såkalt gjengs leie, og har beboerne behov for støtte til å betale husleien utover egenbetaling og statlig bostøtte, dekkes dette ofte over sosialhjelpsbudsjettet i kommunene. I noen tilfeller vil en kostnadsdekkende leie kunne ligge under gjengs leie eller markedsleie. I kommuner som bruker en kostnadsdekkende leie, vil ikke kommunene ha netto kostnader til oppføring og drift av boligene, men heller ikke bygge seg opp boligformuer (Knudtzon m.fl. 2011, Jerkø og Edvardsen 2011). Tilgangen til det kommunale tilbudet er imidlertid strengt regulert gjennom kriterier ved den boligsøkende (satt av kommunen) og ventelister. Tilbudet er knapt og kontraktene er vanligvis på 3 år med mulighet for forlengelse, dersom husholdet fortsatt tilfredsstillende kriteriene.

Mange kommuner er ikke ukjent med de problemer som følger dersom kommunale utleieboliger samles i bestemte områder. Noen kommuner har en bevisst strategi om å spre de kommunalt disponerte utleieboligene, for på den måten å etablere grunnlag for bedre integrering. Sett fra kommunens side vil kjøp eller bygging i høyprisområder innebære høyere kostnader og dermed husleier. Siden den statlige bostøtteordningen har et boutgiftstak, vil ikke høyere husleier føre til økt bostøtte. I stedet kan en se økt bruk av sosialhjelp for å kompensere dette, slik at utleieenheter i kommunen får dekket husleien. Det ligger dermed et økonomisk incitament for at kommunene heller kjøper boliger i områder med lavere boligpriser og husleier. Slik sett bidrar systemet til å forsterke et segregert bosettingsmønster.

2.2.2 Omsorgsboliger

De kommunale omsorgsboligene utgjør et annet delvis regulert marked, der kommunene også får et tilskudd til framskaffelse av slike. I KOSTRA-statistikken er omsorgsboliger som leies ut til beboere en del av den kommunalt disponerte boligmassen. Omsorgsboliger kan også organiseres som eide boliger, med kommunal tildelingsrett i et visst antall år. Dermed er det også begrensninger i den prisen som boligene kan selges for når en ny beboer skal inn. Husbanken setter ikke krav om at omsetningen av slike boliger skal prisreguleres, men mange kommuner setter selv slike krav. Tildelingen av omsorgsboliger skjer etter kommunale kriterier, men uten noen begrensning i botid.

2.2.3 Studentboliger

Et tredje segment er studentboliger. Det gis tilskudd til nye studentboliger, gitt at kostnadene ligger innenfor et visst nivå. Ofte er utbygger (Samskipnadene) avhengige av rimelige tomter for å klare kostnadskravet. Samskipnadene leier ut boligene til regulerte priser. Tildelingen skjer etter gitte kriterier, som oftest etter venteliste. Ved avlagt slutteksamen må boligene fraflyttes.

2.3 Studiens fokus – rimelige boliger der subsidiene spleises på av grunneier og myndigheter

I alle byene i Norge forventes befolkningsveksten å bli stor de nærmeste 10-20 årene og storbyene har behov for mange nye boliger. I denne situasjonen ville det være interessant å se på mulighetene for å innarbeide en ny type sosial profil i utbyggingspolitikken. En løsning kan være å integrere lavinntektsgrupper *utenom de mest vanskeligstilte* i prosjekter som vil være kostbare for denne gruppen, dersom de ble solgt på markedsvilkår. Det er dette som er hovedfokus i denne rapporten.

Boligutvalget (NOU 2011:15) tar opp noen av disse problemstillingene. I en høringsuttalelse sier for eksempel Sandnes kommune:

Særlig for kommuner som ligger i randen av de største byene, vil tiltak som bidrar til å framskaffe rimelige boliger for folk flest være avgjørende for å gi lettere tilgang til boligmarkedet for vanskeligstilte. NOU'en har heller ikke tatt tak i utfordringer knyttet til arealpolitikken eller utfordret mulighetene i plan- og bygningsloven I Sandnes og på nord-Jæren er det et betydelig press på fortetting og høy arealutnyttelse. Dette skaper betydelige utfordringer mht å få til en kvalitetsmessig god boligsosial profil i prosjektene. Samtidig er det betydelig innskjerping i arealpolitikken. Knappet på nye utbyggingsarealer resulterer i lav boligproduksjon og svært høye boligpriser. Sandnes har de siste 2-3 årene vært i landstoppen på boligpriser, og dette gjelder både nye- og brukte boliger. Konsekvensene er at både kommunen og de vanskeligstilte boligsøkende faller ut av boligmarkedet på grunn av økonomi. I pressområder er det behov for at det utformes virkemidler hvor redskap i plan- og bygningsloven i langt større grad knyttes direkte opp til den boligsosial utbyggingspolitikken.

Som høringsuttalelsen antyder er kommunen opptatt av de muligheter som Plan- og bygningsloven gir for å få til en bedre sosial profil i nye boligprosjekter.

I prosjektet undersøker vi om kommunene har tilstrekkelig handlingsrom og om de statlige virkemidlene er tilstrekkelige for å etablere flere typer boligtilbud, for på den måten å ivareta bredere boligsosiale målsettinger. Veien går gjennom den generelle utbyggingspolitikken:

1. Hvilke muligheter er til stede for en integrering av bredere boligsosiale målsettinger i den allmenne utbyggingspolitikken, gjennom de virkemidler kommunen har til rådighet i dag? Hvilke begrensninger ligger i rammebetingelsene for kommunenes virksomhet?
2. Hva skal til for at kommunene skal øke sitt handlingsrom? Hvilke organisasjonsmessig og institusjonelle endringer vil ha effekt?

Hensikten med prosjektet er å bidra til å avklare rammene for å koble boligforsyningspolitikken tettere på den boligsosiale politikken. For å tydeliggjøre mulighetsrommet, ser vi på modeller som inkluderer rimelige boliger i utbyggingspolitikken. Vi lar oss spesielt inspirere av engelsk praksis.

Rimelige boliger er et relativt begrep og omfatter boliger som oppføres til en kostnad som ligger under markedsverdien for en tilsvarende bolig i det samme området som følge av lave tomtekostnader. Rimelig betyr dermed i denne sammenhengen ikke boliger i områder der prisene er lave, boliger med lite attraktiv beliggenhet eller boliger med lav kvalitet. Hvor mye lavere kostnadene vil være, er situasjonsbetinget og gjenstand for avveininger fra boligprosjekt til boligprosjekt.

Vi går inn i prosjektet med en hypotese om at den viktigste årsaken til at rimelige boliger ikke er en del av forhandlingene mellom kommune og utbygger, kan forklares med følgende forhold:

- Manglende inkludering av rimelige boliger i utbyggingsavtaler kan forklares med at Norge mangler den type boligsosial(e) aktør(er) som inngår i forhandlingene i Storbritannia og andre europeiske land.
- Juridiske og finansielle instrumenter, inkludert det boligsosiale virkemiddelrepertoaret, er innrettet mot individ og hushold snarere enn boligen.

3 Metode og analytisk ramme

3.1 Analytisk ramme

Prosjektet anvender et institusjonelt perspektiv. Vi inkluderer organisatoriske og juridiske forhold og trekker inn institusjonell økonomi. Institusjoner er nødvendige for å skape forutsigbarhet og koordinering av sosiale felt. North ser institusjoner som sosialt skapt, og dermed mulige å endre: *”Institutions are a creation of human beings. They evolve and are altered by human beings; hence our theory must begin with the individual. At the same time, the constraints that institutions impose on individual choices are pervasive* (North 1990, s. 5)”.

Sammenliknet med andre europeiske land har Norge et institusjonelt tomrom i forhold til å framskaffe og forvalte boliger for økonomisk svake boligsøkere, utover tilbudet om kommunale utleieboliger. Dette prosjektet skal både pensle ut rammer og praksiser som kan fylle dette tomrommet og belyse hvorvidt det er villighet og positiv interesse for en slik modell blant potensielt relevante aktører.

Prosjektet kan sies å ha en ”nullhypotese” som knyttes til kulturelle forhold, der tradisjon og stivhengighet (”path dependence”) ses som de viktigste årsakene bak dagens praksis. Dette er en del av de institusjonelle forutsetningene som virker i samfunnet, og i dette tilfellet i boligpolitikken. For vårt formål vil en slik forklaringsmodell vektlegge de blandende erfaringene med et todelt boligmarked som Norge har hatt siden 1970/1980-tallet. I store deler av etterkrigstiden var omsetning av boliger innenfor boligkooperasjonen gjenstand for prisregulering, mens andre eierboliger kunne omsettes fritt.¹ Misnøyen med forskjellen i prisregulering var begrunnet i at subsidiene var tilnærmet like for eierboliger og boligkooperasjonens boliger. Begge disposisjonsformene nøt godt av rimelige tomter og subsidierte lån. Regulering av priser ved videresalg var (etter hvert) bare knyttet til boligkooperasjonens boliger. Misnøyen hadde mange uheldige utslag og førte på 1980 tallet til opphevelse av prisreguleringen, samtidig med en avregulering av kredittmarkedet (Annaniassen 2000).

Etter en omlegging av den nasjonale boligpolitikken til å støtte de aller mest vanskeligstilte, konsentrerte kommunene sin boligsosiale innsats til disse gruppene. I denne politikken er markedet forventet å sørge for tilstrekkelig bredde i boligtilbudet.

¹ Også eierboliger oppført på subsidierte tomter og finansiert med rimelig lån hadde prisregulering, men denne var svakere, og ble gradvis nedbygget (Sørvoll 2010).

3.2 Nærmere om utbyggingspolitikken

Utbyggingspolitikk er først og fremst knyttet til nybygging for allmennheten, men vil også kunne ha sosiale elementer i seg. Utbyggingspolitikken omfatter reguleringspolitikk, bruken av utbyggingsavtaler og kommunens praksis i forhold til tomtekjøp som virkemiddel. Med boligsosiale målsettinger sikter vi til virksomhet som bistår vanskeligstilte med å etablere seg i og beholde en bolig. I grensesnittet mellom utbyggingspolitikk og sosial boligpolitikk finner vi tiltak som:

- Startlån og tilskudd til kjøp av brukte boliger og oppføring av nye boliger. Lån til nybygging utgjør i dag en mindre del.
- Kjøp og bygging av kommunale utleieboliger. Her er nybyggingsandelen omkring 60 prosent.
- Bostøtte som et bidrag til eieretablering. En svært liten del av rammen kan i dag sies å være et bidrag til etablering i nybygde boliger.

3.3 Metode

Husbanken har innledet et samarbeid med kommuner som har store boligsosiale utfordringer. Disse kommunene har utarbeidet søknader til Husbanken om å få være med i programmet. Eksterne konsulenter er brukt for å identifisere utfordringene i de enkelte kommuner. I mange tilfeller foreligger det også boligsosiale handlingsplaner for disse kommunene. Samtlige kommuner som vi har valgt å ta kontakt med deltar i Husbankens boligsosiale utviklingsprogram. Vi har valgt ut kommuner fra alle fem regionkontorene til Husbanken.

Ved å gå gjennom tilgjengelige dokumenter for disse kommunene, har vi identifisert de kommunene som i disse dokumentene bruker eller har planer om å bruke nybyggingen som et av flere virkemidler i den boligsosiale politikken. Da er eventuell bygging av tradisjonelle kommunale utleieboliger og omsorgsboliger holdt utenfor. Vi har vært ute etter den generelle profilen kommunene søker å oppnå i ordinære, kommersielle boligutviklingsprosjekter. Søker kommunene først og fremst å øke antallet mindre og rimelige boliger eller er det også andre kvaliteter som søkes fremmet? Hva slags virkemidler bruker disse kommunene i forhold til å gi utbyggingspolitikken en boligsosial profil? I noen tilfeller bygger vi på boligsosiale handlingsplaner som er gått ut, men hvor det er en rullering på gang eller det arbeides med en helt ny boligsosial handlingsplan, i andre tilfeller bygger vi på gyldige planer. Det er foretatt telefonintervjuer med kommunale informanter som er sentrale både i arbeidet med de boligsosiale handlingsplanene, men også som kontaktpersoner i forhold til det boligsosiale utviklingsprogrammet. I noen kommuner har vi også intervjuet saksbehandlere i planseksjonen. Det er foretatt dybdeintervjuer med tre av disse kommunene; Stavanger, Sandnes og Asker.

Vi har gjennomført undersøkelser av utbyggingsavtaleinstituttets juridiske og institusjonelle grunnlag, for å undersøke om utbyggingsavtalene også kan omfatte boliger for hushold med lavere inntekter. Denne praksisen er sammenlignet med den engelske praksisen og den som foregår i andre europeiske land angående forhandlinger om arealer. Områder med sterk vekst i boligprisene har ofte også

knapphet på arealer og dersom myndighetene vil sikre at en andel av utbyggingsarealet skal forbeholdes hushold med lav økonomi må de bruke særlige virkemidler.

I Norge er det en praksis der arealene som utbyggerne bidrar med er øremerket for andre formål enn rimelige boliger. I Storbritannia, Nederland, Italia og flere andre europeiske land inngår arealer øremerket til rimelige boliger som en betydningsfull del av forhandlingene mellom utbygger og lokal planmyndighet. Disse ordningene er gjennomgått i detalj både på grunnlag av litteratur, dokumentstudier og intervjuer i England.

I prosjektet har vi også undersøkt de potensielle aktørenes holdninger til å implementere modeller for tettere og mer forpliktende samarbeid mellom kommune og utbyggere. Vi presenterte den engelske praksisen for tre utbyggere, herav to boligbyggelag. På grunnlag av telefonintervjuer med disse har vi fått fram utbyggerens umiddelbare reaksjoner på modellen.

4 Englands ordning med å forhandle fram en andel rimelige boliger i nybyggingsprosjekter

4.1 Den engelske politikken politiske bakteppe

4.1.1 Innledning

I likhet med lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven) i Norge, er Town and County Planning Act i Storbritannia utformet for å balansere økonomisk utvikling med hensyn til miljø og sosial bærekraft. Alle de fire landene som inngår i Storbritannia (England, Nord-Irland, Skottland og Wales) og har egne varianter av planloven.

I dette kapittelet er det den engelske Town and County Planning Act av 1990 som er utgangspunktet. Town and County Planning Act gir kommunen myndighet i utbyggingsspørsmål, blant annet gir den rom for at kommunene kan stille betingelser for å innvilge utbyggingsforslag. Betingelsene som kommunen stiller kan omfatte en rekke ulike forhold, blant annet forutsetninger om at teknisk infrastruktur skal være ”på plass” før bygging kan påbegynnes eller nye bygg tas i bruk. Bestemmelsene tilsvarer bruken av rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner i den norske plan- og bygningsloven. I likhet med i Norge åpner loven for at de inngås avtaler mellom utbygger og kommunen om utbyggers bidrag til å oppfylle betingelsene som er stilt. Til forskjell fra den norske plan- og bygningsloven åpner den engelske Town and County Planning Act for at kommunen kan stille betingelser om at utbygger skal bidra til affordable housing; kommunen har rett til å kreve at en utbygger som søker tillatelse til et kommersielt boligprosjekt skal bidra til at en andel av disse boligene kan tilbys boligsøkere med lav inntekt, til en pris som er lavere enn om husholdet hadde kjøpt (eller leid) boligen til markedsbetingelser. Hvordan og hvorfor dette gjøres skal forklares i de følgende avsnittene.

I Town and County Planning Act er det paragraf 106 som hjemler kommunen rett til å inkludere *rimelige boliger* blant betingelsene som myndighetene kan stille for å godkjenne et utbyggingsprosjekt.

”Affordable housing”: I den engelske politikken er rimelige boliger (affordable housing) betegnelse på et knippe ordninger som har til felles å stille boliger til rådighet til en kostnad som ligger under markedsprisen for hushold med lavere inntekter.

Politikkdokumentene presiserer forskjellen på *affordability* og *affordable housing*. Det første refererer til hva et hushold kan klare av husholdningsgifter. Det siste refererer til den type produkter som tilbys til lavere pris enn hva tilsvarende produkt ville koste på et marked, og som inngår i mulighetene en utbygger har til å oppfylle krav som stilles gjennom section 106 (PP 3, 2011, side 10).

”Affordable housing” omfatter både varianter av utleieboliger og varianter av tilrettelagt boligkjøp. Blant boligtypene kan nevnes sosiale utleieboliger (der leien er betydelig lavere enn markedsleie, ofte helt ned til 30 prosent av markedsleie), rimelige utleieboliger (der leien er høyere enn i sosiale utleieboliger, men lavere enn markedsleie, som oftest rundt 80 % av markedsleie) og ulike former for subsidierte eierboliger. Subsidieringen av eierboligene kan ta ulik form, se nærmere om dette i kapittel 4.6. Retningslinjene forteller også om statlige bidrag som er stilt til rådighet for rimelige boliger, og de identifiserer hva slags type boliger som er godkjent for statlig støtte. Et viktig poeng i denne sammenheng er at det uttrykkelig fastslås at det å bygge billig i betydning av lav standard, *ikke* inngår i den type affordable housing som myndighetene ønsker at skal framskaffes gjennom section 106 forhandlinger (PP3 2011). Tvert imot er de byggetekniske kravene til denne type boliger høyere enn for boliger flest (se vedlegg 1).

4.1.2 Det boligpolitiske grunnlaget

Ordningen med ”affordable housing” gjennom utbyggingsvedtak er oppstått i møtet mellom et system for subsidiering av boliger for økonomisk vanskeligstilte og Britisk utbyggingspolitikk. Politikken må derfor forstås både ut fra *boforhold og boligmarkeder i Storbritannia* og *plantradisjoner knyttet til utbyggingskontroll*.

Når det gjelder boforhold og boligmarkeder i England har alle landene lang og til dels smertefull erfaring med kommunalt eide boliger (council housing). Council housing er kommunalt eide boligbygg der enhetene leies ut til vanskeligstilte boligsøkere ut fra behov og etter ventelister. Dette kan best sammenliknes med kommunale utleieboliger i Norge, men omfanget av denne boligtypen har vært betraktelig større enn kommunale utleieboliger noen gang har vært i Norge. Leien har også vært svært lav – ofte helt ned i 30 % av markedspris og lik over hele landet (muntlige kilder, se vedlegg 1). Over tid har det vist seg at å tilby vanskeligstilte boligsøkere Council Housing har mange negative sider – hoping av vanskeligstilte i bestemte områder er ett eksempel, dårlig vedlikehold av boliger og nærmiljø er et annet. Over tid har ordningen med Council Housing bidratt til uønsket sosioøkonomisk segregering og mange tomme boliger²². På 1980 og 1990 tallet innførte britene derfor en rekke alternative ordninger for å bote på de negative sidene ved *council housing estates*.

”Affordable housing” er en samlebetegnelse som viser til ordninger som bidrar til å framskaffe boliger som boligkjøper kan få kjøpt eller leid til en kostnad som ligger

²² Årsaken til dårlig vedlikehold i denne type boliger er sammensatt og er ikke tema i denne rapporten. Om det skyldes lave vedlikeholdsbudsjett (eventuelt som følge av lave leier) eller dårlige boligbygg eller kombinasjoner av dette skal være usagt her.

under markedspris. For å kunne tilby boligene til lavere pris enn markedspris er boligene tilført en (eller flere) form(er) for tilskudd.

Det er utformet et nasjonalt program med måltall for hvor mange nye "affordable homes" som kommunene i England skal skaffe pr. år (National Affordable Home Program (NAHP)). Programmet oppdateres årlig og følges opp med finansieringsordninger.

Programmet gir en beskrivelse av hva slags boliger som kan påregne statlig støtte. Boliger som er framforhandlet fra en kommersiell utbygger, som en konsekvens av "section 106" i Town and County Planning Act, er *en av flere* boligtyper som det kan søkes støtte til.

Viktig er at støtten bare kan utbetales til et non-profit foretak. Non-profit foretaket bruker dette til å tilby boligsøkere med lav økonomi en bolig til "below market price". Housing Associations er et eksempel på slike non-profit foretak. De kan stå som byggherre og enten eie boliger som de leier ut med en rimelig leie, eller bygge framskaffe boliger som de selger til boligkjøpere med lav inntekt til lavere pris enn markedspris. Denne type salg inkluderer delt eierskapsordninger og det er en forutsetning at subsidiene skal forbli i boligene.

Også andre typer organisasjoner kan motta statlig støtte til å oppføre boliger som skal stilles til disposisjon til en pris som er lavere enn markedsprisen, så lenge de er non-profit foretak. Foretak som ønsker å gå inn i en slik rolle vis-à-vis boligsøkere må godkjennes: de må gjennom en prosess der de blir godkjent som tilbydere av rimelige boliger. Når de har blitt godkjent får de betegnelsen registrert boligtilbyder ("registered provider", RP).

Det spesielle med den engelske modellen er at section 106 i planloven kobler dette systemet til kommersielle nybyggingsprosjekter. Kommunen har altså hjemmel i Town and County Act til å stille betingelser til utbygger om at en andel av boligene i byggeprosjektet skal være "affordable". Så er det opp til utbygger, kommune og en lokal RP å komme fram til hvordan dette best kan ordnes. I praksis vil utbygger måtte selge en andel av boligene til en RP til en pris som er lavere enn markedsprisen. I teorien er det *tomteprisen* som utbygger ikke får betalt for og i teorien skal dette virke slik at utbygger da betaler mindre for tomten, siden både utbygger og grunneier vet at et slikt krav vil påkomme.

4.1.3 Det utbyggingspolitiske grunnlaget

I England, som i Norge, er byggegrunn i hovedsak i privat eie. Videre er situasjonen i England, som i Norge, at de største boligsosiale utfordringene finnes i de større byene, der prisene er høye og myndighetene i liten grad har økonomisk evne til å kjøpe opp grunn i stort monn. Kombinasjonen av dette svekker muligheten for å bruke kommunalt eide arealer i forhandlinger med kommersielle boligutviklere. Britene så derfor etter løsninger der de kunne bruke kommunens planautoritet til å påvirke boligforsyningenes innretning og profil. Britene har lang erfaring med å kreve bidrag fra utbyggere som forutsetning for å få byggetillatelse. Bidragene har vært rettet mot å avbøte naboeiendommers tap av kvaliteter som følger av et utbyggingsprosjekt (som tap av utsikt, økt innsyn, økt trafikk etc.), det har vært kompensasjon for økt belastning på infrastruktur (i form av krav om at utbygger

bekoster opprusting av veganlegg, kollektivtrase etc.), men også som kompensasjon for den økte belastningen på kommunale tjenester som følger av utbyggingsprosjektet (i form av å kreve at utbygger bidrar til skolebygg).

I likhet med det norske plansystemet har det engelske ikke offentlig planmonopol på detaljplanleggingsnivå. I praksis er det private utbyggere som fremmer planforslag til konkrete byggeprosjekter. Kommunens rolle er å innvilge eller avvise forslaget (grant or refuse planning permission) eller stille betingelser for å innvilge det. Section 106 i Town and County Act gir kommunen anledning til å stille krav om at utbyggere som vil bygge boliger for salg på et marked ("market housing") må sørge for at en andel av dem er "affordable". Loven gir kommunene rett til å avvise et utbyggingsforslag dersom utbygger ikke etterkommer denne anmodningen.

4.1.4 Litt historikk: planning gain versus cost recovery

Diskusjonene om hva kommunene kan kreve av utbygger synes å ha vært ført over et betydelig lengre tidsrom i England enn hva tilfellet har vært i Norge. Begreper som "wind-fall gain", "cost recovery" og "planning gain" har sine røtter tilbake til tidlig etterkrigstid (Healey et al 1993): "Wind-fall gain" viser til at når arealer i pressområder øker i verdi som følge av økende urbanisering, skyldes ikke verdiøkningen grunneierens innsats, men samfunnsutviklingen. Verdiøkningen kommer av seg selv, den *faller i fanget på utbygger*. I England er det en utbredt praksis at samfunnet "tar tilbake" noe av denne verdiøkningen gjennom utbyggingsavgifter, indirekte gjennom skattlegging eller ved å pålegge utbygger å bære bestemte kostnader som kan kobles til utbyggingen. Som en kuriositet kan nevnes at Town and Planning Act av 1947 krevde at all verdiøkning på arealer (all gevinst ved salg av arealer) skulle tilfalle myndighetene (Healey et al.1993: 28).

I England har kommunene eksperimentert med hvordan plansystemet kan brukes for å sikre rimelige boliger. Den første offisielle politikken for dette kom i 1979: da fikk kommuner i rurale områder anledning til å dispensere fra byggeforbudssoner dersom boligene som ble bygget var rettet spesielt mot hushold med lavere inntekter. I 1981 åpnet det nasjonale Planning Policy Guidance on Housing (PPG3 1981) for at alle utbyggingsprosjekter skulle ha en andel med rimelige boliger. Forutsetningen var at kommunene hadde avklart behovet for, og fattet et politisk vedtak om, at rimelige boliger skulle inngå i kommunens utbyggingsbetingelser (Crook et al 2002). Politikken ble stadfestet i 1990-revisjonen av Town and County Planning Act. Loven åpner for at kommunene kan (bør) peke ut i hvilke deler av kommunene det er størst behov for rimelige boliger. Lovendringen gav kommunene større fullmakt i hvordan bidrag fra utbyggere kan brukes lokalt. Fra statlig hold er det også lagt en terskel på hvor lite boligprosjektet kan være for at krav om bidrag til rimelige boliger skal fremmes.

Section 106-bestemmelsene praktiseres på måter som har klare likhetsrekke med hvordan planetatene i de større byene i Norge bruker utbyggingsavtaler som redskap for å utdype og supplere bestemmelser i reguleringsplanen (Nordahl et al 2007, 2009, 2011). Praktiseringen i England skjer ved at utbyggere møtes med et krav fra de lokale planmyndighetene om at en andel av boligene skal forbeholdes hushold med lave inntekter, hushold som ikke har økonomi til å kjøpe boliger på et privat marked. Diskusjonene om hvordan og i hvilket omfang deler av denne samfunnsskapte

verdiøkningen skal tilfalle samfunnet har endret seg over tid, mens det i hele etterkrigstiden har vært aksept for at myndighetene har rett til å trekke ut en slik gevinst. En annen måte å *hente ut verdistigning* er en politikk som *pålegger utbygger å bekoste utgifter som følger av utbyggingen*, som oppgradering av infrastruktur, etablering av barnehager etc. En samlebetegnelse for dette er "cost recovery". Betegnelsen viser til at kommunens utgifter knyttet til å etablere og fasilitere nye boligprosjekter dekkes helt eller delvis av utbygger. Forskjellen mellom "development gain" tankegangen og "cost recovery" tankegangen er at den sistnevnte knytter bidragene fra utbygger direkte til utbyggingsprosjektet: "cost recovery" har et implisitt relevanskrav. "Development gain" har ingen slik binding til prosjektet og har dermed i større grad preg av det som på norsk betegnes som en utbyggingsavgift.

I Norge er det "Cost recovery" tankegangen som ligger til grunn for vår politikk for å hente ut utbyggerbidrag. Dette ble slått fast med all tydelighet i revisjonen av PBL i 2006 (diskusjonene rundt paragraf 17). Det ble gitt anledning til å la utbyggere dekke behovet for all infrastrukturutbygging og utbedringsbehov generert av utbyggingsprosjektet. Samtidig som det ble innført et relevanskrav som begrenset denne type bidrag til å omfatte tiltak som er direkte relevante for realiseringen av prosjektet. Det ble også innført bestemmelser om at kravene skal være forutsigbare for utbygger, og stå i et rimelig forhold til den samlede investeringen. Mye tyder på at kravene om forutsigbarhet og forholdsmessighet er vanskelig å imøtekomme (Plathe og Jørgensen 2010).

4.2 Konkret om section 106 i England

4.2.1 Lovlighetsgrunnlaget - forutsetninger for å ta i bruk section 106

Systemet med å forhandle fram en andel rimelige boliger i et nybyggingsprosjekt tar utgangspunkt i *lokalsamfunnets behov* for rimelige boliger og *kjennetegn ved nybyggingsprosjektet*. Dersom behovene er kartlagt og kommunisert til utbygger i forkant og prosjektet har de kjennetegnene som må til, har kommunene myndighet til å avvise et utbyggingsforslag dersom utbygger ikke vil inngå i forhandlinger/vil akseptere de kravene som kommunen kommer med. Dermed har kommunen betydelig makt bak sine forhandlinger. I 2000 versjonen av "Planning Policy Guidelines and Housing" (PPG3) ble det eksplisitt framhevet at en utbyggers eventuelle manglende vilje til å inkludere en andel rimelige boliger i nybyggingsprosjekter var tilstrekkelig grunnlag for å avvise et utbyggingsforslag. Etter dette har praksisen økt i omfang og blitt videreutviklet og raffinert.

De to neste avsnittene viser hva som må til for at krav om bidrag gjennom section 106 skal være gyldig. Dette gjelder både hva kommunen må gjøre av forarbeider, og hvilke kjennetegn utbyggingsprosjektene må ha for at krav etter section 106 kan gjøres gjeldene.

1: Dokumentert behov – kommunene må ha dokumentert oversikt over lokale boligpolitiske utfordringer

Forut for et krav om bruk av section 106 må kommunene identifisere at det er behov for rimelige boliger i deres område. Homes and Community Agency (HCA)³ har utarbeidet en fireleddet indeks som beskriver ulike måter å identifisere behov på. De har utarbeidet dette på kommunenivå (eventuelt bydel), men kommunene kan så videreutvikle dette til lokalsamfunnsnivå, dersom de ser det som tjenelig. De fire kjennetegnene er:

- Andel hushold i midlertidige boliger (antall per 1000 hushold)
- *Housing Benefit* mottakere (bostøttetottakere) (antall per 1000 hushold)
- En *deprivasjonsindeks* der kommunens utvikling rangeres i hht. 2007-”nivå”.
- En oversikt over forholdet mellom inntekt og gjennomsnittlig boligpris i laveste kvartil: dvs. en oversikt som viser antall årslønner per gjennomsnittlig boligpris for husholdene i nederste inntektskvartil versus boligpriser i nederste priskvartil.

Kommunene er imidlertid frie til å utarbeide egne behovsanalyser der andre forhold kan trekkes inn. Så godt som all litteratur understreker behovet for lokal tilpasning: Det er lokale boligsosiale behov som skal løses, det er lokalt prisnivå og lokalsamfunnets (eventuelle) segregeringstendenser som skal danne utgangspunkt for hvor i kommunen det skal stilles ulike typer krav. Kravet som de sentrale myndighetene har satt er basert på behov for forutsigbarhet for utbyggere – de vil vite om det vil bli rettet krav om section 106 forhandlinger før de vurderer et utbyggingsprosjekt.

Dette forarbeidet har en del likhetstrekk med det husbankinitierte arbeidet med boligsosiale indikatorer. Arbeidet ble igangsatt for å identifisere kommuner med størst boligsosiale utfordringer og kommuner med minst. Hvordan kommunene kommer ut i forhold til et slikt indikatorsett er påvirket av de dimensjoner en velger å vektlegge. Denne typen forarbeid har også likhetstrekk med boligsosial kartlegging (BOKART) som ble utprøvd i en del kommuner på 2000-tallet, i regi av Husbanken. En viktig forskjell er at oversikten kommunene i England må utforme, er bredere i betydning av å trekke inn flere aspekter ved det lokale ”allmenne” boligmarkedet og informasjonen som legges inn ser ikke ut til å være individfestet på samme måte som i BOKART (se National Affordable Housing Programme, NAHP).

2: Nybyggingsprosjektet må ha bestemte kjennetegn.

Aktuelle boligprosjekt må ha et visst omfang for at kommunen kan kreve section 106 forhandlinger. Gensen for hvor lite prosjektet kan være, i betydning av antall boligheter, har vært gjenstand for debatt (Monk, Whitehead og Burgess 2008). Terskelen er flyttet i flere omganger, og da til stadig mindre prosjekter. Siste informasjon som vi i dette forskningsarbeidet har funnet er et minimum på 15 boligheter. Et unntak er rurale områder, hvor gensen er satt lavere. Tersklene for å ta ordningen i bruk er gitt fra statlig hold, gjennom informasjonsskriv fra

³ Homes and Community Agency spiller en sentral rolle i å trekke opp konkrete rammer for den praktiske gjennomføringen av section 106 – politikken. HCA beskrives nærmere i neste avsnitt

departementet, Planning Policy Statement (PPS) fra Community and Local Government. Siste bestemmelse om terskel er gitt i 2006 (PPS 3 – 2006). Dersom nybyggingsprosjektet er mindre enn dette kan kommunen ikke kreve forhandlinger ut fra section 106. Prosjektets størrelse beregnes etter samlet utbygging og tilpasset eventuell oppsplitting i ulike byggetrinn. Det er også en bestemmelse for størrelsen på lokalsamfunnet der boligene skal oppføres. Andelen ser ut til å ha økt de senere årene (Crook and Whitehead 2011).

4.2.2 Etter finanskrisen

Det er ikke mulig å spore stor skepsis til ordningen, verken fra utbyggerhold eller forskerhold i den litteraturen som er gjennomgått her. Kritikken mot ordningen er først og fremst av prinsipiell karakter, der det stilles spørsmål om ordningen kan føre til at planmessige hensyn ”selges ut” eller ”ofres” til fordel for boligforsyning til bestemte grupper boligsøkere (Booth 2003, 2007).

I intervjuene spurte vi om praksisen var endret etter kredittkrisen og fallet i kjøpekraft og boligpriser. Våre informanter (se vedlegg 1) pekte da på at situasjonen var ulik i de områdene i England som har betydelig vekst (søndre og midtre deler) og områder med liten vekst (nordre og særlig nordøstre deler).

Generelt har boligsøkeres kjøpekraft sunket. I tillegg er tilgangen på pantelån sterkt redusert. Dette har ført til to typer endringer:

Endringer i hvordan utbyggere handler:

- Flere kommersielle utbyggere tilbyr boligkjøpere med svak(ere) økonomi ulike former for delt eierskap, med gradvis fullt oppkjøp. Dette gjør de for å få flere kjøpere til sine enheter og i utgangspunktet utenfor section 106 forhandlinger og uten statlig støtte.
- I tillegg har en del utbygger (fire store utbyggere i hht våre informanter) etablert egne RP’er: de har etablert en enhet innenfor virksomheten som er non-profit og som ellers fyller kravene for å kunne motta statlige støtteordninger (se ovenfor). Disse brukes aktivt i section 106 forhandlingene. Med andre ord er ”Housing Associations” i ferd med å få konkurranse.

Endringer i hvordan kommunene handler:

- Finanskrisen fikk betydelige realøkonomiske konsekvenser i England, og selv om nybyggingen har tatt seg opp igjen, er prosjektøkonomi på dagsorden på en tydeligere og mer kvalifisert måte enn tidligere, i hht til våre informanter. En praktisk konsekvens av dette er at kommunene fortar en gjennomgang av prosjektets økonomiske bærekraft i forhold til å etterkomme krav framsatt i section 106. Homes and Community Agency (HCA) har utviklet redskap for dette som kommunene bruker (eventuelt kan de bruke andre programmer dersom de ser dem som mer egnet). I praksis er det utbygger som framskaffer informasjonen som legges inn i et beregningsark for å se hva slags ytelser prosjektet kan tåle – om noen. Dersom det er åpenbart at prosjektet ikke vil tåle at noen av boligenhetene selges til under markedspris, kan kommunene frafalle kravet.

- For dette formålet er det opprettet en ordning der utbygger kan påklage et ”section 106” vedtak, dersom utbygger ser det som urimelig. En statlig oppnevnt ”planning inspector” vurderer da rimeligheten i kommunens krav og utbyggers respons. Langt de fleste saker løses imidlertid gjennom lokale forhandlinger og fortsatt er section 106 en svært sentral mekanisme for omfanget av nye ”affordable houses”.

Dersom lokalsamfunnet har færre enn 3000 innbyggere, faller retten til å stille denne type krav bort (Crook et al 2003). Bestemmelsen synes å være lite brukt, og er ikke diskutert senere i de politikkdokumentene og anvisningene som er gjennomgått her. I det store bilde ser minimumstall for når bestemmelsene i section 106 ”slår inn” ut til å være lite påaktet. De fleste byggeprosjektene er store nok til at bestemmelsene slår inn og omfanget av rimelige boliger utgjør i størrelsesorden 15-20 prosent av det samlede antall enheter i hvert prosjekt. Praktisk gjennomføring ved anskaffelsen av boligene – forhandlede løsninger

Boligene det forhandles om framskaffes ved at kommunen retter krav til utbygger, når utbygger er i gang med å planlegge sitt prosjekt. I praksis skal det være annonsert på forhånd at et slikt krav vil komme. I det engelske systemet konkretiseres kravet når utbygger starter arbeidet med å søke om *planning permission*. *Planning permission* har likhetstrekk med den norske reguleringsplanen, men er ikke juridisk bindende på samme måte. I praksis kan en *planning permission* sammenliknes med en *godkjent planskisse* i det norske systemet.

Kommunen stiller altså et krav om at en andel av boligene som planlegges oppført, skal være *affordable* i betydning av å være boliger som leies ut eller selges rimeligere enn markedspris. Dette stilles som en betingelse for å få *planning permission*. Det er et stort poeng at utbygger er kjent med at et slikt krav vil komme, og hva slags form det kan ta. Fra statlig hold er det lagt mye arbeid i å få kommunene til å antyde hva bidraget vil medføre av reduserte inntekter fra salget når prosjektet står ferdig. Kravet skal nettopp resultere i at noen av de boligene som planlegges oppført skal avhendes til lavere pris, og vil følgelig gi utbygger mindre inntekter.

Forhandlingene kan være vanskelig å gjennomføre, sett fra kommunens side. Mye innsats er da også gjort for å bistå kommunene i forhandlingene. I *Green Paper on the reform of the planning system* (2001, UK Government) ble det foreslått å erstatte kommunale forhandlinger om utbyggers bidrag med en fast tariff som kommunen kunne avkreve utbygger. Dette er fulgt opp med flere forslag (initiert fra departementet) for å støtte kommunene i formulering og forankring av de kravene som stilles utbygger. Dette har imidlertid synliggjort at hvert nybyggingsprosjekt hvor krav ut fra section 106 er berettiget, er unike både mht. type boliger som oppføres og mht. situasjonen i lokalsamfunnet der boligene bygges etc. Resultatet er at felles ”starting point”, og felles maler for forhandlingene ikke er ønskelig. De felles utgangspunkt og felles maler/metodene som synes verdt å anbefale var i mange tilfeller langt under det de best kvalifiserte kommunene oppviste av bidrag fra utbyggere (Monk, Whitehead and Burgess 2008). Gjennomgangen gav imidlertid oversikt over framgangsmåter som anvendes. De tre mest vanlige framgangsmåtene er:

- At kommunen setter rammene for antall boligheter de vil skal tilbys økonomisk vanskeligstilte, og overlater til utbygger og organisasjonen som

senere skal drifte boligenhetene som forhandles fram, til å forhandle om hva utbygger skal få betalt for hver av boligene.

- At kommunen bare krever en prosentandel av tomtegrunnen ferdig tilrettelagt med infrastruktur og ferdig parsellert, og så overlater til en lokal organisasjon å oppføre boligene som det er forhandlet om.
- At kommunen går inn i utbyggers økonomiske vurderinger: i disse tilfellene tar kommunen utgangspunkt i hva *utbygger* kan forvente å få av inntekter på hver av boligene det forhandles om, og ut fra dette fastsetter kommunen hva kommunen ser som rimelig omfang (antall boligenheter) og hva som er rimelig kompensasjon for utbygger. Dette danner så grunnlag for videre forhandlinger. (Monk, Whitehead and Burgess 2008) (se ovenfor).

Den siste varianten viser til at det foreligger en tilskuddsordning for boliger som framforhandles gjennom section 106. I praksis er finansieringen av disse boligene fordelt på tre: utbygger, staten ved et fond (Social Housing Grant) og boligkjøper. Detaljene om finansiering utdypes senere. Utbygger bidrar i form av å tildele arealer eller på annet vis. Staten har opprettet et fond der en av partene søker om støtte til oppføring av boligene. Søknaden innvilges (eller avslås) ut fra et samlet budsjett for boligene der samtlige utbyggingskostnader inngår.

I denne omgang er det viktig å merke seg mangfoldet av fremgangsmåter: Den første framgangsmåten viser en tilbakeholden kommune som overlater til utbygger og organisasjonen (RP'en) som skal forvalte boligene å finne løsninger i tråd med kommunens føringer. I det andre tilfellet tar kommunen en større rolle. Kommunen får hånd om arealet og tar så kontakt med aktuelle organisasjoner for å oppføre boliger på arealene og drifte dem på den måten kommunen ser som best, gitt utfordringene på det lokale boligmarkedet. Den siste varianten viser til at kommunen går langt inn i utbyggingsøkonomiske forhold. Gjennomgangen fra Monk, Whitehead og Burgess (2008) antyder at denne modellen kan gi best resultat i betydning av flest boligenheter. Modellen brukes først og fremst av administrasjonen i London og andre større byer.

Gjennomgangen viser store forskjeller i hvordan kommunene ser på forhandlinger etter section 106: Noen er primært opptatt av kvantitet og måloppnåelse (antall boliger og om dette tilsvarer måltallet som kommunen har satt seg i forhold til section 106). Andre kommuner er opptatt av å hente ut mest mulig bidrag fra utbygger. Noen kommuner tar en aktiv rolle i forhandlingene, mens andre overlater forhandlingene til utbygger og institusjonen som skal drifte enhetene. I følge Monk, Whitehead og Burgess (2008) oppnår langt de fleste kommunene større utbytte enn "bare" overdragelse av tomt.

Når utbygger så fremmer et første forslag til utbyggingsprosjekt er det forventet at forslaget inneholder bestemmelser som sikrer at en andel er *rimelige boliger* (*affordable houses*). Hvor stor andel de rimelige boligene utgjør, vil variere fra prosjekt til prosjekt. Det er blant annet tilpasset behovene lokalt, nybyggingsprosjektets karakter og hvor store ytelser utbygger bidrar med per enhet. En oversikt antyder at andelen ligger mellom 10-30 %. Dette betyr at av alle nybyggingsprosjekter hvor kommunene reiser krav med hjemmel i section 106, resulterer det i at mellom 10 og 30 prosent av alle boligene som bygges tilbys boligsøkere med svak økonomi, til en pris som ligger

lavere enn markedspris (enten ved redusert leie, eller ved en form for støttet kjøp – eller kombinasjoner av dette). Når så reguleringsplanen vedtas er det med en bestemmelse om omfanget på antall rimelige boliger. I praksis vil utbyggeren dele opp utbyggingsprosjektet i faser, og det forhandles mellom kommunen og utbygger om andelen rimelige boliger, som fastlegges for hver fase /hvert delområde som bygges ut.

I disse forhandlingene stiller kommunen med representanter fra planetaten eller boligetaten, eventuelt med et forhandlingsteam med representanter fra begge etatene. Fra utbyggers side er det som oftest en erfaren senior som stiller, dersom de velger å gjennomføre forhandlingene selv og ikke sette det bort til profesjonelle forhandlere (Crook et al. 2003). De to partene, kommunen og utbygger, vil ofte ha ulik oppfatning om hva behovet for rimelige boliger reelt er, og hva som er en rimelig måte å løse denne type boligpolitiske utfordringer på. Når rammene for bidragene er lagt, trekkes ofte en tredjepart inn. Dette er en organisasjon som skal forvalte boligene som skal tilbys til lav pris. Kommunen kan forvalte disse selv, eller utbygger kan forvalte dem selv, dersom de er godkjent for det, eller denne tredjeparten kan trekkes inn. Detaljene ved dette redegjøres for i neste avsnitt.

4.3 Organisering av boliger levert etter section 106

Oppføringen av disse boligene som framforhandles gjennom section 106 kan gjennomføres på to måter. De kan oppføres i regi av den utbyggeren som skal bygge de øvrige boligene (som skal selges på vanlige markedsbetingelser) og overføres til en RP (non-profit foretak) med en rabatt (som oftest rabatt tilsvarende tomtekostnaden). Alternativt kan boligene oppføres av en RP på tomter som er de har fått gratis eller til en rimelig pris av utbygger. Uansett hvem som bygger skal enhetene tildeles boligsøkere etter en lokal prioriteringsliste og de skal forvaltes i etterkant. I begge tilfellene kan det søkes om statlig støtte, som tillegg. Det vil ofte være nødvendig med statlig støtte i tillegg til utbyggers bidrag for at boligene skal kunne tilbys boligsøkere i de laveste inntektskategoriene (for eksempel minstepensjonister).

I det neste avsnittet er det *forvaltning av enhetene som er i fokus*. Forvaltningen av de framforhandlende boligene kan gjøres på flere måter: Boligene kan overføres til en ekstern organisasjon som er spesialisert på å tildele og forvalte denne type boliger. Dette må være en non-profit og godkjent organisasjon (RP, ”registered provider”). Alternativt kan utbygger selv organisere disse boligene i et eget non-profit foretak eid av utbygger. Uansett modell er det en forutsetning at den organisasjonen som skal tildele og forvalte disse boligene er *sertifisert for oppgaven*. Tittelen ”registered provider” er en form for nasjonal godkjenningssordning for bedrifter som er tiltrodd oppgaven å forvalte boliger som tilbys ”below market price” til hushold med lavere inntekter. Poenget med denne formen for registrering er at. Alle bedrifter som er ”registered provider” er kvalifisert for å søke *tilskudd* til enhetene som oppføres. Tilskuddet forvaltes av House and Community Agency (HCA) og har betegnelsen Social Housing Grant. Alternativt kan utbygger selv organisere disse boligene i et eget selskap eid av utbygger. Også et slikt selskap må være godkjent for formålet, de må være registrert som ”registered provider”. Uansett modell er det en forutsetning at den organisasjonen som skal tildele og forvalte boligene er *sertifisert for oppgaven*.

Kvalifikasjonskravene i forhold til å kunne søke om statlig tilskudd er uavhengig av om bedriften er organisert som en egen enhet i et kommersielt utbyggingselskap eller det er organisert som et selvstendig foretak. HCA har utformet en oversikt over aktuelle boligbyggebedrifter som har en avtale om å kunne søke om finansiell støtte til å oppføre boliger som skal tilbys rimeligere enn markedspris. I 2011 var 146 utbyggere og boligselskap å finne på disse listene på nasjonalt nivå (HCA/NAHP 2012). I praksis var det mellom 10 og 15 ulike bedrifter på fylkesnivå. Utbyggerne og boligselskapene som står bak foretakene på disse listene representerer et bredt mangfold av aktører – fra tradisjonelle, kommersielle utbyggere til selskaper med utpreget sosial profil.

De lokale forhandlingene har et stort spillerom: Gitt at kommunens behovsanalyser tilsier at de vil stille krav om en andel rimelige boliger, kan kommunen åpne for en konkurranse der ulike ”registered providers” konkurrerer om å ”få” oppdraget: i noen tilfeller kan de boligsosiale behovene som kommunen ser må ivaretas, være av en slik karakter at en kommersiell utbygger, som har en egen godkjent ”registered provider” enhet, likevel ser at det produktet som trengs der og da, ikke passer for dem. I praksis finner utbyggeren og kommunen sammen ut hvordan det aktuelle tilbudet bør utformes og kommer fram til en ordning om hvordan det kan organiseres.

Nødvendigheten av lokalt tilpassede løsninger framheves i ulike politiske dokumenter (ODPM 03 PD 01721⁴) og i forskning om ordningen (Monk et al 2006). I et forsøk på å studere realiseringen av section 106-enheter fant Monk et al (2006) at lokal tilpasning var en nødvendighet. Dette gjelder både med hensyn til andelen boliger kommunen trenger, eller vil forsøke å oppnå i ulike utbyggingsprosjekter, hvordan disse enhetene er organisert med hensyn til eieform og enhetenes plassering i boligprosjektene. Ordningen må tilpasses praktisk gjennomføring av utbyggingsprosjekter. Dette innebærer blant annet at utbyggingsprosjekter deles opp og ikke sjelden selges deler av byggeprosjektet videre før byggene er oppført. Når nye eiere kommer inn, er det ofte behov for reforhandlinger om de konkrete løsningene. I studien til Monk et al. (2008) gikk de gjennom 46 utbyggingsprosjekter fordelt over hele England. Gjennomgangen viser et stort mangfold i hvordan enhetene er organisert mht eie/leie og hvordan de er innplassert i boligprosjektet.

I intervjuene våre kom det fram at den lokale tilpasningen har fått enda større betydning etter finanskrisen og de økonomiske utfordringene som den har medført i England.

4.3.1 Hva slags boliger oppføres: leie versus eie

Boligene som oppføres skal være tilpasset det lokale behovet. For å få til dette benyttes ulike varianter av eie og leie. Mange ulike varianter har vært brukt, blant annet salg til redusert pris der boligen er subsidiert og det legges en klausulering på eventuelt videresalg. ”Avslaget” i forhold til markedsverdi tenderte i 2005 til å være ca. 20 prosent under markedsverdi (Monk et al 2005).

⁴ Dokumenter presenterer myndighetenes forslag for å reformere og forbedre praksis knyttet til section 106 forhandlinger og er utgitt av Office of Deputy Prime Minister (ODPM). I mai 2006 ble denne enheten omdannet til Department for Community and Local Government.

Boligene tildeles på grunnlag av kriterier ved husholdet, eventuelt også etter venteliste. Vi har ikke systematisk informasjon om hvilke kriterier som vektlegges, men ut fra den brede gjennomgangen av politikkdokumenter og forskning om ordningen, er det vår oppfatning at section 106 brukes til å forhandle fram boliger for boligsøkere med svak økonomi, men med en viss betjeningsevne. I en del tilfeller berettes det om at hushold som tidligere bodde i kommunale utleieboliger fikk anledning til komme inn i en kjøpsordning via section 106. Hovedinntrykket er at boligene som framforhandles gjennom section 106 målrettes mot boligsøkere med tilstrekkelig inntekt til å betjene lån og holde på boligen.

I intervju med en kommune ble det fortalt at boligsøkere melder sine behov og rangeres på lister etter hvor prioritert de er. Det gjøres jevnlige surveys til befolkningen og det informeres hver gang det startes forhandlinger i hht section 106 for nye boligprosjekt. Boligsøkere kan både stille seg på en liste og de kan "by" på boliger i konkrete prosjekter. Vår informant forteller at de først og fremst er prosjektets karakter som avgjør hvem som får et tilbud. Lykkes kommunen/utbygger/RP å få statlig støtte til boligene, kan noen av dem tilbys hushold med svært lav betjeningsevne, se vedlegg 1.

I et Policy Statement (PP3 2011) understreker departementet at hensikten med rimelige boliger er å skape et boligprodukt skreddersydd for hushold som ikke kan dekke sine boligbehov på det ordinære markedet. Alternativet til en bolig gjennom section 106 er en variant av kommunal utleiebolig eller ingen bolig. Siden boligpriser og inntektsnivå varierer betydelig mellom regioner, må produktet være tilpasset lokale forhold. Det framheves også at boliger som subsidieres gjennom tilskudd fra Social Housing Grant, skal klausuleres slik at boligen forblir rimelig også for framtidige hushold, eventuelt skal tilskuddet resirkuleres slik at det kan brukes til nye enheter (PP3 2011, side 9).

Eide og leide boliger inngår på ulike måter:

- *Sosiale utleieboliger* (social rented housing) kan enten forvaltes av kommunen eller en "registrert provider". Leien i sosiale utleieboliger skal settes i henhold til offentlig husleieregulering (national rent regime).
- *Rimelige utleieboliger* (affordable rented housing) som bare kan forvaltes av "registrerte providers" har en mindre streng husleieregulering enn boliger som tilbys som "social housing". Disse boligene kan maksimalt ha en leie som ligger 80 prosent under markedsleie.
- Mellomløsninger (intermediate affordable housing) kan være andre former enn de to ovenfor, men også disse skal tilbys boligsøkere til "below market price". Som oftest er mellomformene boliger, organisert som eierboliger med delt pantelånsansvar (ulike varianter av "shared equity products").

Profilen på boliger som framforhandles gjennom section 106 endres stadig. Som eksempel kan nevnes det nylig introduserte virkemidlet for førstegangsetablerere: I april 2011 introduserte Homes and Community Agency (HCA) ordningen med FirstBuy, som en del av ansvaret de har for affordable housing programmet. Gjennom FirstBuy tilbys førstegangsetablerere finansieringspakker for kjøp av bolig. Pakken er satt sammen slik at deler av lånet betjenes av utbygger, som må være en

Registered Provider, og deler betjenes av Homes and Community Agency. Den største delen av lånet er et ordinært pantelån som betjenes av kjøper. Ordningen forutsetter noe egenkapital. Nedbetalingen er organisert slik at boligsøker får ta del i boligprisvekst, dersom boligen selges, eksempelvis etter 4-5 år⁵.

Det er et tak på samlet kostnad for de enhetene som kan inngå i FirstBuy ordningen, men det er åpnet for noen lokale variasjoner: taket er tilpasset boligprisene i området der boligene bygges. Utbyggere som er en Registered Provider kan søke om å delta i FirstBuy ordningen og dersom de lykkes, er dette en type produkt som inngår som en akseptabel måte å oppfylle kravet på, om rimelige boliger gjennom section 106 forhandlinger.

Det utarbeides årlige programmer for omfanget av rimelige boliger i hht til produktspesifikasjonene ovenfor. Programmene føres i pennen av National Affordable Housing Programme (NAHP). For perioden 2008 - 2011 rapporterte de om følgende resultater:

Tabell 4.1 *Antall nye boliger framforhandlet gjennom section 106 etter landsdel. 2008-2011*

Landsdel	Rimelige utleieboliger	Boliger organisert som delt eierskap/ shared equity	Samlet antall boliger	Fordeling etter landsdel (%)
East and South East	10,874	3,558	14,432	18
London	16,130	5,726	21,856	27
Midlands	10,647	2,898	13,545	17
North East Yorkshire and The Humber	7,286	849	8,135	10
North West	8,320	991	9,311	12
South and South West	9,697	3,024	12,721	16
Sum	62,954	17,046	80,000	100

Kilde: Homes and Community Agency (HCA)⁶, UK

I sum ser det ut til at section 106 forhandlingene har lagt grunnlag for 80 000 nye boligheter tilbudt til boligsøkere til priser lavere enn markedspris i perioden 2008-11. En betydelig andel av disse er oppført i pressområder som London og sørøstlige

⁵ Ordningen er eksemplifisert med en bolighet taksert til 200 000 pund. 150 000 av disse finansieres gjennom et ordinært pantelån, 10 000 pund er kjøpers egenkapital og de resterende 40 000 pund (20 prosent av samlet verdi) er "equity loans" som deles likt mellom utbygger og HCA (HAC; FirstBuy prospectus 2011, side 13). Ved salg etter 5 år påregnes en verdiøkning på 5 prosent slik at boligen nå har verdi på 210 000 pund. Pantelånet på 150 000 pund forfaller til betaling i sin helhet, de 20 prosent av verdien som hhv utbygger og HCA har dekket gjennom "equity loans" har økt til 42 000, også de innfries i sin helhet. Dermed har boligkjøper økt sin egenandel til 18 000 pund. I kjøpsperioden har boligkjøper betalt renter på det ordinære pantelånet. En kritikk mot ordningen i eksemplet har vært: Boligprisene stiger ikke med 5 prosent på 5 år, men kanskje med 40 prosent. Da vil så mye av verdistigningen havne hos agentene at det hindrer kjøp av en større bolig som også har steget i verdi med 40 prosent.

⁶ Det bemerkes fra HAC at tallene kan endre seg, siden ikke alle kontraktene er endelige

delar av England. Dette er områder med stor tilflytting og som har hatt sterk økning i boligprisene (House Price Index. Community and Housing Agency 2011).

I praksis er det mange ulike typer boliger som inngår i disse tallene: Rehabilitering og omfattende ombygging regnes inn, andelen store boliger vies spesiell oppmerksomhet og boliger spesielt tilrettelagte for eldre med behov for oppfølging vektlegges særskilt (The National Affordable Homes Programme 2011-15). I praksis vil boligene som her er i ferd med å bli kontrahert bli bygget over flere år, anslagsvis minst 5 år. Til sammenlikning ligger Englands boligbygging på ca 35 000 nye enheter (oppstartssøknad) per kvartal, til sammen knappe 140 000 boliger per år (for perioden 2009 - 2011, dvs. i årene etter finanskrisen). (House Building 2011, England, Community and Housing).

Tallene over hvor mange boliger som er bygget etter ordningen kan synes noe forvirrende. Dette skyldes at de dels baseres på søknader om støtte. Søknad om støtte fremmes på grunnlag av lokale forhandlinger og vedtatt ”*planning permission*”. Som nevnt kan en *planning permission* sammenliknes med en godkjent planskisse (reguleringsplaskisse) i det norske systemet. Oversikten i Tabell 4.1 viser prosjekter som er innvilget og med antatt byggestart i perioden fra 2008 til 2011. Men ikke alle utbyggingsprosjekter som har fått *planning permission* blir realisert. Dermed avviker tallene noe fra de faktisk oppførte boligene. Crook et al. (2011) foretok en bred gjennomgang av alle boliger som var oppført på grunnlag av section 106 forhandlinger. De fant at hver femte nye boligenhet som er oppført i England i perioden fra 1998 til 2008 har kommet gjennom section 106 forhandlinger. Gjennomgangen viser at prosentsatsen har vært jevnt økende og at bredden i type nybygging/type produkter er økende.

4.3.2 Rimelig boliger er ikke lavstandard boliger

I 2005 gjennomførte Monk et al (2006) en studie av enhetene som er oppført i tilknytning til section 106. De fant da tendenser til at noen av de boligene som ble levert som svar på krav rettet gjennom section 106 var bygget med lav standard – eller de lå spesielt lite gunstig plassert med hensyn til støy, dagslys, innsyn, utsyn etc. I de senere dokumentene er det understreket at rimelig boliger skal knyttes til finansieringsform og ikke til standard. Lavkostboliger er ikke å anse som adekvat respons på krav som rettes med hjemmel i section 106 (National Affordable Housing Programme, NAHP).

I BD2733 pekes det på et motsatt ”problem” i betydning av at boligene som forhandles fram gjennom section 106 tidvis har høyere standard enn de øvrige boligene. I en undersøkelse om boligkvalitet i de 80 000 enhetene som er oppført i perioden 2008 – 2011 ble det gjennomført en spørreundersøkelse til beboere om boligkvalitet og trivsel. Det ble i tillegg gjennomført samtaler med kommunene som hadde inngått i forhandlinger om section 106. Undersøkelsen viser stor grad av tilfredshet blant beboerne generelt. Også forhold som kan knyttes til byggetekniske løsninger, som kostnader til oppvarming, planløsning, lagerplass og forhold som har med lokalisering å gjøre, oppviser god standard (NAHP 2011).

4.4 Motvirking av segregering – et stadig tydeligere argument for ordningen.

Politikkdokumentene som beskriver og analyserer ordningen med section 106 balanserer to hensyn: Å skaffe nok boliger som hushold med lavere inntekter kan betale for og behovet for å skape forutsigbare rammebetingelser for utbyggere. På tidlig 2000-tallet tok daværende Office of Deputy Prime Minister (ODPM) til orde for å åpne for at utbygger løser sitt ansvar i forhold til kommunens krav med en ny form for *avgift* ("optional planning charge"), i stedet for å stille en andel av boligene som ble bygget til disposisjon. Hensikten var å tilby et alternativ til kompliserte forhandlinger og på den måten bidra til å redusere saksbehandlingstiden og å øke forutsigbarheten for utbygger. Men, til tross for at forslaget som ble reist i dokumentet hadde bred oppslutning, er ordningen med å forhandle fram løsninger tilpasset lokale behov og konkrete byggeprosjekter opprettholdt (03 PD 01721 Communities and Local Government/ODPM).

Følgende kommentarer kan knyttes til dette:

- Argumentene knyttet til bruken av section 106 for å skaffe tilveie boliger som leies ut eller selges til lavere pris enn markedspris er like mye et argument i forhold til å motvirke segregering som et argument for å skaffe boliger for økonomisk vanskeligstilte hushold. Segregeringsargumentet framstår som svært vesentlig i politikkdokumentene om "affordable housing" og "section 106".
- Segregeringsargumentet bygger på en utbredt oppfatning om at segregering i forhold til boligsituasjonen for hushold med lavere inntekter er økende i det engelske samfunnet. I 2007 gjennomførte Hills (2007) en større undersøkelse av sosioøkonomisk bakgrunn til beboere i ulike områder med *social housing* og fant at to tredjedeler av all *social housing* fortsatt var å finne i de opprinnelige kommunale utleiegårdene og at det er en økende polarisering mellom områder. Funnene støttes av flere andre undersøkelser (blant annet Bramley et al 2007). Dette har medført at målsettinger om å integrere hushold med lavere inntekter i ordinære nybyggingsprosjekter har blitt en stadig mer framtrædende side ved bruken av section 106. (Homes and Community Agency, NAHP 2011).
- Uspesifiserte bidrag som utbyggingsavgift øremerket til rimelige boliger uavhengig av nybygging og lokalisering, vil kunne skape et problem for kommunene. Erfaringene i England er at det å få tilgang på *arealer* er den største hindringen når kommunen ønsker å medvirke til at det oppføres boliger med en sosial profil. Det ser ut til å være en felles oppfatning at utbyggere er bedre i stand enn kommunene til å framskaffe aktuelt areal og at kommunene derfor heller ønsker å samhandle (forhandle) med utbyggere enn å drive utvikling selv (Monk et al 2005).
- Forholdet som opprinnelig utløste diskusjonen er forsøkt ivaretatt gjennom krav om transparens og tidlig varsling (se ovenfor). I tillegg er det gjort flere gjennomganger av plan- og bygningskontrollen for å identifisere unødige kompliserende og tidsødende prosedyrer (blant annet BD2733).

4.5 Aktører – utdypende om hvem som bygger og finansierer enhetene

I utgangspunktet kan alle typer boligutviklerne inngå i forhandlinger etter section 106 og bidra med rimeligere boliger for å imøtekomme de vilkårene kommunen setter for å tillate et utbyggingsprosjekt. Det er først når utbygger vil ta del i finansieringsordningene som de sentrale myndighetene har opprettet, at det kommer inn krav om å bli *godkjent leverandør*. Betegnelsen på leverandøren av denne type boliger har endret seg over tid, fra det tidligere Social Landlords til dagens betegnelse, ”*registered provider*” (RP⁷). I dagligtale brukes RP om alle utbyggere som på en eller annen måte inngår som leverandør av, eller forvalter av, boliger som er levert på grunnlag av section 106 forhandlinger. I en del dokumenter skilles det imidlertid mellom Private ”registered provider” og bare ”registered provider”. Skillet indikerer at andelen private, kommersielle utbyggere i økende grad inngår blant mottakerne av støtteordninger, og dermed i større grad forvalter tilskuddene som myndighetene har stilt til rådighet. Alle bedrifter som ønsker å inngå som registrert tilbyder må søke om godkjenning. Når de er godkjent kan de søke om støtte til bestemte prosjekter.

I perioden 2011 til 2015 er 146 bedrifter godkjente som ”registered providers”. Blant søkerne er også *kommuner* som bygger for egne innbyggere. Kommuner utgjør 27 prosent av de 146 registrerte ”registered providers” (HCA 2011). Bedriftene som inngår som ”registered providers” spenner vidt: Fra kommuner, til NGO’s som er profilert i forhold til bredt lokalsamfunnsarbeid, til kommersielle boligbyggere. Felles for alle som kvalifiserer til å motta statlig støtte er at de er non-profit foretak.

4.5.1 Hvordan finansieres boligene?

Boligene som oppføres som følge av section 106 forhandlinger kan innvilges støtte fra et statlig fond for sosial boligbygging (”Social Housing Grant”, SHG). Det er ingen faste satser for hvor mye støtte som kan mottas per enhet, støtten tildeles etter skjønnsmessig vurdering. Fordelingen av støtten gjøres i forhold til et boliginvesteringsprogram som er utarbeidet i tilknytning til Nasjonal Affordable Housing Programme (NAHP 2012), i samarbeid med Housing Cooperations. Kort oppsummert er prosedyrene som følger:

- Der ”registered providers” skal finansiere og forvalte boligene som er framforhandlet, sender de en søknad om SHG til Housing Cooperation. Beløpet tildeles først når planen er vedtatt og de rimelige boligene ”er sikret”. Størrelsen på beløpet det søkes om varierer etter type enhet og ikke minst lokalisering. Dette kan altså gjøres selv om RP’en er et eget foretak eid av en kommersiell utbygger, så lenge foretaket i seg selv opererer på non-profit basis. I rurale strøk kan det være tilstrekkelig med noen hundre tusen i støtte for en enhet, mens det i dyre strøk i store byer kan være 6-8 ganger større beløp som trengs.
- Størrelsen på SHG bidragene baserer seg på et estimat over de samlede byggekostnadene (inkludert tomt). Når estimatet foreligger blir det

⁷ Dette skjedde som følge av endring Housing and Regeneration Act i 2008, der *Registered Providers of Social Housing* ble endret til *Registered Providers*.

sammenliknet med en indeks over kostnader. Indeksen er utviklet av Housing Cooperation. Er kostnadene akseptable sett i forhold til denne indeksen, vil en aktuell ”registered provider” kunne påregne et bidrag. Hvor stor andel av kostnadene som skal finansieres gjennom SHG er gjenstand for forhandlinger. Det finnes eksempler på prosjekter som ikke har realisert de framforhandlede enhetene fordi prosjektet ikke har fått (tilstrekkelig) støtte hos SHG og det finnes også eksempler på prosjekter som har fått støtte gjennom SHG, men som ikke er realisert – blant annet fordi utbygger ikke fant prosjektet lønnsomt (Monk et al. 2004). Det er også regler for hvordan ”andre bidrag” regnes inn i de samlede kostnadene for enhetene, blant annet når de ulike ytelsene er lagt inn i regnskapet.

De eksakte tallene for støtte til hvert prosjekt er åpenbart vanskelig å få tak i. I følge Crook et al. (2003) synes utbyggerne å være lite villige til å vise regnskapene, selv i studier hvor hvert boligprosjekt ble fulgt nøye. I siste halvdel av 2000-tallet, da boligprisene steg kraftig i England, var andelen med eide boliger (shared equity-varianter) sterkt økende. I de aller siste årene har støtten til leide boliger igjen økt. Selveide boliger tenderer til å kreve mindre subsidiering enn utleieboliger. Investeringsprogrammet for 2008-2011 viser fordeling etter region.

Tabell 4.2 *Investeringsprogram for Affordable Housing, framforhandlet gjennom section 106. 2008-2011.*

HCA Operating Area	Totalt (£)	Geografisk fordeling (%)
East and South East	229,967,259	13
London	627,636,632	36
Midlands	286,497,269	16
North East Yorkshire and The Humber	181,600,184	10
North West	188,252,663	11
South and South West	241,330,260	14
Sum	1,755,284,267	100

Kilde: Homes and Community Agency (HCA), UK. 2011

Programmet er utformet på grunnlag av søknader. Søknadene er igjen utformet på grunnlag av vedtatte reguleringsplaner (vedtatt *planning permission*). Programmet viser at London er det området som mottar mest støtte. Årsaken til dette er de høye boligprisene der, samt at behovet synes å være særlig stort i London.

4.6 Nærmere om gunstig finansiering og delt eierskap

I England skilles det mellom to former for delt eierskaps løsninger, nemlig ”shared ownership” og ”equity loan”. Et hovedskille går mellom på den ene siden ordninger der eierskapet deles mellom husholdet og en annen institusjon (shared ownership) og på den andre siden ordninger der husholdet står som eier, men at en institusjon finansierer en del av kjøpesummen med et tilskudd eller lån ”equity loan”. ”Homebuy direct” og ”First Buy” er produkter innenfor klassen ”equity loan” eller ”shared equity loan”. Det finnes flere varianter av disse produktene. I England deles finansieringen mellom boligkjøper og

den organisasjonen som forvalter de rimelige boligene, en såkalt *Registered Provider*, kommunen eller andre. Det finnes imidlertid flere modeller - i noen tilfeller er det kommunen som er den boligsøkendes "partner" og i andre tilfeller er det utbygger selv som formidler denne type finansieringspakke. I England er retningslinjene for dette trukket opp av departementet og formidlet i Planning Policy Guidelines (PP3 2011, side 9).

I "shared ownership" – ordninger er det vanlig at kjøperen eier en initial andel på 25-75 prosent og betaler husleie på resten, vanligvis 2-3 prosent av verdien på den leide andelen. Kjøperen står fritt til å kjøpe en større andel i boligen hvis deres økonomiske situasjon bedrer seg. Husholdet vil da over tid eie en stadig større del av boligen.

I "Homebuy", som er et "equity loan" produkt, er det vanlig at kjøperen opptar et lån i en privat kredittinstitusjon og får finansiert 75 prosent av kjøpesummen der. De resterende 25 prosentene gis ofte som et rente- og avdragsfritt lån (equity loan). Forskjellen mellom et rente og avdragsfritt lån og et tilskudd er at husholdningens samlede gjeld ikke reduseres ved et rente og avdragsfritt lån, mens samlet gjeld blir mindre ved et tilskudd.

En viktig egenskap ved begge ordningene er den risikodelingen som skjer mellom husholdet og institusjonen som enten eier deler av boligen eller som har gitt det rente- og avdragsfrie lånet. Risikodelingen har betydning for den fremtidige prisutviklingen på boligen og hva som skjer når boligen selges. Dersom prisene har steget i løpet av tiden husholdet har eid boligen, så vil husholdet kunne ta ut verdiøkning tilsvarende den delen husholdet har eid. Det er utformet ulike former for avregning som skal sørge for at verdistigningen deles mellom husholdet og institusjonen, etter eierandel. Størrelsen på (equity) lånet utgjør altså 25 prosent av verdien også i årene som kommer, når lånet ikke nedbetales. Dermed vil størrelsen på lånet i pengeverdi variere med verdiutviklingen på boligen i framtiden, derav navnet på lånet. For disse ordningene er det også et rentefritak for en avgrenset periode, vanligvis på 5 år. Etter dette øker rentene gradvis til markedsbetingelser.⁸ Barlindhaug og Astrup (2009) beskrev delt eierskapsordninger og "equity loans" i UK og Irland. Boligutvalget (NOU 2011:15) har tro på ordningen med "equity loan" (der Homebuy spesielt nevnes), men uttrykte skepsis til delt eierskap (shared ownership), med referanse til engelske erfaringer. Utvalget sier på s. 64, sitat:

Flere av de gode egenskapene ved delt eierskap kan oppnås ved å kombinere eller endre på eksisterende virkemidler, uten at ambisjonsnivået om eieretablering senkes. Som vist tidligere i kapitlet kan risiko også reduseres på andre måter enn gjennom delt eierskap.

Fordelen med "equity loan" for lavinntektseiere er den risikodelingen som ligger i ordningen omkring framtidig verdistigning. Ulempen i de to siste tiårene har vært den vedvarende høye prisstigningen på boliger, noe som innebærer at beboerne med disse ordningene har mistet mye av boligens verdistigning ved salg og slik sett ikke

⁸ I det sjette året kreves det en rente på 1,75 prosent av lånets verdi. Renten økes etter hvert til markedsrente. Det må lages en separat avtale om nedbetaling, noe som fører til at andelen på 25 prosent synker i takt med nedbetalingen (såkalt staircasing).

utbyggingsforslag dersom utbygger ikke vil bidra med en andel rimelige boliger, så fremt forutsetningene for kommunens krav er berettiget.

Utbyggerbidraget sørger for at en andel av alle nye boliger, inkludert boliger som bygges eller som dannes gjennom rehabilitering og ombygging, stilles til disposisjon til en kostnad som er omtrentlig 20 prosent lavere enn markedspris. Dette er ingen fast andel, men tilpasses utbyggers økonomi i prosjektet, der også andelen boliger som leveres til under markedspris har betydning. Ordningen omfatter både utleieboliger og eierboliger.

Staten har etablert et fond, Social Housing Grant, som kan brukes for å redusere den summen som kjøperen av boligene må betale. Det er knyttet klare betingelser til bidragene, deriblant til kjennetegn ved boligene som oppføres. Rimelig bygde boliger (enten i rimelige områder eller med lav standard) anses ikke som støtteverdig. Prisen som boligkjøperne står ovenfor blir redusert i forhold til markedspris både gjennom utbyggerbidraget og det statlige tilskuddet. Størrelsen på det statlige tilskuddet kan variere fra prosjekt til prosjekt. I noen prosjekter gis det ikke statlige tilskudd.

Boligene kan oppføres og forvaltes av utbygger eller av særskilte organisasjoner. Dersom en skal kunne påregne finansiell støtte fra det statlige fondet, må enheten som skal forvalte boligene være godkjent som en "Registered Provider". Alle typer boligutviklere kan søke om å bli godkjent. I dag har England ca 150 "registered providers".

For kjøpere av eierboliger er det ulike former for delt eierskap i finansieringer av kjøpesummen. For utleieboliger finnes flere varianter som alle gir leie lavere enn markedsnivået.

4.8 Likheter og forskjeller til det norske systemet

Likheter og forskjeller mellom det norske og det engelske systemet gjennomgås senere i notatet. Her vises konturene av de dimensjonene som vil sammenliknes.

1: Den norske og den engelske planloven

Den første dimensjonen er praksisen med å stille betingelser for å innvilge utbyggingsforslag. Norge har i utgangspunktet et system som likner det engelske, ved at Plan- og bygningsloven gir kommunen rett til å stille betingelser som må være oppfylt før en byggetillatelse kan innvilges. Dette betegnes i det norske systemet som rekkefølgebestemmelser, og er her aktuelt i forbindelse med reguleringsplaner. Den norske Plan- og bygningsloven har imidlertid strengere rammer for hvor detaljert rekkefølgebestemmelsene kan være mht hvordan de skal oppfølges. I Norge er det vanlig å utdype dette i utbyggingsavtalene, mens det i England gjøres direkte gjennom vedtak om utbygging, gjennom en såkalt "planning permission" som kan betegnes som en innvilget planskisse, se Booth (1997)

2: Måltall og offentlige programmer for boligforsyning for hushold med lavere inntekter i Norge og England

Den engelske praksisen bak section 106 hviler på en vertikalt og horisontalt forankret politisk konsensus om behovet for å bistå med boligprodukter for hushold som ikke kan skaffe seg bolig på det ordinære markedet. Dette er med andre ord politikk som

utformes på nasjonalt nivå og som støttes av de lokale myndighetene, og det er politikk som støttes på tvers av partier. Argumentene for politikken er dels forankret i velferdspolitikken, dels i politikk for integrasjon og inkludering, jf. det engelske begrepet "social cohesion". Politikken bygger på at kommunene utreder lokale boligsosiale behov, der også boligbehov til ordinære boligsøkere som kun opplever økonomiske hindringer i forhold til å skaffe seg en bolig inngår som en viktig del. I tillegg tas det hensyn til behovene til grupper som både trenger bolig og andre former for oppfølging. Staten følger opp dette med å sette måltall for hvor mange nye "rimelige" boliger som skal oppføres i programperioden og avsetter midler til økonomisk støtte til boliger oppført på grunnlag av section 106.

3. Utbyggerbidrag og statlige tilskudd

Det engelske systemet åpner for kombinasjoner av utbyggerbidrag og statlige tilskudd til boligene som oppføres. Utbyggerbidraget er ofte i størrelsesorden 20 prosent av markedsprisen (tilsvarer omtrentlig tomtekostnadene). Utbygger kan også alternativt velge å avstå noe av byggegrunnen til en "registrert provider". I tillegg kan det søkes om et statlig tilskudd slik at prisen som boligkjøper må betale blir ytterligere redusert. Boliger med denne formen for finansiering forvaltes av en bedrift godkjent for formålet ("registrert provider"). Både private, kommunale og NGO'er kan få status som "registrert provider".

Ved ytterligere behov kan boligkjøper også støttes gjennom individrettede delt eierskapsordninger.

4. Organisasjoner som kan forvalte subsidierte boliger

Systemet med boliger framskaffet gjennom section 106 forhandlinger forutsetter at boligene forvaltes av en "egnet aktør". Som vist forvalter kommunene knappe 25 prosent av de boligene som oppføres innenfor denne ordningen. Det er ikke funnet dokumenter som antyder at det er ønskelig å øke denne andelen. Tvert om er det en uttalt målsetting å bygge ned omfanget av kommunalt eide boliger. Det er først og fremst Housing Associations som forvalter boligene gjennom sin status som "registrert providers". Kommersielle utbyggere har begynt å organisere seg med egne enheter som får status som "registrert providers", og som dermed kan forvalte boligene og tilskuddene.

Bildet av boligutviklere og boligforvaltere i Norge er mangfoldig. Både NGO'er og boligkooperasjonen har oppgaver knyttet til forvaltning av boliger for hushold med spesielle behov. Også blant kommersielle boligutviklere er det flere som har utviklet egne nisjeprodukter for målgrupper (unge, boliger med service, eldre). Boligbyggelagene har bred erfaring med seniorboliger (boliger forbeholdt beboere over en viss alder). De har også bred erfaring med subsidierte boliger med påfølgende prisklausulering ved videresalg. Denne måten å skaffe rimelige boliger på var svært vanlig tidligere. I dag er omfanget av boliger oppført med subsidier og (tidsbegrenset) prisregulert videresalg begrenset.

5 Det juridiske handlingsrommet i Norge

5.1 Plan- og bygningsloven som boligpolitisk virkemiddel

Avsnittet begrenser seg til å se på hvilke virkemidler som ligger tilgjengelig for kommunene i plan- og bygningsloven, og da med fokus på plandelen. Man bør imidlertid merke seg at kommunene som kjent kan ha en rekke ulike roller, som selvsagt også kan brukes til å fremme boligpolitiske mål. Her kan nevnes kommunens rolle som eksempelvis grunneier, bortfester, byggherre, utleier mv. Disse roller vil i begrenset grad bli behandlet i det videre.

5.1.1 Plan- og bygningsloven av 2008

Når det gjelder bruk av plan- og bygningsloven som boligpolitisk virkemiddel er det i denne sammenheng trolig mest hensiktsmessig å se på følgende to forhold:

1. Hvilken adgang er det til å bruke reguleringsplan som boligpolitisk virkemiddel.
2. Hvilken adgang er det til i utbyggingsavtaler å innta bestemmelser som i første rekke er av boligpolitisk karakter.

Johan Greger Aulstad skriver i 2005 i sin doktoravhandling - Kommunale utbyggingsavtaler - side 455 - at forhistorien til plan- og bygningsloven "gir holdepunkter for at en kommune ikke skal kunne fastsette vilkår som tar sikte på å utjevne levevilkårene for befolkningen." Uttalelsen må selvsagt ses i lys av daværende plan- og bygningslov.

Det er riktig at loven ikke uttrykkelig tok for seg, og heller ikke i dag tar for seg "å utjevne levevilkårene for befolkningen". En slik målsetting fremgår eksempelvis ikke av de generelle formålsbestemmelsene §§ 1-1 og 3-1.

I Ot.prp. nr. 32 s. 233 under merknad til § 12-7 nr. 5 sies følgende om bestemmelsen: "Hensikten er å styrke reguleringsplanen som boligpolitisk virkemiddel,"

At det er begrensninger i hvor langt man kan bruke plan- og bygningsloven som boligpolitisk styringsverktøy er trolig en korrekt oppfatning. Mulighetene er også trolig snevrere enn mange synes å mene.

Begrensningene synes delvis å ligge i selve plan- og bygningsloven, men trolig enda viktigere er privatrettslige forutsetninger for realisering av planer. Her kan nevnes privates vilje til å inngå på avtaler, borettslagslovgivning, salgbarhet osv.

5.1.2 Ad. adgang til å bruke reguleringsplan som boligpolitisk virkemiddel

Reguleringsformål danner selve grunnlaget for i det hele tatt å snakke om en boligpolitikk. I den grad det ikke avsettes nok arealer til boligutbygging, er det heller ikke tale om å utøve en politikk. Man kan selvsagt mot dette innvende at det å ikke avsette nødvendige arealer i seg selv også er boligpolitikk.

Det er imidlertid i de tilfeller hvor man faktisk avsetter/regulerer arealer til boligformål at man finner de interessante rettslige problemstillinger med hensyn til de rettslige rammer for innholdet i en reguleringsplan.

Innledningsvis er nevnt forutsetningen om at det avsettes/reguleres boligområder. Formål og bestemmelser er i utgangspunktet de viktigste grep innen planlegging, slik vi også kjenner det fra plan- og bygningsloven av 1985. I det følgende ser vi ikke på arealer avsatt/regulert til offentlige formål.

I den tematikk som her behandles er det imidlertid verdt å merke seg innføringen av hensynssoner i planleggingen i plan- og bygningsloven av 2008. I pbl. § 11-7 bokstav e) jf. § 12-6 er det gitt kommunene anledning til å avsette ”sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer samt omforming og fornyelse.” Det er forutsatt at man allerede på overordnet nivå (kommuneplan) kan innta bestemmelser til hensynssone, eksempelvis om Husbankens finansierungsordninger.

Det vil imidlertid være i bestemmelser til reguleringsplan man kan utøve konkret utbyggings- og boligpolitikk. Generelt kan man si at bestemmelser til reguleringsplan – omfang og innhold - i seg selv alltid vil innvirke på utbygging, prosjektering, salg og til slutt hvem som ender opp i boligene/leilighetene. I så henseende vil trolig pbl. § 12-7 nr. 5 i størst grad virke boligpolitisk, og således kunne danne grunnlaget for en kommunal utbyggingspolitikk.

§12-7 nr. 5 sier at det kan gis bestemmelser om ”Antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov.”

Som nevnt ovenfor er bestemmelsen fremhevet i forarbeidene – Ot. prp. nr. 32(2007-2008) s. 233 – som et boligpolitisk styringsverktøy. Kommunene kan trolig ikke gjennom reguleringsplan bestemme at boligene kun skal kunne erverves av enkelte grupper, eksempelvis eldre mennesker eller ungdommer. En slik regulering ville i realiteten være en regulering av privatrettslig karakter, og ligger utenfor planmyndighetens mandat etter loven. Prinsipielt ville en slik bruk av reguleringsmyndigheten skape en rekke følgeproblemer i grenseskillet offentligrettslig- og privatrettslig lovgivning. I dag fungerer trolig boliger – i størrelse tiltenkt eksempelvis ungdommer – i urbane områder som interessante investeringsobjekter for utleie.

Det må her presiseres at en kommune som utbygger og eier selvsagt kan styre dette i langt større grad, men da som et resultat av at den sitter både på den privatrettslige og den offentligrettslige posisjonen. Det er som kjent ikke ulovlig for kommunen å

regulere areal eid av den samme kommune, men uproblematisk er det nødvendigvis ikke.

Dersom kommunen ikke er eier av regulerte arealer, men ønsker full kontroll med arealene, vil man kunne bruke ekspropriasjon til gjennomføring av plan. Med de begrensninger som ligger i selve reguleringsregimet, hva gjelder regulering som boligpolitisk virkemiddel er det nok verdt å merke seg at ekspropriasjonsvedtak fra kommunen i disse tilfeller kan settes til side av domstolene med en henvisning til at det ikke foreligger tilstrekkelig interesseovervekt jf. orl. § 2. Man skal også merke seg den fortrinnsrett grunneier er gitt til realisering av plan jf. pbl § 16-2 femte ledd, dersom privat utbygging er likestilt med offentlig utbygging, noe boligutvikling i det alt vesentligste vil være. Det er her riktignok kun tale om en "bør-regel", men bestemmelsen vil kunne skape politisk støy, og fungere trenerende i en ekspropriasjonssak. Store boligfeltutbygginger blir ikke berørt av bestemmelsen.

Man står da igjen med bruk av utbyggingsavtaler som et boligpolitisk virkemiddel med hjemmel i plan- og bygningsloven.

5.1.3 Ad. adgang til i utbyggingsavtaler å innta bestemmelser som i første rekke er av boligpolitisk karakter

Mens man før ikraftttredelse av ny plan- og bygningslov trolig måtte konkludere med at det var usikkerhet mht. i hvilken grad kommunen kunne innta bestemmelser i reguleringsplan slik § 12-7 nr. 5 nå er formulert, var det ingen tvil om at kommunene gjennom utbyggingsavtaler kunne innta bestemmelser av denne art.

I kommunal- og regionaldepartementets veileder til utbyggingsavtaler i 2006 s. 17 pkt. 4.3 er utbyggingsavtaler og temaet boligpolitiske tiltak og bygningers utforming behandlet. Det fremheves at daværende § 64b gir kommunen større rom for boligpolitiske tiltak i utbyggingsavtaler enn gjennom regulering alene. Punktet fremstår i dag på mange måter å ha mistet sin aktualitet som en veileder i forskjellige rammer for regulering kontra utbyggingsavtaler, da virkemidlene man tar for seg nå i det alt vesentligste er konkretisert og uttrykkelig lovhjemlet i § 12-7 nr. 5. Der hvor det ikke er inntatt bestemmelser iht. § 12-7 nr. 5 er imidlertid § 17-3 aktuell.

Plan- og bygningsloven (2008) § 17-3 annet ledd 1. setning viser den nå nære sammenhengen med § 12-7 nr. 5, og en utbyggingsavtale vil nødvendigvis måtte videreføre bestemmelser i reguleringsplan.

Plan- og bygningsloven (2008) § 17-3 annet ledd 2. setning viser imidlertid til at en utbyggingsavtale også kan regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris. Man bør her merke seg den særskilte presiseringen av kjøp til markedspris og at verdsettingen kan skje etter den fastsatte bruk i utbyggingsavtalen.

Igen må man ha for øye skillet mellom det privatrettslige og det offentligrettslige, noe som kan være svært vanskelig når man behandler utbyggingsavtaler. Eksempelvis kan det ikke avtales - i en utbyggingsavtale etter plan- og bygningsloven - hvilken eieform boligene skal ha.

§ 17-3 gir kommunene et betydelig spillerom i boligpolitisk sammenheng, men setter også kommunene på store avtaletekniske og juridiske utfordringer hva gjelder

inngåelse av avtaler, men ikke minst også oppfølging av avtaler. I tillegg er bruk av denne type virkemidler i svært stor grad avhengig av en politisk vilje og enighet lokalt.

Man bør i denne sammenhengen også merke seg den hjemmel kommune i § 11-9 pkt. 2, har til i kommuneplanenes arealdel å vedta bestemmelser om innholdet i utbyggingsavtaler. Slike bestemmelser vil kunne skape god sammenheng mellom regulering og utbyggingsavtaler, herunder sikre utbygges behov for forutsigbarhet.

Plan- og bygningsloven § 11-9 pkt. 2 må igjen ses i sammenheng med § 17-2. I § 17-2 sies:

Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak fattet av kommunestyret selv som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen.

Kommunen skal legge til rette for medvirkning av berørte grupper og interesser. Kommunene er på denne måten – altså gjennom konkrete forutsetninger i kommunale vedtak – gitt en styringsmulighet mht. når og for hvilke prosjekter, herunder implisitt også på hvilke arealer det vil bli krevet utbyggingsavtaler.

Man skal imidlertid merke seg at kommunene trolig ikke har anledning til å stille krav om utbyggingsavtale i forbindelse behandling av søknad om byggetillatelse. Det vises til uttalelse fra MD i Planjuss nr. 1, 2012 s.13. Her sier departementet:

Hvis kommunen mottar en søknad som fullt ut er i overensstemmelse med lov og plan, kan tiltaket ikke nektes. Kommunen kan som da nevnt heller ikke kreve avtale.

Ovennevnte sitat understreker behovet for å kjenne plan- og bygningslovens system, herunder særlig sammenhengen mellom §§ 17-2, 11-9 pkt. 2, 12-7 nr. 5 og 17-3.

5.2 Betenkeligheter ved bruk av avtalt fortrinnsrett til kjøp

Kommunene kan nok være fristet, og kanskje også med rette, til å fremforhandle utbyggingsavtaler som sikrer en boligpolitisk ønsket utbygging gjennom avtalt fortrinnsrett til kjøp, og bruk av denne. Kommunene skal imidlertid være klar over at det med denne typen kjøp også følger en forpliktelse til å forvalte disse boligene for fremtiden. Kommunen går i mange av disse sakene inn som eier av en rekke leiligheter i et sameie eller borettslag. Vedtektene vil gjerne ha særskilte bestemmelser om bl.a. omsetning og prisregulering av disse leilighetene. Særbestemmelser som dette vil kunne virke forvirrende på markedet, da leiligheter i samme boligkompleks omsettes etter ulike typer vedtekter.

En prisregulering av kommunens leiligheter - ment for ungdommer i etableringsfasen - med konsumprisregulering av innskudd som salgssum ved omsetning, vil eksempelvis kunne lede til at ungdommer i etableringsfasen taper terreng i forhold til andre i boligmarkedet, når man er i et boligmarked hvor markedsprisen stiger langt hurtigere enn konsumprisindeksen. Dette vil være en utilsiktet virkning som over tid vil sette ordningen under betydelig press, og kunne fremtvinge endringer i vedtektene

som skaper tilfeldige vinnere og tapere. Det samme gjelder for så vidt ved arveoppgjør.

Den type problemstillinger man komme opp i illustreres godt ved en nylig avsagt dom fra Høyesterett. Dommen er avsagt den 9. desember 2011. Partene var der arvingene til en tidligere eier av borettslagsleilighet i et borettslag for eldre, og Bygdøy Boligspareklubb for Eldre og Samarbeidende DES-klubber i Norge. Boligbyggelagets vedtekter knyttet prinsipper for prisfastsettelse ved omsetning ble ikke kjent ugyldige. Oslo kommune var inne i bildet i saken, men kun som bortfester av areal til borettslaget.

Saken illustrerer et sentralt spørsmål som dukker opp i de fleste saker, nemlig den interessemotsetning som etter noe tid dukker opp mellom de som er tildelt/har betalt for en leilighet, og de som vil selge. I dag er prisreguleringer relativt sjelden og det kan se ut til at beboere lett glemmer at verdien av subsidiene de en gang mottok også var ment å komme framtidige beboere til gode. Ikke sjelden skapes et press på de som skal sørge for at vedtektene håndheves, og i de tilfellene der kommunen er involvert kan lokalpolitikere oppleve et betydelig press for å få samtykke til endringer i vedtekter. Saken fra Høyesterett viser at ikke bare politikere utsettes for et betydelig press, men også de styrende organer i eksempelvis et borettslag.

6 Hva tenker kommunene om en sosial profil i nybyggingen?

6.1 Innledning og bakgrunn

I dette kapittelet rettes oppmerksomheten mot de muligheter kommunene ser i utbyggingspolitikken. Vi vil trekke inn Husbankens forvaltning av statlige virkemidler knytte til bostøtte, startlån og de støtteordningene som er igjen til oppføring av boliger til boligsøkere med bestemte kjennetegn (omsorgsboliger, studentboliger og støtte til kommunale boliger, se 2.2.1 – 2.2.3). Parallelt med dette er det også innenfor rammene av Plan- og bygningsloven, med nyere revideringer, lagt til rette for viktige styringsredskaper når det gjelder arealutvikling og fremskaffelse av tomter til sosiale formål. Også kommuneloven er relevant, med de endringer som er gjort i retning av å legge til rette for at utbyggingsvirksomhet kan organiseres som et kommunalt foretak. I tillegg kommer Lov om interkommunale selskaper (IKS) som åpner for regionalt samarbeid innenfor avklarte rammer.

Med bakgrunn i disse endringene har en rekke kommuner skilt ut egen utbyggingsvirksomhet i særskilte foretak, enten i form av tomteselskaper, boligbedrifter eller annet. I den forbindelse har mange kommuner etablert egne strategiske bestillingsdokumenter for å regulere forholdet mellom kommunen og foretaket, for eksempel tomteselskapet. En måte å gjøre dette på, er å utforme egne utbyggingsprogram. Disse kommunalt eide selskapene kan inneha potensielt viktige roller i forhold til å utvikle kommunenes sosiale profil innenfor utbyggingspolitikken.

På 1990-tallet var det et stadig sterkere fokus på boligetablering for unge og vanskeligstilte. I 1998 la kommunalministeren frem St.meld.nr.49 (1997-1998) *Om boligetablering for unge og vanskeligstilte*. Her lanseres blant annet behovet for lokale handlingsplaner for å sikre en mest mulig samlet innsats nasjonalt og lokalt i arbeidet for å bedre etablerings- og boligsituasjonen for unge og vanskeligstilte. I etterkant av dette vedtok en rekke større bykommuner boligsosiale handlingsplaner, for å samordne og skape en helhetlig sosial boligpolitikk lokalt. Planene gir en beskrivelse av behovene lokalt og virkemidlene for implementering.

I de neste avsnittene vil vi gjennomgå kommunale dokumenter utformet som en respons på Husbankens boligsosiale utviklingsprogram, og se på virkemidler for implementering av boligsosiale behov som knyttes opp mot kommunenes utbyggingspolitiske arbeid.

6.2 Hva er kommunene opptatt av i sine boligsosiale handlingsplaner?

Vi har undersøkt i hvilken grad kommunene viser interesse for, eller aktivt benytter deler av nybyggingen for å oppnå boligsosiale målsettinger. Særlig er vi opptatt av målsettinger og aktiviteter *utenom* kommunale utleieboliger og omsorgsboliger. Vi har studert handlingsplanene for å se om kommunene:

- knytter boligsosiale målsettinger til utbyggingspolitikken generelt
- vurderer å selge tomter til subsidiert pris for å oppnå boligpolitiske målsettinger
- ved godkjenning av reguleringsplaner stiller krav som at disse skal bidra til å oppfylle boligpolitiske målsettinger

Slik de utbyggingspolitiske problemstillingene fortoner seg sett fra kommunenes side handler dette i stor grad både om muligheter gjennom å ha:

- tilstrekkelige byggeklare tomter
- tilgjengelige rimelige tomter
- brukt 10-prosentsregelen aktivt
- etablert samarbeid med private entreprenører/private boligutviklere

Kommunene har størst innflytelse over omfanget av byggeklare tomter. Dette påvirkes først og fremst av overordnet arealplanlegging og tempoet i behandlingen av reguleringsplaner og byggesaksbehandling. Å være villig til å stille rimelige tomter til rådighet for boligsosiale formål er en aktuell problemstilling for mange av kommunene.

Bruk av 10-prosentsregelen, gjennom kommunale erverv av 10 prosent av boligene i borettslag og boligsameier, kan være en strategi for å sikre flere unge og vanskeligstilte et tilbud om utleiebolig.

6.3 Hva vi fant om kommunenes ønske om å koble boligsosiale virkemidler til kommunenes utbyggingspolitiske arbeid

Gjennomgangen av kommunenes boligsosiale handlingsplaner gav følgende kategorisering av virkemidlene; egne bygg, tomtepolitikk, utbyggingsavtaler og bruk av klausulering.

6.3.1 Nybygging av bygg for sosiale formål

I arbeidet med å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet har kommunene to hovedvalg, anskaffelse gjennom kjøp eller anskaffelse gjennom nybygging. Et mindretall av de boligsosiale handlingsplanene som er gjennomgått i denne

kartleggingen trekker frem anskaffelse gjennom nybygging som en egen strategi i dette arbeidet. Når dette gjøres, er det i hovedsak i sammenheng med bygging av omsorgsboliger eller kommunale utleieboliger. Dette gjelder for eksempel i Tromsø og Moss kommune, der det heter i det boligsosiale handlingsprogrammet for Tromsø kommune, under avsnittet om anskaffelse av kommunale boliger at:

Et viktig redskap for kommunen er å bygge egne boliger. Dette er mest aktuelt for samlokaliserte omsorgsboliger, da disse gjerne må tilpasses et bestemt behov samt bemanning.

(Kilde: Tromsø kommune: Boligsosiale handlingsprogram 2009-2014;15)

I den boligsosiale handlingsplanen for Moss kommune 2008, hentes det frem følgende vedtak fra bystyret, behandlet 26.02.02:

Behovet for nybygg vurderes kontinuerlig i forhold til behov. Dette ses i sammenheng med eventuelle salg av nåværende boliger og ikke minst behovet for spesielt tilrettelagte boliger.

(Kilde: Moss kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2008, side 4)

Et mindretall av kommunene som er vurdert for denne studien legger egne prinsipper til grunn for kommunens utbyggingspolitikk. I det boligsosiale handlingsprogrammet for Haugesund kommune 2009-2012 har kommunen imidlertid inkludert et avsnitt om kommunens utbyggingspolitikk, med referanse til Utbyggingsprogrammet 2009-2012. Disse prinsippene relaterer seg imidlertid i liten grad til eksplisitte sosiale formål. Det fremheves imidlertid at:

Kommunens skal være den dominerende aktør på tomtemarkedet for å påvirke priser og tilbud. Dette må ses i sammenheng med at det er kommunen som framfører hovedanlegg og derved skaper en vesentlig verdiøkning på tomteområdene.

(Kilde: Haugesund kommune: Boligsosiale handlingsprogram 2009-2012:25)

Når det gjelder prisfastsetting heter det:

Prissettingen baseres som hovedregel på selvkost

(Kilde: Haugesund kommune: Boligsosiale handlingsprogram 2009-2012:25).

I dette ligger det ingen åpenbare sosiale intensjoner. Dette blir også klart når det i de påfølgende kommentarene heter at Haugesund kommune har solgt tomter til kostpris.

6.3.2 Utbyggingsavtaler etc.

Kommunene kan også gjennom utbyggingsavtaler, i henhold til plan- og bygningslovens § 64, i sterkere grad enn bare gjennom bestemmelser til arealplaner, ha innflytelse på forhold som antall boliger, størrelse og utforming av boligene innenfor gitte utbyggingsområder, der kommunen finner det hensiktsmessig. Dette trekkes blant annet frem i den boligsosiale handlingsplanen i Karmøy kommune, for årene 2009-2012, under kapitlet om Arealplanlegging og økonomiske virkemidler for boligrealisering (side 22). Samme sted hevdes det at det også er muligheter etter endringer i plan- og bygningsloven for at en:

Utbyggingsavtale kan regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe andel av boligene til markedspris.

(Kilde: Karmøy kommune: Boligsosial handlingsplan 2009-2012:22)

6.3.3 Tomtepolitikk

I hvilken grad trekker kommunene inn tomtepolitikk som del av et boligsosialt virkemiddelapparat? På et overordnet nivå setter flere kommuner i sine boligsosiale handlingsprogram en strategisk tomtepolitikk på dagsorden. Et eksempel har vi fra den boligsosiale handlingsplanen til Tromsø kommune, hvor det heter at:

Strategisk tomtepolitikk settes på dagsorden og gjenspeiles i kommunens økonomiplan.

Herunder gjøres det følgende viktige presisering:

Kommunen må budsjettere med strategiske kjøp av tomter for senere anvendelse

(Kilde: Tromsø kommune: Boligsosial handlingsplan 2009-2014;40)

Begge disse målsettingene er imidlertid klassifisert som administrative strategier som ikke betinger politisk behandling.

Noen kommuner trekker også frem tomtepolitikk som en mulighet i forhold til å fremskaffe et tilstrekkelig antall tilrettelagte boliger for personer med særskilte behov. Som en strategi i denne sammenhengen trekkes tomtepolitikken frem i boligsosial handlingsplan for Harstad kommune, 2008-2011, der det heter at kommunen skal:

Planlegge og tilrettelegge tomter for de aktuelle boligene.

(Kilde: Harstad kommune: Boligsosiale handlingsplan 2008-2011: 30)

Her ses planlegging og tilrettelegging av tomter som et mulig virkemiddel for å skaffe vanskeligstilte grupper et tilfredsstillende botilbud i kommunal regi, med bakgrunn i den boligsosiale handlingsplanen og kommunens Helse-, pleie- og rehabiliteringsplan. Samtidig heter det at en annen strategi er å bruke eksisterende kommunal boligmasse fleksibelt.

Strategier og tilrettelegginger for boligutvikling kan også formuleres mer vagt og kobles til boliger generelt. Dette blir da uten en tydelig boligsosial adressat. Således heter det for eksempel i den boligsosiale handlingsplanen for Sør-Varanger kommune 2009-2012 at kommunen:

Gjennom kommuneplan og reguleringsplaner [har] lagt til rette for flere nye boligutbygginger

(Kilde: Sør-Varanger kommune: Boligsosial handlingsplan 2009-2012:19)

Selv om trenden var å legge ned kommunale tomteselskaper på 1990-tallet, har noen kommuner gått den andre veien og opprettet egne tomteselskaper for å skille ut utbyggingsvirksomheten. Et eksempel er Sandnes, som med virkning fra 1.1. 2000 opprettet Sandnes Tomteselskap KF. Med henvisning til H-2117 fra Kommunal- og regionaldepartementet 5. juli 2000, utdyper Sandnes kommune, i sitt boligsosiale handlingsprogram, deres intensjoner innenfor den boligsosiale utbyggingspolitikken,

men uten at det helt konkret nevnes utbyggingspolitiske tiltak som når frem til de vanskeligst stilte. Således siterer Sandnes kommune Kommunal- og regionaldepartementet når de hevder at:

For å løse de kommunale boligsosiale forpliktelser bør kommunene være villige til å bidra med rimeligere tomter.

(Kilde: Sandnes kommune: Boligsosial handlingsprogram for Sandnes kommune 2008-2015:39).

Dette oppfattes som et viktig signal fra departementet. Når Sandnes kommune, i sin presisering av denne grunnleggende intensjonen, presiserer sin utbyggingspolitiske strategi, peker dette i liten grad på de vanskeligst stilte spesielt, men mer på boligutvikling generelt. Det heter blant annet:

- Det skal være boligbygging i alle bydeler.
- Det skal prefereres varierte boligtyper og boformer i nye utbyggingsområder/felt.
- En andel små og rimelige boliger skal prioriteres i alle store utbyggingsområder og fortetningsområder.
- [...]
- Sandnes tomteselskap skal videreutvikle prosjektkonkurranse konseptet, for på den måten å sørge for at utbudet av tomter er variert og til en tomtepris som er blant de laveste og mest konkurransedyktige i markedet.
- Kommunale tildelingsregler og utpekingsrett videreføres som virkemidler.
- Utbyggingsavtale skal benyttes mellom kommunen og tomteselskapet og med private tiltakshavere.

(Kilde: Sandnes kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2008-2015:39-40)

Ingen av disse presiseringene innebærer imidlertid en eksplisitt dreining av utbyggingspolitikken mot de *vanskeligst* stilte. Snarere må disse formuleringene tolkes som et uttrykk for at en ønsker et mangfold i utbyggingsprofilen av boliger. I neste omgang igjen vil imidlertid dette mangfoldet også kunne avhjelpe bosituasjonen på sikt for de vanskeligst stilte, men uten at dette synes som det primære målet.

Sandnes kommune synes imidlertid å bygge sosialpolitiske målsettinger inn i sine utbyggingspolitiske målsettinger, på en måte som gjør at de skiller seg i noen grad fra andre kommuner. Dette kommer også frem når det videre heter at:

Prosjektkonkurranse skal anvendes der dette anses som et egnet virkemiddel til å få frem billige boliger i markedet.

(Kilde: Sandnes kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2008-2015:40)

Sandnes kommune virker bevisst på det å fremskaffe et mangfold av boliger gjennom utbyggingspolitikken, og slik også fremskaffe billige boliger som kan være egnet for de vanskeligst stilte. Her bruker Sandnes kommune også sitt tomteselskap aktivt. I den boligsosiale handlingsplanen for Sandnes kommune for årene 2008 til 2015 heter det at:

Tomteselskapet har videreutviklet prosjektkonkurransekonseptet i alle disse årene. Det gjennomføres nå om lag 2 konkurranser per år [...] og resultatene

målt i tomtepriser viser lave priser, som er klart konkurransedyktige i markedet.

(Kilde: Sandnes kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2008-2015:40)

Erfaringene fra Sandnes kommune er at en lykkes å skape bredde blant aktørene innenfor boligutbyggingen ved dette, da prosjektkonkurransekonseptet foretrekkes av mange mindre firmaer (Sandnes kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2008-2015:40). Nettopp det å ha en langsiktig strategi for grunnkjøp har vært et uttrykt politisk mål i Sandnes kommune. Kommunens tomteselskap har da også lyktes i å ta ansvar for en vesentlig andel av byggegrunnen, og ved å utvikle den, har de etablert et korrektiv til markedet, slik kommunen selv opplever det (Sandnes kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2008-2015:39-40).

En annen kommune som også trekker frem tomtepolitikken, men da i forhold til kommunale boliger, er Larvik. I deres boligsosiale handlingsplan for 2009 til 2013 heter det under avsnittet om utfordringer fra KOU 2008: 1 Boligsosiale forhold::

Tomtekostnader for private tomter er ofte for høye til å få en akseptabel husleie i kommunalt disponerte boliger. Kommunale tomter vil ofte være rimeligere da de selges til selvkost. Liten grad av nyanskaffelser av kommunale tomter begrenser denne muligheten.

(Kilde: Larvik kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2009-2013:4)

Dette er imidlertid eksplisitt rettet mot kommunale boliger og ikke mot en sosial profil innenfor utbyggingspolitikken generelt. Fokuset på kommunale tomter er likevel interessant, i det problemene med å få til en akseptabel husleie på private tomter åpent vedkjennes. Dette er også relevant i forhold til mulighetene for å få jobbet inn en sosial profil i kommunenes utbyggingspolitikk generelt.

I sin oversikt over utfordringer og foreslåtte tiltak, heter det da også i den boligsosiale handlingsplanen for Larvik kommune at:

Kommunen benytter mulighetene som ligger i utbyggingsavtaler med private utbyggere til anskaffelse av tomter.

(Kilde: Larvik kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2009-2013:9)

Dette viser at Larvik kommune ser en kobling mot de mer utbyggingspolitiske redskapene.

Larvik kommune ser også for seg å være aktive innenfor den kommunale tomtepolitikken for å fremskaffe rimelige tomter til sosiale formål, selv om det her er rimelig å anta at kommunen i særlig grad ivaretar et tomtebehov for bygging av kommunale boliger. Ikke desto mindre heter det i kommunens boligsosiale handlingsplan at:

Eksisterende kommunale tomter benyttes til bygging av boliger i hht boligsosial handlingsplan.

Det anskaffes nye kommunale tomter til samme formål.

(Kilde: Larvik kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2009-2013:9)

Her ligger i det minste en eksplisitt forventning om at kommunale tomter ved utbygging benyttes i henhold til den boligsosiale handlingsplanens intensjoner, selv om kommunen faller litt bort fra koblingen mot de mer utbyggingspolitiske redskapene her.

Også Alta kommune trekker eksplisitt frem tomtepolitikken i sin boligsosiale handlingsplan, men igjen på et meget generelt grunnlag. Det heter for eksempel under avsnittet om en sosial tomte- og boligpolitikk at:

Fremskaffelse av arealer har tradisjonelt vært et sentralt element i Alta kommunenes boligpolitikk. Kommunen har vært en aktiv aktør i planlegging, regulering av nye tomteområder og har hatt stor innvirkning på tilgang til og disponering av arealer i kommunen. Kommunen har gjennom tid bidratt til en god og variert tilgang på nye boliger gjennom å avsette arealer til nye boligfelt.

(Kilde: Alta kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2010-2014:7)

Det eksplisitte fokuset på tomtepolitikk er interessant, men igjen ser vi at det boligsosiale aspektet er dempet til fordel for det kommunen opplever som en sosial boligpolitikk for befolkningen generelt. Dette understrekes også når det i planen samme sted hevdes at:

Kommunale boligtomter som selges til selvkost, og ikke til markedspris, vil gi husstander mulighet til å skaffe seg egen bolig til en overkommelig pris og er et prisregulerende tiltak.

(Kilde: Alta kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2010-2014:7)

Alta kommune ser her et sosialt hensyn knyttet til å dempe prisnivået generelt i kommunen, uten å spisse dette mot noen spesielle grupper vanskeligstilte.

En kommune som helt eksplisitt legger frem forslag i sitt boligsosiale handlingsprogram for å bruke tomtepolitikken for å fremskaffe boliger til vanskeligstilte er Arendal. I deres forslag til boligsosial handlingsplan fra 2003, som forholder seg til Kommuneplanen 2003-2013, heter det blant annet under; Hovedutfordring 1: Framskaffe boliger til vanskeligstilte grupper at:

Kommunen vil legge til rette for rimelige tomter og tomter til selvkostpris til boligsosiale formål, men også selge tomter til markedspris, slik at fortjenesten på gode tomter kan subsidiere boliger til vanskeligstilte.

(Kilde: Arendal kommune: Forslag til boligsosialt handlingsprogram 2003:8)

Lillehammer kommune er også eksplisitt i sitt fokus på boliger for vanskeligstilte. I et saksfremlegg fra Rådmannen til Kommuneplanutvalg og fagutvalgene, fra 2011, heter det under avsnittet om sosial boligbygging at:

Vi må ha en langsiktig strategi – sosiale boligspørsmål må belyses i kommuneplanens arealdel. Utbyggingsavtaler kan være en mulighet for å få bygget flere boliger for vanskeligstilte. LOBB [Lillehammer og omegn Boligbyggelag] bør være en viktig aktør. Bør kommunen bli tøffere på tomtemarkedet og ekspropriere tomter til boligformål for vanskeligstilte? Det bør bygges gode, nøkterne boliger – spesielt for ungdom.

(Kilde: Lillehammer kommune: saksfremlegg fra Rådmannen til Kommuneplanutvalg og fagutvalgene, Saksnr. 11/350-4, dato 03.05.2011).

Her understrekes det at målgruppene er brede, for hvem man ønsker å bygge ”gode og nøkterne boliger”. Rådmannen går i dette offensivt til verks for å sikre tomter til bruk for vanskeligstilte. Hvorvidt dette faktisk kommer til å nedfelles i den boligsosiale handlingsplanen i Lillehammer kommune gjenstår og se, også hvorvidt dette faktisk også vil bli implementert.

6.3.4 Subsidierte tomter

Boligsosial handlingsplan 2008-2011 for Ringsaker kommune har et avsnitt med tittelen ”Tomtepriser som boligpolitisk virkemiddel”. Her drøftes blant annet prinsipper rundt salg av kommunale tomter. Der heter det at:

Kommunale boligtomter selges som hovedregel til en lik pris for hele kommunen basert på selvkost. (...) I tillegg til prinsipper for fastsetting av tomtepriser, og hvilke reguleringsmekanismer en anser som mest hensiktsmessige, ber formannskapet om at en komité vurderer dette opp i mot hensynet til en sosial boligpolitikk.

(Kilde: Ringsaker kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2008-2011:32-33).

Samtidig fatter formannskapet et vedtak 07.02.07 hvor det heter:

Prising av kommunale boligtomter utredes som et av flere virkemidler ved rullering av kommunens boligsosiale handlingsplan.

(Kilde: Ringsaker kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2008-2011:33).

I den boligsosiale handlingsplanen til Gjøvik kommune er en eksplitt på subsidiering av tomter til boligsosiale formål. Det heter blant annet under avsnittet om forslag til tiltak at en skal:

Vurdere subsidiering av tomter til boligsosiale formål.

Selv om tomtekostnadene i seg selv utgjør en liten del av totale byggekostnader bør det ved oppføring av boliger med sosial profil vurderes hvilke muligheter kommunen selv har for å oppnå lavest mulige bokostnader.

(Kilde: Gjøvik kommune, Boligsosiale handlingsplan, vedtatt av kommunestyret 25.11. 2004: 16)

Her tas det helt eksplisitt til orde for en subsidiering av tomter til boligsosiale formål.

Også i Asker ser en på mulighetene for subsidieringsmodeller for å kunne tilby rimeligere tomter til bygging av boliger for vanskeligstilte. Således heter det blant annet at:

Kommunen bør vurdere feste av tomter som middel for å senke kostnadsnivået på boliger til vanskeligstilte grupper.

(Kilde: Asker kommune: Boligsosial handlingsplan 2010-2013:24)

Asker kommune har en strategi om å etablere 8 egnede boliger per år i perioden for planen, det vil si 2010-2013, for å fremskaffe gode, tilpassede boliger til personer med psykiske lidelser og rus. (Kilde: Asker kommune: Boligsosial handlingsplan 2010-2013:25). For å oppnå dette foreslås det i den boligsosiale handlingsplanen å:

Bygge/kjøpe flere boliger til gruppen for å sikre et variert botilbud i kommunen, Investerings- og driftskostnadene søkes innarbeidet i handlingsprogrammet for 2011-2014.

(Kilde: Asker kommune: Boligsosial handlingsplan 2010-2013:25)

Gjennomgangen viser at flere kommuner kan tenke seg å selge eller feste bort rimelige tomter for å sikre en mer sosial profil i utbyggingspolitikken. Dette har likhetstrekk med det vi tidligere drøftet i forbindelse med section 106 i Storbritannia. Det viktige i denne sammenhengen er imidlertid at kommunene er bevisst at areal kan være et viktig strategisk virkemiddel.

6.3.5 Motvirke hoping – god spredning

Intensjonene om å knytte sosiale målsettinger til kommunenes utbyggingsstrategi har også en regional dimensjon. Særlig er dette knyttet til å spre boligene for vanskeligstilte i kommunene. Et par av kommunene, knyttet til det boligsosiale utviklingsprogrammet, nevner intensjonen om dette i sine boligsosiale handlingsprogram. Således heter det i det boligsosiale handlingsprogrammet for Sandnes kommune, i forbindelse med presentasjonen av de utbyggingspolitiske virkemidlene ved tiltaksplanen for den boligsosiale handlingsplanen at:

Det skal være boligbygging i alle bydeler

(Kilde: Boligsosiale handlingsplan for Sandnes kommune 2008-2015; 39)

Også i den boligsosiale handlingsplanen i Tromsø kommune for perioden 2009-2014, heter det som et av de styrende prinsippene at:

Utleieboliger plasseres i størst mulig grad i vanlige bomiljø (liten samling av kommunale boliger).

(Kilde: Boligsosiale handlingsplan for Tromsø kommune 2009-2014;8)

Disse målsettingene vil også være i tråd med en normaliseringsintensjon innenfor levekårsarbeidet for ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet.

6.3.6 Prisregulering og utbyggingsavtaler

Få kommuner nevner prisregulering som et boligsosialt virkemiddel. Et unntak er Bodø kommune som i sin boligsosiale handlingsplan ønsker å:

Videreføre inngåtte avtaler med utbyggerne om prisregulering for innskuddet justert med konsumprisindeksen.

(Kilde: Bodø kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2006-2009:36)

Dette gjelder imidlertid kun ved privateide omsorgsboliger, hvor kommunen har tildelingsrett.

Flere kommuner trekker eksplisitt inn utbyggingsavtaler som viktig i implementeringen av den boligsosiale handlingsplanen. Dette gjelder for eksempel i Alta kommune der det under avsnittet om utbyggingsavtaler i [et] boligsosialt perspektiv heter at:

Utbyggingsavtaler skal ta hensyn til og sørge for gjennomføring av boligsosial handlingsplan for Alta kommune

Kommunen kan kreve fortrinnsrett til inntil 20 prosent av boenhetene/boligene/tomtene til markedspris.

(Kilde: Alta kommune: Boligsosialt handlingsprogram 2010-2014:21)

Kommunen understreker i sin plan at en forutsetning for et godt resultat er en god dialog med utbygger på et så tidlig tidspunkt som mulig i prosessen.

Også Hamar og Gjøvik kommune, i henholdsvis boligplan og boligsosiale handlingsplan, trekker inn bruk av utbyggingsavtaler. Således heter det i boligplanen for Hamar kommune om "Boligsosiale mål og tiltak for handlingsperioden 2010 – 2013" at:

Hamar kommune skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging, slik at flest mulig kommer inn i boligmarkedet. (.....) (Kommunen skal) utnytte eksisterende samarbeid og utbyggingsavtaler med private aktører, med fokus på vanskeligstilte brukergrupper.

(Kilde: Hamar kommune. Boligplan. Mål og tiltak for handlingsperioden 2010 – 2013:9)

Likeledes heter det i den boligsosiale handlingsplanen for Gjøvik kommune at:

Kommunen bruker i stor grad utbyggingsavtaler i forbindelse med private utbygginger. Avtalen inngås for å sikre gjennomføring av utbyggingstiltak i henhold til reguleringsplanens intensjoner.

(Kilde: Gjøvik kommune: Boligsosial handlingsplan, vedtatt av kommunestyret 25.11.2004:42)

Hvordan disse intensjonene helt konkret skal implementeres er et spørsmål som det ikke er tatt stilling til i planene.

Boligsosiale målsettinger innenfor utbyggingspolitikken kommer i svært liten grad til uttrykk i kommunenes søknader om deltakelse i de boligsosiale utviklingsprogrammene eller de foranalyser som er gjort i kommunene.

6.4 Intervjuer om implementering av boligsosiale intensjoner gjennom utbyggingspolitikk

Som det kommer til uttrykk ovenfor har kommunene i begrenset grad eksplisitte sosiale målsettinger knyttet til utbyggingspolitikken. Der dette kommer til uttrykk, er det først og fremst knyttet til prinsipielle forhold. Konkrete utbyggingsprosjekter eller boligutviklingsprosjekter med sosial profil er sjeldne. I dette avsnittet skal vi supplere prinsippene som kommer til uttrykk i *planene* med intervjuer om *implementeringsstatus* i noen av kommunene som deltar i Husbankens boligsosiale handlingsprogram.

Et førsteinntrykk etter samtale med 10 kommuner, er at kommunene verken selger tomter til subsidierte priser til sosiale formål eller stiller sosiale krav ved godkjenning av reguleringsplaner. Begrunnelsene for dette varierer fra kommune til kommune.

Vi skal først se på implementeringen av de hensyn som bygges inn i de boligsosiale handlingsplanene. Arbeidet med de *prinsipielle sidene ved disse planene* på den ene siden og det *politiske mulige* på den andre siden, er et dilemma går igjen blant våre informanter. Selv om handlingsplanene er politisk behandlet, synes det å være lettere å bli enige om en politisk prinsipperklæring knyttet til gode boligsosiale formål, enn å operasjonalisere og implementere målene og prinsippene. De boligsosiale handlingsplanene framstår for mange som medium for å synliggjøre intensjoner og prinsipper snarere enn konkrete politisk handlingsdokument. Der kommuner går relativt bredt ut i sine boligsosiale handlingsprogrammer, er dette i liten grad omsatt i konkrete boligsosiale utbyggingsprosjekter, subsidierte tomter etc.

Avstanden mellom *det prinsipielle* og *det implementerte* er tydelig i intervjuene. Flere informanter gir for eksempel uttrykk for at det er ønskelig med mer "*kontroll med utbyggere*", samtidig som de gir uttrykk for at de ikke kan forvente av private utbyggere at de tar sosiale hensyn i sine utbyggingsprosjekter. Det siste gjør mange kommuner tilbakeholdne med å stille sosiale krav til private reguleringsforslag. Selv om kommunene prinsipielt ser et behov for at det legges sosiale hensyn inn, også i private utbyggingsprosjekter, følges dette i liten grad opp i form av konkrete tiltak og pålegg. I alle kommuner er det en erkjennelse av at private aktører ønsker å utnytte tomtene mest mulig effektivt, og alle gir uttrykk for at de har en dialog med utbyggerne rundt utnyttelse. Siden kommunene i liten grad besørger boligbygging selv, er de avhengig av private aktører for at det bygges ut boliger i kommunene. Men blir krav og pålegg for sterke, kan utbyggere trekke seg fra prosjektene. Dette faktum ser ut til å legge en demper på den politiske viljen til å legge sosiale hensyn inn i nybyggingsprosjekter. Dette handler også om hva som er politisk mulig å legge inn av krav, slik dette oppfattes i dag.

Mange av de utbyggingsprosjektene kommunene er engasjert i, er kommunale utleieboliger og er derfor utenfor rammene av denne studien. Ikke desto mindre er dette ofte det boligsosiale *alibiet* som hentes fram når kommunene utfordres på deres sosiale rolle i utbyggingspolitikken. Et eksempel kan være Sarpsborg kommune. Her er det stor politisk vilje, i følge vår informant i kommunen, til å bygge sosialt og å trekke dette inn i det utbyggingspolitiske arbeidet. Ved nærmere samtale viser det seg at dette først og fremst knyttes til bygging av kommunale utleieboliger.

Kommunene som er intervjuet kan ikke sies å ha en *aktiv tomtepolitikk*. Et problem som nevnes er manglende tilgang på ledige tomter for kommunale formål, og tilhørende problemer med å skaffe tomter for boliger for personer med rusvansker og eller psykiske lidelser.

I Gjøvik kommune er det for eksempel tatt inn ett eget punkt om subsidiering av tomter til boligsosiale formål. Men i intervjuet svarer informanten at de ikke har gjennomført dette, uten å gi noen klar grunn. Informanten viser imidlertid at dette kan ha sammenheng med hvordan bestiller – utfører ansvaret er organisert. Generelt har de tomtene som er fremskaffet til boliger de siste årene vært til markedspriser.

I Asker kommune har en enn så lenge ikke tatt det boligsosiale perspektivet inn i sin utbyggingspolitikk, slik kommunen sier de skal i sin boligsosiale handlingsplan 2010-2013 (se ovenfor). Filosofien er imidlertid klar: Det er ikke tilstrekkelig å sette den enkelte i stand til å kjøpe sin bolig ved hjelp av Husbankens startlåneordning, det må også være boliger å få kjøpt i kommunen. Derfor ønsker kommunen i større grad å

utnytte mulighetene som ligger i Plan- og bygningsloven, ved å kjøpe tomter som de enten selv kan utvikle eller ved å selge tomter til private utbyggere med klausuler. En slik klausul vil være at kommunen skal benytte seg av sin rett til å tildele 10 prosent av boligene til vanskeligstilte. Kommunen ønsker også å se på tomtefesteordninger som en alternativ strategi for å fremskaffe rimelige boliger.

Administrativt, fra lederen for programarbeidet i Asker kommune, oppleves det imidlertid som en pedagogisk oppgave å få dette forankret i de politiske vedtatte planene, og å innarbeide dette i samfunnsdelen av kommuneplanen.

Kun en liten del av de politiske prinsippene knyttet til sosiale hensyn i utbyggingspolitikken har materialisert seg i konkret tiltak. Dette kan også illustreres med Ringsaker kommune, hvor det i perioden kun har vært gjennomført et begrenset antall boligsosiale byggeprosjekter som har involvert bruk eller salg av kommunale tomter. Disse har delvis også vært knyttet til kommunal utleie. I tillegg har de politiske vedtak i to saker:

- Ett der en foreldregruppe til voksne ungdommer med funksjonshemming fikk kjøpt en tomt av kommunen til en gunstig pris, for å bygge et bofellesskap for denne gruppen
- Ett politisk vedtak om å bruke en kommunal tomt til boligtilbud til rusmisbrukere, men byggesaken har dratt ut blant annet grunnet naboklager

Utover dette har Ringsaker kommune i noen tilfeller valgt å selge tomter til en gunstig pris. Dette har imidlertid ikke vært boligsosialt motivert, men kan ha en boligsosial effekt ved å sette lavinntektsgrupper, som for eksempel unge, i stand til å bygge sin egen bolig. Kommunen har således solgt tomter helt ned til 50 000 kroner, og det med vann og kloakk tilknyttet. Det er ikke lagt kommunale føringer på hvem som kan kjøpe disse.

6.5 Oppsummerende: Politisk bevissthet rundt sosialt motiverte tomtekjøp og boligbygging

Veien kan altså synes lang fra allmenne prinsipper i den boligsosiale handlingsplanen til konkret administrativ og politisk operasjonalisering og implementering av prinsippene. Dette vil ha sammenheng med mange forhold. Noen kommuner viser til praktiske årsaker, som mangel på tilstrekkelig kommunale tomter. I andre tilfeller vises det til at forsiktighet er en nødvendighet i forhold til å legge for sterke begrensninger på utbyggere i gitte prosjekter, for å unngå konflikter med private utbyggere. Et siste forhold som også nevnes, viser til de organisatoriske betingelsene for fremskaffelse av boliger i kommunene.

En tentativ konklusjon er at kommunene i mindre grad trekker boligsosiale ambisjoner inn i sin utbyggingspolitikk enn hva som kommer til uttrykk i de boligsosiale handlingsplanene. Selv om kommunene vedtar prinsipper for subsidiering av tomter til sosiale formål i planene, synes det å være utfordrende å definerte egnede prosjekter og implementere disse. Dette er både politisk betinget, i form av manglende politisk vilje til å utfordre private utbyggere, men også administrativt betinget.

7 Utbyggingspolitikk og finansiering av nye boliger i Norge

7.1 Fra støtte til oppføring av boligene til støtte av kjøperne

For å løse den dårlige boligsituasjonen etter andre verdenskrig ble Husbanken opprettet som en låneinstitusjon med rimelig kreditt til nye boliger. Denne rentesubsidieringen skulle gjøre det mulig å få til en bedre boligstandard på det som ble bygget enn det en vanlig inntekt på denne tiden ga rom for. Den rimelige kreditten måtte følges opp med normer for standard og kostnader, samt regulering av omsetningspriser. Det ble stilt krav til *boligen*, ikke til dem som skulle bo i boligen. Fra 1996 falt rentestøtten knyttet til oppføringslåneordningen bort og lånet fikk etter hvert betegnelsen *Husbankens grunnlån* (fra 2005). Den omfattende boligreisingen førte til at det utover på 1980-tallet var et større samsvar mellom tilbud og etterspørsel i boligmarkedet, og med dette som utgangspunkt lå det til rette for å deregulere kredittmarkedet og avregulere prisfastsettelsen ved omsetning av boliger. Også omsetninger av boliger innenfor boligkooperasjonen ble avregulert selv om mange av boligene ble bygget til selvkost gjennom rimelig finansiering fra Husbanken og ofte rimelig tomtegrunn fra kommunene, i noen tilfeller gjennom festeavtaler.

Etter bank- og boligkrisen i perioden 1988-93 ble de kvantitative måltallene for boligbyggingen forlatt. Dermed ble også kommunenes rolle i nybyggingspolitikken mindre, dels også begrunnet i de store tapene kommunale tomteselskaper hadde under krisen. Den risikoen kommunene hadde tatt ved å tilrettelegge og selge byggeklare tomter ble dermed gradvis overtatt av private boligutviklere. I stedet for å ha fokus på utbyggingspolitikken, ble boligpolitikken mer fordelingspolitikk, der lavinntektshushold og andre vanskeligstilte skulle settes i stand til å kjøpe boliger på det ordinære markedet.

Som fordelingspolitikk kan boligpolitikken ha som formål å senke likevektsprisene i markedet (tilbudssubsidier) eller sette visse grupper bedre i stand til å etterspørre boliger (etterspørselssubsidier). I Norge har det vært vanlig å gjøre et skille mellom universelle (generelle) og selektive ordninger i boligpolitikken. Med universelle virkemidler menes de som i prinsippet er tilgjengelige for alle, men med særlige vilkår. De selektive ordningene går til spesielle grupper og formål etter særskilt behovsprøving, se Åhrén (1992). En kan si at boligpolitikken i Norge i all hovedsak har gjennomgått en endring fra å subsidiere boligen til å subsidiere individene, fra generelle tilbudssubsidier til selektive etterspørselssubsidier.

I dag må lavinntektshusholdninger ofte betale høyere rente på sine topp lån enn andre, eller de kan ha vanskeligheter med i det hele tatt å skaffe seg topp lån. Dette gir grunnlag for offentlige låne- og tilskuddsordninger for denne gruppen. Ordningene

gjør at mulighetene for å kjøpe en bolig blir mer lik. Adgangen til eiermarkedets fordel av lav boligbeskatning blir dermed også mer uavhengig av inntekt.

Husholdninger og familier behovsprøves i forhold til offentlige ytelser på flere områder. Felles for de fleste ytelsene er at de utbetales som kontanter ("in cash") og ikke som naturalier ("in kind"), for eksempel i form av matkuponer eller boligjenester. Kontantytelsene kan påvirke husholdningenes tilpasninger i arbeidsmarkedet, familiesammensetningen og forbruksmønsteret. Enkelte ordninger, som barnetrygd og barnebidrag, har trolig små effekter på tilpasningen i arbeidsmarkedet, mens arbeidsledighetstrygd og overgangsstøtteordninger i større grad vil ha en effekt. Det er i dette bildet mer uklart i hvilken grad bostøtteordningen påvirker boligkonsumet, i betydning av at de som mottar tilskuddet bor bedre, eller om bostøtten i hovedsak har funksjon som et inntektstilskudd. Det er sannsynlig at ordninger som gir støtte til boligkjøp på et etableringstidspunkt har betydning for størrelsen på boligkonsumet.

7.2 Eksempler på støtte knyttet til nyproduksjon av boliger

I dette avsnittet vil vi gi en oversikt over dagens norske ordninger som er rettet mot tilbudssiden i boligmarkedet. Dette vil si at støtten gis til framskaffelse av boligtilbudet og ikke som individrettet støtte som skal stimulere etterspørselen. Slik individrettet støtte kan imidlertid medføre prisvekst i etterkant av etterspørselsøkningen og i neste fase gi signaler til boligprodusenter om å øke tilbudet.

Husbankens tilskudd til utleieboliger brukes som nevnt ofte til å bygge *nye* boliger. Kommunene kan også benytte tilskuddet til å kjøpe boliger i brukmarkedet eller til renovering av eksisterende kommunale utleieboliger. Tilskuddet til omsorgsboliger benyttes nesten i sin helhet til nye boliger. Det samme gjør tilskuddet som gis til framskaffelse av studentboliger.

7.2.1 Gunstig finansiering av utleieboliger for ungdom

Etter at Husbanken i 1987 begynte å gi tilbud om spesiell finansiering for utleieboliger til ungdom og vanskeligstilte, ble det over en tiårsperiode bygget om lag 12 000 utleieboliger med lån og tilskudd fra Husbanken, se St. meld. Nr 49 (1997-98): *Om boligetablering av unge og vanskeligstilte*. Ca 2 000 av disse ble bygget i regi av boligbyggelagene. Selv om også andre grupper enn ungdom kunne flytte inn i boligene, ble 75 prosent bebodd av ungdom. De øvrige boligene ble bebodd av funksjonshemmede, flyktninger og andre. Ca 70 prosent av boligene ble fordelt av boligbyggelagene, mens omtrent 1/4 har blitt fordelt av kommunen. Leienivået var lavere enn i tilsvarende boliger i markedet, særlig i de største byene. I små kommuner med et lite boligmarked rapporterte flere boligbyggelag at de hadde problemer med å få leid ut boligene. Problemene var knyttet til et høyt kostnadsnivå, samt små og usentralt beliggende boliger.

For boligbyggelagene ble forvaltningen av utleieboliger gjennomgående oppfattet som en mer krevende og annerledes oppgave enn å forvalte ordinære borettslagsboliger. Flere boligbyggelag begrunnet dette med at de hadde liten innflytelse over hvem som fikk tildelt boligene. Mange av boligbyggelagene var lite

tilfredse med samarbeidet med kommunene om oppfølging av "vanskelige" leietakere (Nordahl et al 2007).

De såkalte utleielånene i Husbanken som var brukt for å finansiere utleieboliger for ungdom, ble rente- og avdragsbærende i perioden 1987-93. Boligbyggelag utenfor Oslo og Akershus forventet da økonomiske problemer i sine eksisterende utleieboliger og var lite interessert i å tenke nye prosjekter, se St. meld. nr. 49 (1997-98).

I Oslo og Akershus representerte verken leienivået og øvrige økonomiske rammebetingelser noe problem for boligbyggelagene, i forhold til driften av boligtilbudet. Her var det andre faktorer som virket bremsende på en aktiv nyetablering av utleieboliger. Manglende kommunalt initiativ, engasjement og tilrettelegging av tomter ble trukket fram som årsaksfaktorer av boligbyggelagene (ibid.).

7.2.2 Bergensmodellen

En modell som er mye omtalt er den såkalte Bergensmodellen, et samarbeid mellom Bergen kommune og to boligbyggelag i Bergen. Samarbeidet startet i 1999/2000. Modellen innebar at boligbyggelaget etablerte utleieboliger til unge og andre prioriterte grupper. Boligene ble finansiert av Husbanken med lån og tilskudd, mens Bergen kommune fikk tildelingsrett til *en andel av boligene*. Andelen tilsvarte den prosentvise utmålingen av tilskuddet.

Kommunens tildelingsrett var evigvarende. På denne måten ble det etablert utleieboliger for en stor målgruppe, både blant kommunens boligsøkere og andre. Den kommunale andelen beboere hadde rett på kommunal og statlig bostøtte. Modellen gav Bergen kommune tilgang til utleieboliger for sine målgrupper og de oppnådde integrering av disse i et ordinært bomiljø. Boligene ble forvaltet av en profesjonell, seriøs og langsiktig eier.

Bakgrunnen for dette samarbeidet finnes i St. meld. Nr. 49 (1997 -98): "*Om boligetablering av unge og vanskeligstilte*". Her beskrives samarbeidet slik at boligene finansieres med lån og tilskudd fra Husbanken hvor tilskuddsandelen utgjør 30 prosent. Kommunen gis tildelingsrett til 25 prosent av boligene. Resten av boligene ble fordelt til medlemmer av boligbyggelaget.

Fra etablering av et første prosjekt i Bergen og utover på 2000-tallet ble tilskuddsreglene fra statlige myndigheters side endret og utmålingsprosenten redusert. Dette førte til at modellen mistet sin aktualitet. I løpet av en treårsperiode på begynnelsen av nittitallet ble det imidlertid etablert ca 140 slike boliger hvorav Bergen kommune har tildelingsrett til ca. 50 boliger.

Det synes å være en uklarhet om mulighetene for å bruke tilskuddet i boligbyggelagsprosjekter der boligbyggelaget mottar tilskudd, men der noen av boligene kunne forbeholdes unge medlemmer av boligbyggelaget. I desember 2011 sendte NBBL et brev til kommunal- og regionalministeren for å få oppklart dette.

I 2011 så Kommunalkomiteen på Bergensmodellen. De tolket modellen slik at den gamle integrerte praksisen skulle være mulig. Husbanken mener imidlertid at lovverket ikke tillater denne praksisen og at betingelsen for tilskudd til private aktører

er at kommunen skal tinglyse en tildelingsrett for kommunene på minst 20 år, for alle boligene.

Bergen kommunes hjemmesider viser nå en "Bergensmodell", der en ønsker å få private aktører, ikke bare boligbyggelaget til å bygge utleieboliger. Det gis tilskudd til de av boligene som kommunen disponerer for sine vanskeligstilte, mens den private aktøren leier ut resten av boligene på kommersielle vilkår. Hensikten med modellen synes å være todelt: å framskaffe kommunalt disponerte utleieboliger uten å belaste kommunens investeringsbudsjett og å øke tilbudet av leieboliger i kommunen.

7.2.3 Lavinnskuddsboliger

Boliger med lavt innskudd er en tredje ordning rettet mot tilbudssiden. Arntsen m.fl. (2006) beskriver utviklingen av lavinnskuddsboliger som ulike konsepter tilpasset ulike tidsfaser. I den første fasen med kredittrasjonering etter krigen var det et mål å få Husbankens låneutmåling så høy som mulig og den delen av kjøpesummen som husholdet selv måtte skaffe tilsvarende lav. Rentesubsidieringen gjennom Husbanken ble større jo større låneutmålingen var.

På 1970-tallet med høy inflasjon og stigende kostnader ble det vanskeligere å opprettholde den høye låneutmålingen. Opphevelse av prisreguleringen, bortfall av rentesubsidieringen og omleggingen av skattesystemet med lavere marginalsatt på kapitalinntekt skapte et ønske om å etablere nye modeller for subsidierte tilbud som var tilbudsorienterte og ikke individrettede. NBBL lanserte da et nytt lavinnskuddsboligkonsept som en mellomting mellom eie og leie. Forutsetningen for ordningen var økonomiske tilskudd fra stat eller kommune. Begrunnelsen var at beboerne skulle få med seg skattefordelene knyttet til å eie sin bolig, men tilskuddene gjorde at boligene ikke kunne omsetts fritt.

St. meld. Nr 49 (1997-98) tok også opp lavinnskuddsboligkonseptet. Modellen beskrives der med en finansiering bestående av grunnlån og etableringslån, samt eventuelt et bolig*tilskudd*. Med dette ville opp til 90 prosent av kostnadene være finansiert og kravet til egenkapital ville bli lavt. Dermed ville boutgiftene bli lavere enn ved ordinære borettslagsfinansiering. Det nevnes at boligene kunne klausuleres for en ønsket gruppe, for eksempel aldersgruppen 18-35 år, og at det ble satt en maksimalpris for innskuddet. Innskuddet kunne eventuelt inflasjonsjusteres ved omsetning. Dermed kunne kommunen få et permanent tilbud av rimelige boliger i boligmassen selv ved seinere omsetning. Et av målene var at unge kunne bo rimelig og spare opp egenkapital før de skulle inn på det ordinære boligmarkedet (ibid.).

I følge Arntsen m.fl. (2006) ble det etablert en forsøksordning knyttet til dette konseptet. Begrensede tilskuddsmidler, hard konkurranse om disse, samt uklarheter rundt praktiseringen av begrenset botid og regler for prisregulering, gjorde lavinnskuddsmodellen omstridt, og i praksis ble bare noen få hundre boliger innlemmet i ordningen. Under Bondevik II regjeringen ble ordningen avskaffet, og de lavinnskuddsboligene som senere ble bygget, av boligkooperasjonen og andre, var ikke-subsidierte boliger og dermed ikke underlagt noen form for prisregulering. Lavinnskudd og høy fellesgjeld var nå blitt et salgsargument snarere enn et boligpolitisk virkemiddel.

Fra å ville satse på bl.a. lavinnskuddsboliger i den rødgrønne regjeringenes første Soria Moria erklæring fra 2005, heter det i den nye Soria Moria erklæringen fra 2009 at regjeringen vil;

gjøre nødvendige tilpasninger for å forebygge problemer med
lavinnskuddsborettslag

Barlindhaug et al (2009) så nærmere på hvordan dette konseptet fungerte. En rekke lovendringer førte til at nye ikke-subsidierte lavinnskuddsboliger forsvant som et tilbud i markedet.

7.2.4 Stavangermodellen - selvbyggervirksomhet

En fjerde ordning som skal nevnes her er selvbyggerordningen i Stavanger. Modellen har vært et viktig boligpolitisk virkemiddel gjennom 40 år (Stavanger kommune 2011). Formålet med ordningen er at førstegangsetablerere skal få tilgang til egen bolig på gunstige vilkår. Besparelsen ligger dels i at selvbyggeren nedlegger egen arbeidsinnsats og dels i at kommunen, som tilrettelegger av boligutbyggingen, ikke betinger seg annet vederlag for sin virksomhet enn dekning av egne kostnader.

Selvbyggerordningen har gitt mange unge i etableringsfasen mulighet til å skaffe seg en bolig til en overkommelig pris. Samtidig har den kollektive egeninnsatsen i byggeperioden skapt gode naborelasjoner og gitt trygge og velfungerende bomiljøer. Sitatene nedenfor er hentet fra Stavanger kommune (2011), "En god by å bo i. Utbyggingsplan 2011 – 2015".

Tildeling av selvbyggertomter foretas i henhold til "Tildelingskriterier for selvbyggertomter fra 1.1. 2008" som har krav til botid i kommunen, inntekt, formue, i tillegg til at man må være førstegangsetablerer. 80 prosent av tomtene tildeles søkere med barn, 20 prosent av tomtene tildeles søkere uten barn, mens de resterende 10 prosent av tomtene er forbeholdt søkere som er leietakere i kommunale utleieboliger. Rekrutteringen skjer ved loddtrekning innenfor gruppene. Kommunen organiserer byggingen, og de uttrukne må gjøre en egeninnsats. Ordningen har eksistert i over 40 år og det er bygd over 3000 selvbyggerboliger i Stavanger.

Selvbyggerfeltene har vært lagt ut i hovedutbyggingsområdene og har vært et viktig element i den samlede bolig- og utbyggingspolitikken i kommunen. Det store boligbehovet og stadig økte boligpriser sammen med høye krav til effektiv og tett arealutnyttelse utfordrer småhuskonseptet som har vært boligtypen som har blitt bygget i regi av selvbyggerordningen.

Boligsosial handlingsplan legger opp til at Selvbyggervirksomheten videreføres med minimum 50 boenheter i året, der deler av virksomheten styres mer spesifikt inn mot særlig vanskeligstilte grupper. Selvbyggerordningen er nå under vurdering av et eget utvalg

De private aktørene er skeptiske til selvbyggervirksomheten fordi en mener den tilgodeser noen få personer, som med de inntektsgrenser som gjelder, har ressurser til å skaffe seg bolig selv. Næringsforeningen og de private aktørene har gitt uttrykk for at en går inn i samarbeidet med kommunen under den forutsetning at selvbyggervirksomheten skal bestå, og det får være opp til kommunen selv å stake ut kursen videre. Næringsforeningen og de private

aktørene har gitt uttrykk for at selvbyggervirksomheten bør penses inn på grupper som ellers faller utenfor boligmarkedet.

I Stavanger kommune (2011) vises det til et prøveprosjekt der en privat utbygger "trådte inn" i kommunens rolle i utvikling av et såkalt hovedutbyggingsområde. Hensikten var å undersøke om den private aktøren kunne ivareta kommunens rolle i hovedutbyggingsområdene. I modellen selger Stavanger kommunen en andel av tomtene til selvbyggere, til selvkost. Kommunen hadde før 2006 laget en avtale med den private utbyggeren om å kjøpe tilbake noen av tomtene, til selvkost, for så å tilby dem i hht. selvbyggermodellen. I 2006 kom imidlertid en lovendring mht. utbyggingsavtaler. Lovendringen sier at kommunen bare kan kjøpe en andel av de ferdige boligene den private aktøren framstiller *til markedspris*, ikke selvkost. Kommunen ser dette som en gråsone og vil utrede de juridiske mulighetene for å bruke selvkost i stedet for markedspris.

Stavanger kommune ønsker å videreføre sitt samarbeid med boligbyggelagene, bl.a. om forkjøpsretten til en viss andel boliger, og tilbyr dem som kommunale utleieboliger. De ønsker også å samarbeide med boligbyggelagene om bygging av ulike boliger med boligsosial profil (omsorgsboliger, ungdomsboliger, mv.). De stiller spørsmål ved om hvorvidt kommunen *kan* gi boligbyggelagene fortrinn til en viss andel av boligarealene i hovedutbyggingsområdene, ut fra EØS avtalen. I Stavanger kommune (2011) sies det:

Stavanger kommune har hittil bidratt til å bygge ikke-kommersielle utleieboliger gjennom å tildele kommunalt tomteareal til selvkost for ungdomsboligprosjekter, både klausulerte boliger i borettslag og utleieboliger for ungdom i regi av Stiftelsen Utleieboliger Stavanger.

Stavanger Boligbyggelag (SBBL) forvalter 14 ungdomsboliger for ungdom mellom 20-27 år, botid maks 7 år. Også disse boligene er bygget med tilskudd fra Husbanken, og selges til fastpris.

Erfaringene med ordningen med utleieboliger med innskudd er blandet. Boligformen fungerer inntil beboerne skal selge. De reagerer da på at de ikke har tatt del i samme verdistigning som boligmarkedet for øvrig.

Boligbyggelagene i Stavanger har fremmet et forslag til Stavanger kommune om et pilotprosjekt for ikke-kommersielle utleieboliger rettet mot grupper som har vanskelig for å komme inn på boligmarkedet. Prosjektet vil kunne supplere boligtilbudet i Stavanger. Utleieprosjektet er foreslått med ulike eiermodeller, enten aksjeselskap eller organisert som del av et borettslag, der utleiedelen utgjør en viss andel, for eksempel 30 prosent. Det legges til grunn 100 prosent husbankfinansiering.

Stavanger kommune vil vurdere muligheten til å invitere til samarbeid om et slikt pilotprosjekt med utgangspunkt i forslaget fra boligbyggelagene. Husbanken har gitt positive signaler om å stille seg bak kommunen i et slikt forsøksprosjekt. Av hensyn til EØS-konkurranseregler, bør prosjektet legges ut i fri konkurranse, men boligbyggelagene har med sin erfaring og unike organisasjon alle forutsetninger for å komme i posisjon til å kunne realisere et slikt prosjekt.

8 Nye modeller med sosial profil i nybyggingen

8.1 Innledning

I dette avsnittet vil først gi en kort gjennomgang av låneordninger knyttet til nye boliger i Norge i dag, samt norske erfaringer med ulike former for prisreguleringer, utover rommet som ligger i bestemmelsene i dagens Plan- og bygningslov (se kapittel 5). Til sammen gir dette et grunnlag for å se på behovet for nye modeller i Norge og hva slags former disse kan tenkes å ta.

Norge har erfaringer med universell subsidiering av nye boliger, først og fremst gjennom Husbanken etter krigen. Subsidieringen bidro til å økte tilbudet av nye boliger. Begrunnelsen var å øke boligmassen og bedre boligstandarden til overkommelige boutgifter, samt å dempe prisveksten som fulgte av rask sentralisering og knapphet i tilbudet (Aase 1967). Innretningen av systemet, og omfanget det hadde, bidro på sikt også til å senke prisene i *bruketmarkedet* på boliger innenfor det standardintervallet som Husbanken finansierte, se for eksempel Barlindhaug (1987). Den universelle subsidieringen var kombinert med prisregulering ved videresalg av boligen.

Over tid ble subsidieringen redusert og prisregulering tilsvarende tillempet og avskaffet endelig i 1988. Nedbyggingen hadde ulik innretning for ulike eiertyper, og avskaffingen fulgte blant annet av krav om at ulike eierformer måtte likebehandles, når subsidiene de mottok var like. Sørvoll (2011, s. 222) viser til et notat fra Kommunal og regionaldepartementet, bolig og bygningsavdelingen (BOBY):

Avdelingens oppfatning er at prisreguleringen bør knyttes til de statssubsidierte lån. Utgangspunktet må være at den som nyter godt av statssubsidierte lån også må finne seg i restriksjoner i den frie salgsrett. Det kan ikke være rimelig at man skal bo subsidiert, og i tillegg kunne selge til såkalt fri prisdannelse. Den som på den annen side ikke mottar slike [...] lån, men betaler forretningsmessige renter og avdrag på sin investerte kapital, må også ha adgang til å få forretningsmessig pris for sin bolig når den skal selges. Vi vil anta at de fleste kan forstå og akseptere en slik løsning som rettferdig og riktig.

Byggekostnadene eller den prisen utbygger solgte boligene for til sluttbruker måtte godkjennes av Husbanken, som et kriterium for å få lån. Dersom boligen ble videresolgt innen en viss tid skulle prisen reguleres. Boligene kunne selges til markedspris dersom oppføringslånet ble innfridd. Utover 1990-tallet ble subsidiene til nyproduksjon gjennom Husbanken avskaffet og erstattet med behovsprøvd tilskuddsordninger samt ordninger med toppfinansiering. Topplånsfinansiering fra

Husbanken, fordelt gjennom kommunene, har eksistert fra 1980-tallet og hatt ulike betegnelser og innretninger; egenkapitallån, deretter etableringslån og fra 2003 - startlån. Fra 1996 var disse lånene *ikke* lenger rentesubsidierte. Bistanden for de mest vanskeligstilte går nå via startlån (eventuelt med et banklån i bunn) kombinert med et personrettet boligtilskudd. I tillegg kan det gis statlig bostøtte til husholdninger med høye boutgifter og lave inntekter.

8.2 Subsidiert av tomt eller nybygg – eller begge deler

Grunnlaget for nå, på 2000-tallet, å vurdere et nytt boligpolitisk virkemiddel, som innebærer subsidiering av boligene og prisregulering ved omsetning (eller utleie til husleier som ligger lavere enn markedsleie/gjengs leie), er begrunnet med høye boligpriser, spesielt i sentrale områder.

Den engelske modellen som er vist her i rapporten bygger på at kommunene gjennom sin planautoritet igjen skal bidra til at samfunnet henter tilbake noe av den verdiøkningen som skjer når en grunneier får tillatelse til å endre utnyttningen av et areal fra et formål som gir lav avkastning til et formål som gir høyere avkastning. Den underliggende tankegangen er at verdiøkningen som ligger i et reguleringsvedtak som endrer tillatt arealbruk, fra eksempelvis industri og lager til boligformål, langt på vei er skapt gjennom samfunnsutviklingen og gjennom offentlige investeringer i infrastruktur. Gjennom å stille krav om at en andel av boligene som oppføres, skal tilbys boligsøkere til lavere pris enn markedspris, henter kommunen ut noe av denne verdien og bruker den til "samfunnets beste". Kommunen bruker sin reguleringsautoritet til å bidra til at et lokalt boligpolitisk problem løses. Tanken er ikke å belaste utbyggerne med et nytt kostnadselement, men at kommunene gjennom å være forutsigbare om hva slags krav som vil komme, vil påvirke resultatet av utbyggeres forhandlinger med grunneierne om pris på aktuelle tomter. Når kravene er kjente og forutsigbare, vil ikke utbyggerne være i stand til å få lønnsomhet i byggeprosjektet uten å betale mindre for tomte enn de ville ha gjort i en situasjon uten slike krav. Dermed vil de fordelene som kommunen kan oppnå for lokale boligsosiale utfordringer først og fremst belastes grunneieren. Vedkommende får en lavere salgspris på tomte. Denne type fordeler kan bare tas ut i nybyggingsprosjekter, ikke ved kjøp og salg i bruktboligmarkedet.

På denne måten kan utbyggere bli stilt ovenfor likeartede vilkår når det gjelder hva de gir tilbake til fellesskapet. I noen prosjekter må de ta en del av infrastruktur-kostnadene for å kunne utvikle området, i andre områder er dette ikke nødvendig, og de kan stilles ovenfor krav om å bidra til å løse boligsosiale utfordringer. Det handler dermed om å stille utvalgte utbyggingsprosjekter ovenfor en ny type krav, et boligsosialt krav. I likhet med kravene som omhandler bidrag til teknisk infrastruktur, må de boligsosiale kravene utformes slik at de øvrige boligene i prosjektet ikke faller i pris på grunn av dette kravet. Også denne type krav må forholde seg til begreper som forholdsmessighet og relevans.

Når dette framforhandles i en planprosess, kan det i ettertid koples med statlige låne- og støtteordninger avhengig av hvilke beboergrupper som er tiltenkt boligene.

Den type modeller som diskuteres her, kan klargjøres dersom vi skiller mellom resultat, framskaffet produkt og virkemidler. *Resultatet* er boliger i ordinære

nybyggingsprosjekter, som tilbys boligsøkere med lav inntekt til en pris som ligger under markedsprisen. Med *produkt* mener vi boligens disposisjonsform og betingelser knyttet til leiefastsettelse (ved utleieboliger) og videresalg (ved eierboliger).

Eierboliger med en sosial profil er altså boliger som beboeren kan kjøpe til rimeligere betingelser enn markedsvilkår. En slik modell kan minne om modellen Husbanken brukte da lånene fra Husbanken var subsidierte og tomten de ble oppført på ble tilbudt til kostpris. Når det tilbys utleieboliger, vil det være viktig hvordan boligene subsidieres, hvem som skal tildeles boligene og hvem som skal stå som eier.

På *virkemiddelsiden* vil vi skille mellom hva kommunen kan gjøre som planmyndighet når nye byggeprosjekter skal behandles, og hva slags låne- og støtteordninger staten kan bidra med i nye prosjekter. Det er først og fremst det kommunale handlingsrommet dette prosjektet skal dreie seg om, mens de statlige låne- og støtteordningene bringes inn i den grad de kommunale grepene kan samvirke med de statlige ordningene.

8.3 Skisse av en ny norsk modell

8.3.1 Innledning

Innenfor den modellen som diskuteres her er det *ikke* tilstrekkelig at kommunene legger føringer på størrelse og standard på boligene som utbygger oppfører slik de svært ofte gjør i dag. Det må i tillegg til fordeler framforhandlet i reguleringsprosessen og bruk av statlige subsidier knyttes betingelser til leienivå og videresalg, særlig i pressområder, dersom boligene skal bli et rimeligere tilbud enn det som finnes i dagens marked.

Hva kommunen kan få til av sosiale målsettinger *på en tomt de selv eier*, ligger også utenfor varianter av en norsk versjon av den engelske modellen. Innenfor dagens lovverk kan kommunene foreta tomtekjøp, forstå tomteutvikling, regulere og så stille betingelser ved salg for på den måten å oppnå at boliger tilbys til under markedspris, jmf. for eksempel Sandnes kommune. Dette er kjent praksis med en viss utbredelse i dag, men er altså ikke en ny praksis.

Heller ikke situasjoner der kommunen bruker sin rett gjennom utbyggingsavtaler for å få kjøpt en viss andel av boligene til markedspris "kvalifiserer" som ny modell. Dersom kommunen velger å bruke disse boligene som utleieboliger, kan kommunen få tilskudd fra Husbanken på mellom 20 og 40 prosent av byggekostnadene. I de tilfeller kommunen kjøper boligene for videresalg, kan de innrette dette slik at boligene selges til hushold som kvalifiserer for startlån og /eller boligtilskudd. Med dagens regelverk vil kommunen kjøpe boligen av utbygger til markedspris, og selge den videre til det trengende husholdet til markedspris, men da med finansieringsstøtte, og eventuelt også bostøtte, slik at husholdet klarer å betjene lånekostnadene. I slike tilfeller ligger det ikke inne subsidiering av verken tomt eller bolig, kun individbaserte virkemidler. Dermed vil det også være uaktuelt med en form for prisregulering eller klausulering.

Dersom loven var slik utformet at en gjennom reguleringsbestemmelsene kunne pålegge utbygger *å levere en viss andel av boligene til under markedspris*, vil en være over i en

situasjon der regulering av senere omsetning er aktuelt, ellers vil første kjøper ta ut gevinsten som kommunen har oppnådd gjennom reguleringsprosessen. Og det er i slike tilfeller det vil være behov for å ha en forvalter av boligene som utarbeider et system der kontakten mellom selger og ny kjøper brytes, og at kriterier for tildeling av boligene følges. Dette leder over til ordninger som omfatter subsidiering av tomt eller bolig og som dermed krever en form for klausulering ved videresalg.

8.3.2 Momenter i en norsk modell

Som i England kan også den norske Plan- og bygningsloven endres slik at den åpner for at kommunen kan kjøpe boliger av utbygger til *under* markedspris.

Loven i Norge kan også endres slik at utbygger – istedenfor å selge boliger rimeligere enn markedsprisen - stiller en andel av byggearealet til disposisjon for en boligstiftelse eller tilsvarende som så bygger boliger og tilbyr disse til bestemte grupper boligsøkere, til under markedspris.

Dersom loven åpnet for slike ordninger kan utbygger også tilby seg - eller forutsette - at de bygger boligene og overfører dem til stiftelsen til en pris der tomtekostnadene er trukket fra. Hva som vil være aktuell løsning vil være gjenstand for forhandlinger tilpasset konkrete utbyggingsprosjekter og utbyggere.

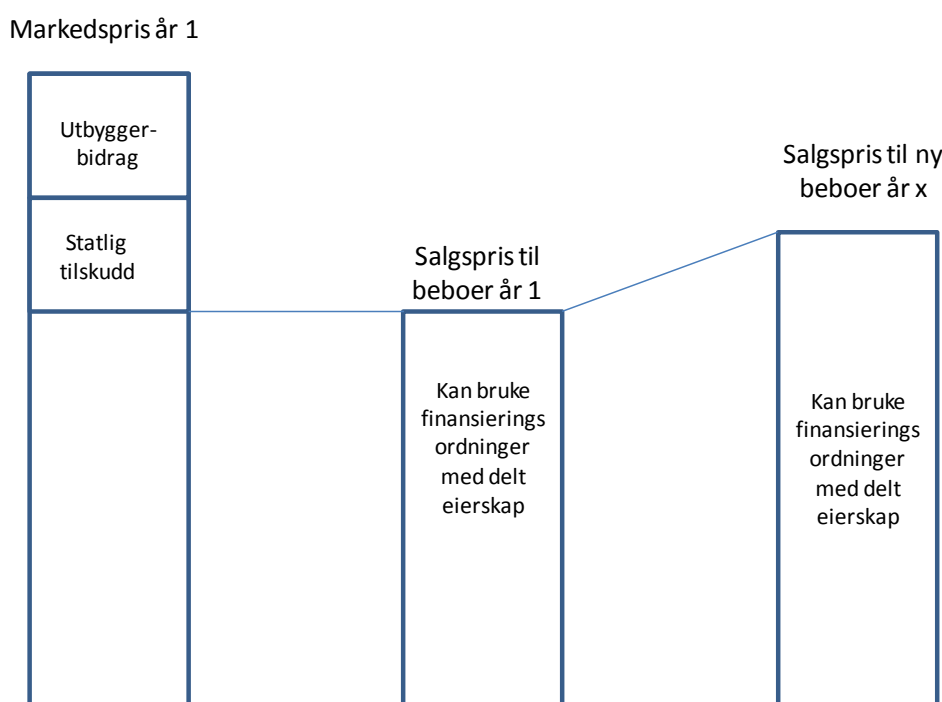
Med et blikk tilbake til logikken bak ordningen, er denne at grunneier i forkant av innføringen av en slik ordning skal vite at utbygger vil bli stilt ovenfor slike krav. Tomteselger må derfor ta med i betraktningen at kjøper, utbyggeren, beregner sine inntekter ut i fra at de ikke kan utvikle hele tomten, men en (stor) prosentandel av den. Bygges det på ”jomfruelig” mark, i et område der infrastruktur er ”på plass” og vilkår av denne typen er satt i god tid før utbygger kjøpte byggegrunnen, og byggegrunnen ligger i et område der prisene er høye, bør prosjektet ha stort lønnsomhetspotensial. I slike prosjekter bør det kunne stilles tøffere vilkår enn for eksempel i transformasjonsområder der det kan påkomme høye rivingskostnader, eller i områder der utbygger bidrar til offentlig (teknisk) infrastruktur.

I utbyggingsprosjekter der lønnsomhetspotensialet er mindre, må kravene følgelig også være mildere. Poenget er at det er godt mulig (og praksis i England) å vurdere utbyggingsprosjektets lønnsomhetspotensial og tilpasse kravet etter dette. Over noe tid vil en oppnå forutsigbarhet om hva slags krav som vil komme, slik at modellen ikke behøver å ødelegge økonomien i prosjektet. Særlig der tomteprisene er høye vil det dermed være grunneiere eller tomteselgere som må ta belastningen som kravet om rimelige boliger medfører. Uansett om kommunen kjøper boliger fra utbygger til under markedspris, eller om utbygger stiller en andel av byggearealet til rådighet for en stiftelse eller tilsvarende som oppfører boligene på gratis grunn (eller utbygger lager seg denne stiftelsesliknende, non-profit-enheten selv) ligger det et utbyggerbidrag ”i bunn”: boligene handles til under markedspris fordi de ikke er belastet hele tomteprisen.

Et viktig poeng er at utbyggerbidraget kan kombineres med ytterligere statlige subsidier. I tillegg til at boligene overtas til en pris der alle eller deler av tomtekostnadene er trukket fra, kan kommunen, stiftelsen eller de som forvalter disse boligene få et statlig tilskudd som er knyttet til boligene og ikke gitt til de som skal bo der. Ut over dette kan andre individbaserte boligøkonomiske låne- og

støtteordninger utnyttes for å komme fram til et produkt som er enda rimeligere for boligkjøper. For eksempel kan de "toppes" med startlån og eventuelt boligtilskudd til etablering. På denne måten kan tilbudet skreddersys og tilpasses utbyggingsprosjektets karakter og behov hos den boligsøkende. I de tilfellene der boligene også får støtte fra et statlig fond kan de tilbys hushold med lavere inntekter enn der dette ikke er tilfelle. I noen tilfeller vil et utbyggerbidrag i størrelsesorden 20 prosent gi et prisnivå som gjør at husholdninger i målgruppen er være i stand til å kjøpe boligene. Det fins eksempler fra England der summen av utbyggerbidraget og den statlige støtten mer enn halverer den prisen som boligkjøper skal betale i forhold til markedsprisen og det finnes eksempler der utbyggerbidraget er tilstrekkelig. I figuren nedenfor antyder vi hvordan en norsk modell kan se ut.

Figur 8.1 *Skisse av en norsk variant av den engelske modellen*



I reguleringsprosessen framforhandles det et utbyggerbidrag, som vil være avhengig av prosjektets økonomiske tåleevne for utbygger. Med referanse til England utgjør bidragene i de aktuelle prosjektene gjennomsnittlig omkring 20 prosent av markedsverdien for de boligene som leveres under markedspris. Hvor mye prosjektøkonomien tåler, vil være avhengig av hvor stor andel av boligene som skal leveres under markedspris.

Som nevnt vil noen av boligprosjektene kunne få støtte fra et statlig fond, mens andre prosjekter vil gjennom utbyggerbidraget være framskaffet til et prisnivå som gjør at slik støtte ikke er nødvendig for at husholdninger i målgruppen skal være i stand til å kjøpe boligene. Hvordan boligkjøpet skal finansiere av de som kjøper boligene, må ikke nødvendigvis være en del av modellen. Delt eierskapsordninger er i prinsippet frikoplet fra section 106 forhandlingene i England, se omfanget av bruken av delt eierskapsordninger i Tabell 4.1. En norsk modell kan etableres uten at en bringer inn varianter av disse ordningene. For eksempel kan startlåneordningen og

tilskudd til boligetablering brukes, dersom husholdningene kvalifiserer for dette. Poenget med ordningen er at en kan kombinere ulike ordninger og få et bredere spekter av *produkter*.

For at utbyggerbidraget og det statlige tilskuddet også skal komme framtidige beboere til gode, vil det være behov for å regulere omsetningsprisene. Ved eieløsninger er det er fullt mulig å velge en form for prisreguleringen som følger prisutviklingen i det ordinære lokale boligmarkedet, slik at beboer får samme avkastning på *sin* boliginvestering som de som investerer i en bolig til markedspris, se et eksempel på prisregulering i figuren ovenfor.

I de tilfeller boliger med utbyggerbidrag kobles mot delt eierskapsløsninger, følges de reglene som ellers brukes når et hushold velger å selge seg ut av en delt eierskapsløsning.

Dersom boligene skal benyttes til *utleie* kan det statlige tilskuddet for eksempel komme fra potten til tilskudd til utleieboliger. Beboerne som leier vil da kunne nyte godt av to forhold; for det første at boligene som forvaltes er framskaffet til under markedspris gjennom et utbyggerbidrag og for det andre tilskuddet til utleieboliger fra Husbanken. Dette forutsetter at boligene leies ut på non-profit basis og ikke til markedspris av en aktuell forvalter. Ved leie vil det kunne dukke opp et spørsmål om det skal være en begrensning i botiden og om dette i så fall skal gjøres avhengig av husholdets inntektsutvikling.

8.4 Utbyggernes kommentarer

For å hente ut en foreløpig respons fra utbyggere på en ide om subsidierte boliger oppført med en form for bidrag fra dem – gjerne også i regi av dem, er det gjennomført telefonintervju med representanter fra utviklingsavdelingen hos tre utbyggere (hvorav to er boligbyggelag). Alle utbyggerne er nasjonale aktører men mest aktive i Oslo-området. En av utbyggerne videresendte henvendelsen til en bredere samling av utbyggere (alle de store utviklerne i Oslo) slik at idegrunnlaget er bredt kjent.

Før intervjuet ble utbyggerne i en E-post forelagt en kort presentasjon av forskningsprosjektet og modellen ble kort forklart. De ble spurt om denne Engelske varianten etter utbyggers oppfatning er en aktuell vei å gå i Norge og hvem som i så fall kunne være interessert i dette og under hvilke betingelser (se vedlegg 2 der E-posten er gjengitt).

8.4.1 Vil delta i diskusjon om nye modeller og nye ”produkter”

Utbyggernes respons er for det første at de vil inkluderes i diskusjonen om utviklingen i nybyggingspolitikken, også den sosiale delen av boligforsyningen. Det er også et klart savn fra utbyggerne at nybyggingen, og spesielt en sosial profil på nybyggingen, etter deres oppfatning har vært viet lite oppmerksomhet de siste 20 årene. Også de ser prisnivået som vanskelig, men de peker også på at kostnadssiden er (like) vanskelig.

8.4.2 Ikke ukjent problematikk

Alle de tre utbyggerne har erfaringer fra samarbeid med kommunene der (små) andeler av boligene i nye prosjekter øremerkes for økonomisk vanskeligstilte. Dette spenner over ordningen med bruken av kommunal forkjøpsrett til inntil 10 prosent av boligene i borettslag, en ordning som en utbygger oppfattet som uproblematisk, til mer sammensatte ordninger. En av utbyggerne har fra tidligere praksis erfaring med oppføring av subsidierte boliger med indeksregulert tilbakekjøpsklausul for de første 5 årene. En tredje utbygger har erfaring der kommunen kjøper leiligheter i et prosjekt og fikk dem særskilt tilrettelagt for bevegelseshemmede. En utfordring med dette er at kommunens behov endret seg slik at det tidvis ble fremmet forespørsel om å reversere kjøpet.

Utbyggere er også kjent med situasjoner der næringsaktører bestiller mange enheter i større utviklingsprosjekter, som de skal ha til eget formål (eventuelt kommersiell utleie). Dette er i utgangspunktet forretningsmessig interessant for utbyggere. De får solgt mange enheter, reduserer salgskostnader og øker kredittverdigheten hos byggelånegivere.

8.4.3 Ja til å se nærmere på sosiale finansieringsmodeller også i nybyggingsprosjekter

Utbyggerne har på eget initiativ sett på modeller der en boligsøker *leier* enheten før kjøp (leie med opsjon på kjøp, der deler av leien blir innregnet i kjøpskostnadene). De er positive til å delta i utviklingsarbeid for å finne modeller der de bygger og kjøpet organiseres på måter som bringer inn boligsøkere som enten har for lav inntekt til å betjene et boliglån eller som av andre grunner ikke får lån. De vil ikke avvise det å trekke finansieringsordninger av typen HomeBuy inn i nybyggingsmarkedet. Utbyggerne er i hovedsak tilfreds med individrettede subsidieringsordninger, men er ikke avvisende til å diskutere alternativer så lenge utbyggerens langsiktige økonomiske soliditet inngår som premiss for vurderingene.

8.4.4 Avskrivingsregler er viktig

Utbyggerne peker også på at dersom de skulle gå inn på ordninger med produkter der de står som (med) eiere vil bokføringsreglene være viktige. De peker på at lave bokføringsverdier generelt gir rom for lavere avkastning enn høye bokføringsverdier. Langsiktighet og vel tilpassede regler er viktige her.

8.4.5 Utbyggingsøkonomi

Utbyggerne peker på at deres utfordringer nå for tiden er å selge de mellomstore boligene (på forhåndssalg). De minste og de rimeligste boligene selges raskt unna, det samme gjør de største og best beliggende boligene. Sett i et utbyggingsøkonomisk perspektiv vil ordninger som øker forhåndssalget for de mellomstore boligene i midtre prissjikt være mer interessant enn ordninger som retter seg mot de miste/rimeligste boligene i prosjektet.

Et annet moment i denne sammenhengen er en generell oppfordring til myndighetene om å arbeide motkonjunkturt. Utbyggeren minner om perioden i

2008 -2009 der flere satt med mange usolgte boliger og ville da ha ønsket velkommen alle ordninger som kunne føre til økt salg. Utbygger peker på at svingninger i markedet er mer regelen enn unntaket og at dette kan utnyttes i en langsiktig boligpolitikk til fordel både for boligkjøpere med vedvarende lave inntekter og for boligutviklere i et vanskelig marked.

8.4.6 Utbyggeres økonomi

Utbyggerne viser til økonomien i eget foretak. De peker videre på at størrelsen på deres dekningsbidrag i enkeltprosjekter og netto overskudd før skatt må være av en størrelse som gjør det mulig for dem å kjøpe nye tomter, dersom de skal være langsiktige utviklere. De mener myndighetene må se på de samlede investeringene som må ligge ”i bunn” for at kommersiell boligutvikling skal skje i tilstrekkelig omfang. Etter deres oppfatning er bankenes krav overfor utbyggerne til økt egenkapital et eksempel på betydningen av å ha solide utviklere for den langsiktige nybyggingen. De mener at tiltak som kan øke egenkapitalkravet hos utbyggere vil svekke den samlede nybyggingen.

En av utbyggerne peker på at de må produsere 500 boliger i året for å ha ”break-even”, dvs. før de har regnet avkastningskrav på egenkapital. Dette tilsier relativt små marginer i de enkelte prosjektene.

8.4.7 Kommunens bidrag – kommunale tomter?

Utbyggerne etterspør kommunenes bidrag i dette og peker på at dersom kommunene hadde tomter ”å legge i potten” ville dette styrke kommunenes posisjon og sette dem i stand til å stille krav til boligene som skal oppføres. Da vil dette kunne regnes inn i den samlede subsidieringen.

8.4.8 Bruk av utbyggingsavtaler

Med hensyn til bestemmelser i Plan- og bygningsloven om bruk av utbyggingsavtaler og hva avtalene kan regulere mener utbyggerne at situasjonen før lovendringen i 2006 gav rom for uheldige enkeltepiser som de ikke ønsker tilbake. De viser til at tomter selges i flere omganger og at prisene ofte drives svært høyt. Dette gjør at de i dag har vanskeligheter med å se for seg en situasjon der de skal selge enheter til under markedspris. I dagens tomtemarked og med dagens byggekostnader (med referanse først og fremst til Oslo) mener de at dette ikke vil la seg gjennomføre uten offentlig bidrag/offentlige subsidier.

9 Nye aktører i boligbygging med sosial profil?

9.1 Innledning

Som vist i kapittel 4, der det engelske systemet er presentert, er det såkalte "*registered providers*" som kan bygge og forvalte boliger som er framforhandlet gjennom section 106. Kapitlet viser også at det har vært en utvikling i hva slags foretak som kan få status som "*registered providers*", og variasjonen er stor: Både kommuner, NGO'er og private utbyggere kan få slik status. Vi har for tiden ingen tilsvarende type foretak i Norge. Det betyr imidlertid ikke at vi står uten erfaring med foretak som har som formål å framskaffe og forvalte boliger til under markedspris for bestemte grupper. I dette kapitlet presenteres noen tidligere forsøk med å etablere foretak som tar sikte på å være en støtte for kommunene i rollen som gjennomfører av den statlige boligpolitikken, men som er organisert som egne foretak som opererer uavhengig av kommunen. Noen av disse foretakene er landsdekkene, andre regionale. De færreste opererer bare innenfor en kommune.

9.2 Tidligere erfaringer

Et eksempel på en statlig organisasjon/et foretak som skulle operere på tvers av kommunene for å hjelpe en bestemt målgruppe var opprettelsen av Foretaket for innvandrerboliger (SIBO) i 1976. Foretaket skulle bistå innvandrere med boliganskaffelse. Kommunal- og arbeidsdepartementet var foretakets overordnede.

SIBO hadde arbeidsinnvandrere som målgruppe, med stadig sterkere fokus på familiegjeningforening for denne gruppen. Etter hvert ble det større og større fokus på å skaffe boliger til personer med opphold på humanitært grunnlag.

Foretaket Flyktningeboliger (FLYBO) ble opprettet i 1979 og underlagt Sosialdepartementet med det formål å erverve, oppføre og forvalte boliger for flyktninger. Boligene ble i hovedsak fullfinansiert av Husbanken og husleiene var subsidiert av staten. I 1988 ble FLYBO og Lånekassen for flyktninger innlemmet i SIBO og navnet endret til SIFBO.

SIFBO skulle først og fremst bistå kommunene slik at flyktninger og innvandrere kunne benytte de ordinære låne- og støtteordningene, men i mange kommuner tok foretaket rollen både med å bygge, kjøpe, utbedre og leie boliger for videre utleie. Også garantier for lån ble brukt.

Fra 1989 hadde foretaket hatt økende tap på husleie, lån og garantier, mye på bakgrunn av boligkrisen og den økende arbeidsledigheten i denne perioden.

Husbanken ble pålagt å ta over det meste av foretakets oppgaver (Reiersen og Thue 1996, s. 407-409). I 1992 ble SIFBO nedlagt og innlemmet i Husbanken grunnet foretakets økonomiske stilling.

9.3 Boligkooperasjonen

I hvilken grad vil boligbyggelagene kunne være en aktør i forhold til å bygge opp under en sosial profil i utbyggingspolitikken? I dette avsnittet vil vi se nærmere på boligbyggelagenes aktiviteter og i hvilken grad deres engasjement på boligmarkedet kan sies å ha en sosial profil.

9.3.1 Boligbyggelagenes utbyggingspolitiske profil

Aktivitetsnivået til norske boligbyggelag varierer noe fra år til år, men de siste årenes tendens er en reduksjon i antallet ferdigstilte boliger i regi av norske boligbyggelag i perioden fra 2005 og til 2010. Dette ser vi av Tabell 9.1.

Tabell 9.1 *Ferdigstilte og igangsatte boliger av Norske Boligbyggelag i perioden 2005 til 2010, samt boligbyggelagenes andel av total ferdigstilte og totalt igangsatte av boligbygging totalt*

	Ferdigstilte boliger/Andel av total ferdigstillelse	Igangsatte boliger/Andel av total igangsetting
2005	4 304 / 14.6	4 130 / 13.1
2006	3 315 / 11.6	3 993 / 12.0
2007	3 147 / 10.2	2 477 / 7.6
2008	2 355 / 8.2	526 / 2.0
2009	1 224 / 5.6	449 / 2.3
2010	412 / 2.3	1 454 / 6.9

Kilde: NBBLs årsstatistikk 2010.

Boligbyggelagenes byggevirksomhet målt i andel av total nybyggingsaktivitet viser imidlertid at boligbyggelagenes rolle i hovedsak er redusert i årene fra 2005 til 2010. Målt i andel av total ferdigstillelse ser vi at mens boligbyggelagene i 2005 sto for 14.6 prosent av total ferdigstillelse av boliger i landet, har denne andelen sunket jevnlig hvert år frem til 2.3 prosent i 2010. Det samme ser vi for andelen av total igangsetting.

Målt i antallet igangsatte boliger er det nå en tydelig øking i antall igangsettelser (fra 449 i 2009 til 1 454 i 2010 samtidig med at andelen av total nybygging øker). Dette kan være en antydning om at boligbyggelagene er i ferd med å øke sin plass i nybyggingen.

Tabell 9.2 viser igangsatte boliger i regi av boligbyggelagene etter antall rom i 2010.

Tabell 9.2 *Antall rom i igangsatte boliger i regi av boligbyggelagene i 2010*

	Andel i %
1-rom	1.0
2-rom	20.3
3-rom	40.2
4-rom	28.7
5-rom	9.8
Sum	100.0

Kilde: NBBLs årsstatistikk 2010

Kun en av fem boliger igangsatt av boligbyggelagene i 2010 var ett- eller to-roms boliger. Vel to av fem igangsatte boliger var 3-roms, mens i underkant av to av fem boliger var 4- eller 5-roms. Boligbyggelagene framstår med andre ord som byggere av familieboliger vel så mye som byggere av boliger for små hushold.

Ser vi på de enkelte boligbyggelagene finner vi imidlertid store variasjoner i utbyggingsprofil. Dette gjelder også i forhold til utbyggingsvolum. I en studie av Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken går det frem at særlig aktivitetsnivået i OBOS har vært både høyere enn gjennomsnittet av medlemsorganisasjonene i NBBL. OBOS har også hatt en annen boligprofil enn gjennomsnittet av boligbyggelagene under NBBL, med en langt høyere andel igangsatte boliger i blokker på 5 etasjer eller mer, samtidig som boliger i blokker under 5 etasjer og ikke minst småhus er på et lavere nivå for OBOS del, særlig i 2007 (Holm 2008). De øvrige boligbyggelagene som inngår i studien bygger i hovedsak boliger i blokker under 5 etasjer. Interessant i så henseende er at samtlige igangsatte boliger i regi av for eksempel Tønsberg og Nøtterøy boligbyggelag i 2006 og 2007 er i småhus. Med hensyn til boligsosial profil kan en kanskje med dette si at Tønsberg og Nøtterøy boligbyggelag med sine igangsatte boliger de to siste årene i hovedsak retter seg mot familier, som er de som i første omgang etterspør boliger i småhus. Det er imidlertid vanskelig å trekke noen entydig konklusjon med hensyn til sosial profil på bakgrunn av hustypesammensetningen.

I forhold til sosial profil er det viktig å se på boligens beskaffenhet ikke bare i forhold til blokk versus småhus, men også størrelse. Den nevnte studien av boligsamvirkets rolle i boligpolitikken viste imidlertid at OBOS i 2006 ferdigstilte høyest andel toromsboliger, og at de ligger under gjennomsnittet for samtlige boligbyggelag innunder NBBL det året i forhold til andelen ferdigstilte treromsboliger (Holm 2008). Interessant i et byperspektiv er at Bergen og omegn boligbyggelag i 2006 ferdigstilte en klart høyest andel 4 roms boliger. For boliger ferdigstilt i 2007 endrer dette bildet seg noe, og OBOS ferdigstilte en høyere andel tre- og fireromsboliger enn toromsboliger. Samtidig var halvparten av alle boligene som Boligbyggelaget Romerike ferdigstilte i 2007 toromsboliger. Dette innebærer at det er vanskelig å se klare sammenhenger mellom for eksempel boligmarkedssituasjonen og boligbyggelagenes utbyggingsprofil, hva angår boligenes størrelse.

Det vil heller ikke være noen nødvendig sammenheng mellom størrelsen på boligene og sosial utbyggingsprofil. Selv om det er rimelig å anta at jo strammere økonomi en husholdning har, jo mindre størrelse på boligen vil de etterspørre, så er det her ingen nødvendig sammenheng. Pris vil henge sammen med mange forhold, beliggenhet og

standard for øvrig. Dette gjør det vanskelig å lese sosial profil ut av størrelsesvurderinger alene.

I forhold til å vurdere boligbyggelagenes sosialpolitiske profil i utbyggingspolitikken, er det interessant å legge merke til at boligbyggelagene i dag først og fremst oppgir å bygge for medlemmene generelt, og ikke til nærmere spesifiserte grupper som eldre og funksjonshemmede, ungdom, flyktninger eller andre grupper. Dette går frem av studien av boligsamvirkets rolle i boligpolitikken (Holm 2008). Dette indikerer med all tydelighet at boligbyggelagene bygger for det allmenne boligmarkedet og i mindre grad er engasjert i boligprosjekter som er rettet mot grupper som er mindre betalingsdyktige.

9.3.2 Må rimelige boliger være lavstandardboliger?

Fra sentralt hold i NBBL er en klar på at motivasjonen bak nybygging er å fornye boligmassen, ved å bygge nytt og bedre. Det er sjelden man retter seg mot lavinntektsgrupper innenfor nybyggingen. Som en sentral kilde hevder:

Hvorfor bygge nytt, lite og dårlig?

En side ved dette, slik ledelsen i NBBL ser det, er også frykten for ikke å få solgt boligene. Bygger en små og enkle boliger for at prisnivået skal være lavt, kan dette resultere i at boligene ikke blir solgt. Vi vil her peke på at en i den engelske ordningen med å forhandle fram rimelige boliger gjennom section 106 eksplisitt har som politikk at boligene ikke skal være rimelige bygg eller bygget i lavkostnadsområder. Utsagnet fra NBBL antyder at det innenfor dagens finansierings- og stønadssystem ikke finnes andre muligheter for å framskaffe rimelige boliger enn å bygge *billig*, noe de ikke ser som en god foretningsidé.

Samtidig hevdes det fra sentralt hold i NBBL at det ligger et stort potensial for lavinntektsgrupper i den boligmassen som ble satt opp på 1970-tallet. Her finner vi et stort antall små borettslagsboliger. Standarden er ofte også mer nøktern, uten fordyrende elementer som vi finner i den nyere bebyggelsen, som universell utforming etc.

Vi har gjennomført intervjuer med daglige ledere i et utvalg boligbyggelag. Inntrykkene bekrefter den lave interessen for å legge inn sosiale målsettinger i boligproduksjonen. Med et unntak av Stavanger, som vi beskriver videre nedenfor, er ingen av de utvalgte boligbyggelagene villige til å bygge nye boliger med enkel standard, for slik å holde prisnivået nede.

I et boligbyggelag, som driver sin virksomhet i en mindre sentral by på Østlandet, svarer den daglige lederen at det ikke er behov for små boliger. De gruppene som har behov for boliger er først og fremst å finne innenfor de unge gruppene vanskeligstilte på boligmarkedet, som personer med rus og psykiatri. Disse er det ikke i dag interessant for boligbyggelaget å bygge for. De nye prosjektene boligbyggelagene i hovedsak engasjerer seg i er ofte fra 60 kvadratmeter og oppover, mot 80 -90. De tilfredsstiller i tillegg kravene til universell utforming, har tilleggsfasiliteter som heis og balkong, og finner sine kjøpergrupper blant et kjøpsterkt, ofte godt voksent publikum. Tilbudet er ikke rettet mot folk med lave eller midlere inntekter.

Som en daglig leder i et boligbyggelag i en middels stor norsk by sier det:

Vi henvender oss til markedet. Generelt er det veldig dyrt å bygge nytt. Skal nybygde boliger være rimelige, blir jo boligene knøttsmå.

9.3.3 Unntaket – nye perspektiver viser nye veier

Et boligbyggelag som har funnet andre løsninger på utfordringene i utbyggingspolitikken er boligbyggelaget i Stavanger. Også innenfor nybygging har de en profil basert på å nå ”folk flest”. Virkemidlene er basert på en god dialog med kommunene, både Stavanger kommune, samt kommuner som Sandnes og Randaberg. Her har boligbyggelaget fått kjøpe tomter av kommunen til kostpris, hvilket har gjort det mulig å oppføre rimeligere boliger. Ved videresalg reguleres salgsprisen tilsvarende. I Randaberg har boligbyggelaget det siste året for eksempel bygget 20 boliger av denne typen og det samme antallet i Stavanger. Boligene er i følge vår kilde i boligbyggelaget i Stavanger populære, og holder en standard som en hvilken som helst annen bolig. Boligene bygges i henhold til det ordinære regelverket.

I følge vår kilde i boligbyggelaget i Stavanger er tomt til kostpris en forutsetning for at dette lar seg realisere. Kilden hevder videre:

Nøkkelen ligger i holdningen kommunen har til å realisere boliger til en rimelig pris.

Dette støttes av en annen mindre kommune, hvor nettopp politisk skepsis gjør en differensiert utbyggingspolitikk vanskelig. Mens administrasjonen går inn for en variert utbygging, som også retter seg mot enslige, enslige forsørgere med barn, og personer med midlere inntekter, møtes dette med skepsis blant flere av kommunens politikere. I kommunen, som er preget av store og romslige boliger, opplever vår kilde, en sentralt plassert medarbeider i planadministrasjonen, å bli møtte med utsagn som ”Småboliger passer ikke i vår kommune” og ”Man skal ikke bo i småleiligheter i denne kommunen”. På den måten opplever den aktuelle informanten at politikere lever opp til myten om at kommunen ikke viser politisk vilje til å følge opp en med en variert utbyggingspolitikk.

9.3.4 Boligbyggelagenes sosialpolitiske rolle i relasjon til kommunene

Hvilken rolle kan så boligsamvirket i dag ha i forhold en sosial utbyggingspolitikk i kommunene? Først og fremst preges boligbyggelagenes relasjon til kommunene og deres deltakelse i den kommunale boligpolitikken av *store variasjoner*. Noen boligbyggelag samarbeider tett med kommunene. Dette gjelder for eksempel Gjøvik og omegn boligbyggelag, hvor det er et formelt samarbeid med den kommunalt eide Gjøvik boligstiftelse i forhold til å løse konkrete oppgaver knyttet til bestemte grupper av boligsøkende. I andre tilfeller opptrer boligbyggelagene mer på linje med private markedsaktører og gis verken noen særstilling i den kommunale boligpolitikken eller bidrar spesielt til problemløsning for vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. også Holm (2008).

Rammebetingelsene for den kommunale boligpolitikken er imidlertid endret og mulighetene for enkeltaktører til å ha en prioritert rolle vis a vis andre aktører er begrenset i hht. EØS regelverket. Denne endrede situasjonen har boligbyggelagene i stor grad tilpasset seg, og resultatet har blitt en betydelig tilnærming til de øvrige markedsaktørene på boligmarkedet. Holm (2008) fant at mange kommuner *har*

ambisjoner om å inkludere boligbyggelagene tydeligere i implementeringen av den kommunale boligpolitikken. Veien synes imidlertid lang fra intensjoner til faktisk handling. Først og fremst tilskrives dette at kommunene ikke har virkemidler tilgjengelig som kan gjøre det interessant for boligbyggelagene å ta del i realiseringen av boliger, eksempelvis for ungdom i etableringsfasen. Særlig viktig her er de like konkurransevilkårene kommunene plikter å gi, for eksempel i forhold til tomtsalg. Kommunen kan ikke favorisere boligbyggelagene, med mindre boligene som oppføres skal tilbys søkere med bestemte kjennetegn og eventuelt klausuleres. Dermed blir det ulønnsomt for boligbyggelagene å bygge gode boliger for grupper med lave inntekter. Resultatet er at boligbyggelagene beveger seg til de delene av boligmarkedet der lønnsomheten finnes, og opererer i forhold til kommunene langt på vei som en markedsaktør på linje med private.

9.4 Prinsipielt om en ny aktør i en ny modell

Gjennomgangen viser at boligbyggelagene er delte på en eventuell rolle innenfor en sosial nybyggingspolitikk. Det er åpenbart at å besørge boliger for hushold med problemer utover lav inntekt, som psykiske lidelser, rusproblematikk etc. ikke er noe boligbyggelagene ser for seg. Det er videre tydelig at med dagens manglende støtte, i form av rimelige tomter eller anen form for støtte, er det lite rom for boligbyggelagene til å bygge for hushold med lavere inntekter.

Gjennomgangen viser imidlertid at mange ser at boligbyggelagene har hatt en særlig rolle i den sosiale boligpolitikken tidligere og er ikke avvisende til å ta dette opp igjen, dersom forholdene blir lagt til rette. Stavanger boligbyggelag er ett av de få som per i dag har en slik rolle. Den er muliggjort ved at kommunen har stilt rimelige tomter til rådighet.

Gjennomgangen viser tre forhold:

- Boligbyggelagene er i dag langt unna å innta en rolle som kan sammenlignes med den *"registered providers"* har i England.
- Boligbyggelagene synes ikke å være avvisende til å ta en mer aktiv rolle i en sosial nybyggingspolitikk, dersom forholdene legges til rette for det.
- Det synes å være en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning at samarbeidet mellom kommunen og boligbyggelaget er godt utviklet.

I neste kapittel referer vi fra dybdeintervjuer med utvalgte kommuner.

10 Kommunenes handlingsrom i utbyggingspolitikken

10.1 Innledning

Etter en grov kartlegging i flere kommuner har vi gjort dybdestudier i kommunene Stavanger, Sandnes og Asker. Dette er gjennomført i form av telefonintervjuer av nøkkelinformanter og dokumentgjennomgang.

I tillegg baserer vi oss på et intervjumateriale og funn fremkommet i en studie av modeller for utleie med sosialformål, gjennomført ved NIBR våren 2012 (Medby m.fl. 2012). Der ble blant annet flere av de større boligbyggelagene i Oslo, Bergen og Trondheim intervjuet, også med henblikk på problemstillingene i dette prosjektet.

I en drøfting av kommunenes faktiske arbeid med å integrere sosiale hensyn og perspektiver i den allmenne utbyggingspolitikken er det viktig innledningsvis å understreke at alle kommunene opplever klare beskrankninger i mulighetene for å drive en sosial utbyggingspolitikk. Dette har sammenheng med mange forhold, men følgende forhold er fremhevet av informantene:

- Liberalisering av boligpolitikken
- Konesjonsloven
- Begrensede ekspropriasjonsmuligheter

Den nasjonale boligpolitikken og det tilhørende regelverket er i sum med på å definere rammebetingelsene for kommunene i utformingen av en sosial boligpolitikk. En viktig størrelse her, er som vi skal se, tilgangen til tomter. Men etter endringene i konsesjonslovgivningen, hvor kommunene ikke lenger er alene om å kunne kjøpe arealer i områder som ikke var regulert, mistet kommunene ett av flere viktige verktøy i forhold til tomteanskaffelse. Dette handlet om LNF områdene (landbruk, natur og friluftsliv) som ikke var regulert for bolig, men som på et senere tidspunkt kunne bli frigitt for utbygging. Disse områdene var tidligere forbeholdt kommunene å kjøpe seg inn i. Dette har vært med på å endre rammebetingelsene for kommunene.

Gitt at mange kommuner i dag sitter igjen med lite eller ingenting av tomtereserver, blir planverktøyet som boligsosialt virkemiddel sterkere. Muligheter for å drive sosial utbyggingspolitikk gjennom dette regelverket er begrenset. Kommunene gir uttrykk for at en i en situasjon hvor de ønsker å drive en mer sosialt orientert utbyggingspolitikk føler seg "vingeklippet" når en ikke eier tomter. Kommunene er én oppkjøper blant flere, og må konkurrere med andre oppkjøpere, slik at tomtene

blir for dyre til sosiale formål. Dette er en viktig begrensning for mange kommuner i forhold til selv å være aktive som utbyggere.

10.2 Kommunenes søken etter nye muligheter.

Kommunenes søken etter nye muligheter for å legge sosiale dimensjoner på den kommunale utbyggingspolitikken kan skje på flere nivåer. De har imidlertid ulike ambisjoner i forhold til begrepet ”sosial” i denne sammenhengen. Noen avgrenser seg til å etablere botilbud til dem med de største behovene, ofte der det er problemer knyttet til rus og/eller psykiatri. Andre har oppmerksomheten rettet mot personer med lavere eller midlere inntekter, men der det ikke foreligger noen tilleggsversker. Det er særlig kommunenes sosial profil, uten nødvendigvis siktet inn mot de aller mest vanskeligstilte, men mot husstander med lavere eller midlere inntekter som vil være fokus i denne drøftelsen. Dette har også betydning for hvilke strategier kommunene legger seg på, i møte med de boligsosiale utfordringene.

I dag er boligmarkedet så presset at våre casekommuner har en bredere tilnærming til prosjekters sosiale profil enn de tradisjonelt vanskeligstilte. En av informantene hevder at i deres kommune vil et ungt lærerpar være blant de som kan regnes som vanskeligstilte. Denne gruppen vil ha versker med å komme seg inn på boligmarkedet. Også store barnefamilier med kort botid i Norge kommer i samme gruppe.

En viktig sosial dimensjon i dagens boligmarked, særlig i presskommuner, er bosettingsmønsteret. Gitt det pressede boligmarkedet, tvinges økonomisk vanskeligstilte til å bosette seg i de rimeligste boligene. Disse finnes ikke nødvendigvis i mindre boliger og boliger med lavere standard, men også i boområder som grunnet for eksempel støy og andre levekårsbelastende forhold, holder en lavere pris. Svært støyutsatte boliger i flere presskommuner ligger noe lavere i pris og gjør boligene tilgjengelige for økonomisk vanskeligstilte. Høye boligpriser og versker med å komme inn på boligmarkedet, har med andre ord en rekke konsekvenser for ulike gruppers levekår, noe som kommunene er oppmerksomme på. Slike forhold kan være et viktig utgangspunkt for kommunenes ønske om en sosial profil, også på utbyggingspolitikken. Dette gjør sammenhengene mellom levekår, boligpolitikk, sosial utbyggingspolitikk og boligpriser tette, men samtidig svært komplekse. Felles for kommunene er at de leter etter egnede virkemidler innenfor det begrensende handlingsrommet de opplever å ha.

10.3 Det kommunale handlingsrommet

Flere kommuner har visjoner om å integrere sosiale perspektiver i arealplaner og andre planer i kommunen. Sosiale hensyn er så ment å skulle materialisere seg i fysiske strukturer.

Kommunene ser mer og mer utbyggingspolitikk, demografi og levekårsutvikling i sammenheng. Asker kommune opplever at de er i en prosess hvor den fysiske planleggingen mer går i retning av samfunnsplanlegging og at en begynner å ”få litt grep”. Kommunen opplever et behov for å se egne planstrategier, demografi, kommuneøkonomi, boligbygging og tjenestesiden i sammenheng. Også folkehelse

trekkes inn som et viktig element her. I stedet for å falle tilbake på fysisk planlegging, ønsker kommunen å planlegge også for det sosiale og demografiske.

En utfordring kommunene imidlertid ser i forhold til å implementere og ivareta en slik intensjon på en god måte, er at de fleste reguleringsforslag er private. Det kan da være en utfordring å få tilstrekkelig med sosiale hensyn lagt inn.

Et hovedfokus i den generelle utbyggingspolitikken i våre casekommuner er å få ned prisene på nybygde boliger. De høye prisene oppleves som et problem både for å få nødvendig arbeidskraft til å bosette seg i kommunene, og for å skape gode etableringsforhold for kommunenes egne unge. Et par av våre casekommuner, Sandnes og Stavanger ønsker ut fra dette, selv å gå inn på produksjonssiden og bidra aktivt til å produsere rimeligere boliger. Som vi skal se, er det imidlertid noen variasjoner i hvilke strategier kommunene her følger og ikke minst, hvilke handlingsmuligheter som faktisk foreligger for kommunene.

Både Stavanger og Sandnes er eksempler på kommuner som er aktivt inne i boligproduksjonen, blant annet gjennom tomtepolitikken. En slik tilnærming forutsetter imidlertid at kommunen har tilgang til arealer, enten ved at de eier selv, eller at det er ledige arealer for kjøp. Dette begrenser overføringsverdien av modellen til en kommune som for eksempel Asker. I følge boligsjefen i Asker kommune er "Sandnesmodellen" vanskelig å overføre til Asker kommune, grunnet fysiske begrensninger i ledige tomter. Begrensede tilgjengelige arealer gjør at en i Asker ser det som vanskelig å få ned prisene på boliger på denne måten.

Utgangspunktet for kommunenes erfaringer og tiltak i forhold til å legge inn sosiale perspektiver i utbyggingspolitikken, går på kommunenes rolle som grunneier og avtalepart, herunder reguleringsmyndighet. Generelt er det en lang og kompleks prosess fram til kommunene for eksempel definerer et område som hovedutbyggingsareal eller område for byfornyelse. Prosessen innebærer mange aktører og beslutninger hvor det boligsosiale kan trekkes inn som et aspekt.

Gitt at segregasjon og levekårsforskjeller er en viktig dimensjon ved det lokale boligmarkedet, kan bolig være et virkemiddel for å utjevne levekårsforskjeller. Større spredning av kommunale boliger er et virkemiddel for å få en mer differensiert befolkning. Et annet virkemiddel er å styre de offentlige investeringene, som anleggelse av skoler, parker, kulturbygning etc. i utsatte områder. Ved slik å prioritere offentlige virksomheter i utsatte områder, forsøker blant annet Stavanger kommune å gjøre utsatte områder av byen attraktive og slik utjevne forskjeller i levekår. Tiltak kan være bedre veinett, støyskjerming, sikring av lekeområder, friluftsområder, etc.

10.4 Utbyggingsmønsteret er endret

Store deler av boligutbyggingen har de siste årene foregått innenfor byggesonen. I Stavanger anslår en at 90 prosent av utbyggingen har hatt form av fortetting i perioden 2006 til 2010, mens 10 prosent var boligutbygging i felt. Bykommunenes opplevelse av potensialet for utbygging i den utbygde byen varierer. I Stavanger anslår en at det fortsatt foreligger et stort potensiale for transformasjon der urbane bymiljøer bygges med en blanding av boliger, forretninger, kulturelle virksomheter etc. Dette kommer også frem i en ny studie gjennomført som et samarbeid mellom

NIKU og NIBR, som illustrerer noe av potensiale som ligger i eldre industriområder hvor den opprinnelige virksomheten har opphørt. Studien retter blant annet oppmerksomheten mot Papirbredden i Drammen, se for øvrig Swensen m.fl (2012). I flere kommuner tas en aktiv rolle i disse bytransformasjonsprosessene gjennom utbyggingsavtaler. Stavanger har også systematisk kjøpt opp arealer i potensielle utbyggingsområder, som en viktig betingelse for muligheten til å legge inn sosiale perspektiver i utbyggingsprosessen. Stavanger kommune har et såkalt Forhandlingsutvalg som gir styringssignaler i kommunens kjøp og salg av tomter. Dette er politisk sammensatt og fungerer som et slags styre for eiendomskjøp. Utvalget er operativt når det gjelder spørsmål om hvordan en skal håndtere helt konkrete kjøp og salg av eiendom, hvor mye en skal by, hva en skal kjøpe eller selge etc. I utbyggingsplanen for Stavanger kommune for 2011 til 2015, legges det vekt på nettopp strategiske tomtekjøp som et av kommunens utbyggingspolitiske virkemidler. Dette kan være et eksempel på hvor viktig det er for mulighetene til å utvikle en sosial utbyggingspolitikk, at kommunen har en fleksibel og operativ enhet som setter kommunen i stand til å handle, også på kort varsel.

I Sandnes har en valgt en litt annen modell for å gjøre kommunen til en aktiv part i utbyggingspolitikken. Sandnes kommune har etablert et kommunalt foretak, et tomteselskap, for slik å gjøre kommunen til en aktiv part på boligmarkedet og bidra til å fremskaffe boliger med en sosial profil. Dette skjer ved at det kommunale tomteselskapet kjøper opp tomter. Deretter søkes det etter entreprenører som kan bygge ut i samsvar med det konseptet kommunen ønsker. Siden kommunen ikke har lov å gå inn i selve prisspørsmålet på den konkrete boligen, legger kommunen i stedet føringer på størrelse og standard. Kommunenes bruk av utbyggingsavtaler knytter seg dels til regulerings-bestemmelsene og dels til gjennomføring.

Stavanger kommune har så langt først og fremst benyttet seg av gjennomføringsavtaler, fordi en ikke ønsker å benytte sin reguleringsmyndighet som forhandlingskort. Argumentet er at en ønsker at planprosessen skal preges av faglige gode løsninger for å gi prosjektene best mulig kvaliteter. Planområdene har ofte mange grunneiere og det er vanskelig å finne en motpart for kommunen som kan representere mangfoldet av grunneiere og utbyggerinteresser.

Stavanger kommune har i stedet satset på flere gjennomføringsavtaler, hvor kommunen blant annet kommer inn og tar ansvar i implementeringen av rekkefølgebestemmelser, hvor de enkelte grunneierne kommer inn med ulike kostnadsbidrag. Så langt har for eksempel Stavanger kommune først og fremst benyttet utbyggingsavtaler i realiseringen av tekniske innretninger og grønn infrastruktur i byomformingsområdene. Kommunen er imidlertid åpen for også å benytte utbyggingsavtaler for å regulere i forhold til boligsosiale målsettinger. Dette slås også fast i gjeldende utbyggingsplan for perioden 2011 til 2015.

10.5 Modeller for sosial utleie - overføringsverdi til utbyggingspolitikken

I en studie gjort ved NIBR tidligere i år (Medby m.fl. 2012), var fokuset modeller for sosial utleie. Studien som ble gjort på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet drøftet betingelsene for å øke tilbudet av utleieboliger med

sosial profil. Dette omfattet ikke boliger med kommunal tildelingsrett, men boliger mer rettet mot personer med lavere eller midlere inntekter som hadde vansker med å komme inn på boligmarkedet for kortere eller lengre tid.

Både kommunene og boligbyggelagene som aktører i et utleiemarked ble drøftet, med fokus på de tre største bykommunene, Oslo, Bergen og Trondheim. Problemstillingene kommunene og boligbyggelagene ble utfordret på var deres vurderinger av hva som må til for å få realisert flere utleieprosjekter. Boligbyggelagene har tradisjonelt hatt en sosial profil på mange av sine tiltak, og spørsmålet var om denne fortsatt sto ved lag på en måte som også innebar en interesse for sosiale utleiemodeller.

Fra kommunenes side samarbeides det tidvis med private aktører, men dette gjelder først og fremst boliger med kommunal tildelingsrett. Her har kommunene en stor utfordring i forhold til å fremskaffe tilstrekkelig med boliger. Det synes i mindre grad aktuelt å utvide målgruppen for kommunenes fokus og arbeid på dette området. Den av kommunene som utmerker seg med et noe større engasjement er Trondheim, gjennom sitt samarbeid med Studentsamskipnaden. Det planlegges også et eget kommunalt tilskudd i Trondheim, som vil kunne stimulere til vekst i utleievolumet.

Studien viser at risikobetraktninger i liten grad gjøres av kommunene når de overveier et engasjement i utleiemarkedet. Snarere er innsatsen behovsstyrt. Kommunene trekker heller ikke forhold som utbytte inn i disse vurderingene, selv om det tas utbytte fra de kommunale boligforetakene både i Oslo og Bergen. Om begrensninger i utbytte blant private aktører resulterer i lavere engasjement for å realisere denne type bolig, kan ikke studien si noe om. Derimot er private aktører kritiske til bindingstid på boligene, der de samarbeider med kommunene. I den såkalte "Bergensmodellen" har bindingstiden vært evigvarende i samarbeidet mellom boligbyggelaget og kommunen. Dette har boligbyggelaget vært kritisk til, og dette har i følge informantene i studien vært en av grunnene til at boligbyggelagene ikke lengre ønsket å videreføre ordningen. Den såkalte "Bergensmodellen 2" er et avgrenset prosjekt, mellom kommunen og en privat aktør.

Kommunene benytter i liten grad tomtepolitikk som virkemiddel for å fremskaffe utleieboliger. Skal kommunene bli mer aktive som utbyggere av utleieboliger, må det tilskudd på banen som øker lønnsomheten. Kommunene opplever i liten grad å få nye utleieprosjekter til å gå i balanse slik tilskuddsordningen er utformet i dag.

I studien konkluderes det med at det ikke er sannsynlig at kommunene i særlig grad skal gå inn i et omfattende samarbeid med private aktører om bygging eller kjøp av utleieboliger uten kommunal tildelingsrett. Til det har de alt for store vansker med å skaffe utleieboliger til de aller mest vanskeligstilte, som de tar et ansvar for i dag.

For boligbyggelagene er logikken noe annerledes enn for kommunene. De er medlemsorganisasjoner og arbeider for medlemmenes behov og ser ikke at de har noen sosiale målsettinger utover dette. De har fokus på en effektiv drift av boligene.

Boligbyggelagene som inngår i analysen har likevel noe varierende syn på hvor aktive de ønsker å være på utleiemarkedet. Men felles er at det er lite attraktivt for dem å engasjere seg i utleie, uten at det etableres tilskuddsordninger som bringer mer lønnsomhet og mindre risiko inn i prosjektene. Dagens leieboligtilskudd er av

begrenset interesse, i og med at det knytter seg evigvarende kommunal tildelingsrett til boligene.

Boligbyggelagene er i tillegg mer fokusert på risiko enn det kommunene gir uttrykk for. Det forventes en høyere kostnadsrisiko ved utleieboliger enn vanlige andelsboliger, knyttet blant annet til forvaltnings- drifts- og vedlikeholdskostnader. Det regnes også med større grad av etterspørselsrisiko, i form av usikkerhet om en klarer å få leid ut boliger til en utgiftsdekkende leie.

Ved bruk av egne tomter gjør boligbyggelagene alltid alternativvurderinger. De ønsker å benytte egne tomter på en måte som gir høyest mulig avkastning. Siden utleieboliger gir lavere avkastning enn vanlige andelsboliger, må det et tilskudd til, som utlikner denne forskjellen, om dette skal være interessant for boligbyggelagene å engasjere seg i. Utbytte er ikke sentralt for boligbyggelagene i denne sammenhengen isolert sett. Utbytte investeres fortløpende inn i nye prosjekter.

Flere boligbyggelag er prinsipielt positive til å engasjere seg utleie av boliger med sosial profil, men ser ikke at det er mulig med dagens tilskuddsordninger. Sentrale virkemidler for å få boligbyggelag på banen er imidlertid tilskudd fra Husbanken uten krav om kommunal tildelingsrett og tilgang på tomter. Ser vi på den eksisterende utleievirksomheten som drives i regi av boligbyggelagene, er ulike tilskudd eller gunstige lån sentralt. Tomter til gunstige priser vil ha samme betydning som tilskudd, men dette er uaktuelt for kommunene. Dette vil også være i mot regelverket. Dagens strenge krav til kvaliteter ved boligene er også en barriere for engasjement i sosial utleievirksomhet fra boligbyggelagens side.

Ved tildeling av boliger er boligbyggelagene ikke avvisende til å avvike ansiennitetsprinsippet, som er det rådende i dag. Egne boliger for ungdom eller hushold med lav inntekt er derfor ikke umulig å realisere, om det bringes tilstrekkelig økonomi inn i prosjektet.

11 Utfordringer knyttet til den engelske modellen

Modeller som er beskrevet her, med referanse til England, er forbausende lite kritisert. Det er gjennomført et stort antall studier om hvordan ordningen virker og hvordan den kan forbedres, men det er få studier som kritiserer ordningen prinsipielt. Vi skal likevel se på noen innvendinger som vi har støtt på, dels på generelt grunnlag, dels på grunnlag av liknende ordninger i andre land, blant annet det som i USA kalles inclusionary zoning, mens en i UK bruker begrepet inclusionary housing. Vi skal se på følgende innvendinger/ myter om ordningen.

1. Boliger som formidles til under markedspris innebærer at målgruppen får boligjenester (in kind) mens det mest effektive er at målgruppen får økonomisk støtte (in cash), og kan benytte støtten etter egne preferanser.
2. Modellen bidrar bare til at noen få med midlere inntekter får tilbud om rimelige boliger i høyprisområder, men har ingen effekt på at lavinntektsgrupper hopper seg i lavprisområder.
3. Bidragene fra utbyggerne er ikke tilstrekkelig til at boligene blir rimelige nok, slik at statlig bevilgninger må koples på for å få til tilstrekkelig med rimelige boliger.
4. Subsidierte eierboliger krever prisregulering ved omsetning. Dette kan føre til at de ikke får samme avkastning som andre som investerer i eide boliger og hindres fra en videre boligkarriere.
5. Modellen innebærer mindre inntekter for utbygger i byggeprosjekter, og dette fører til mindre total boligproduksjon enn en ville hatt uten ordningen.
6. Planleggere mangler generell kompetanse i eiendomsøkonomi, noe som er en forutsetning for å være likestilt med utbyggere i forhandlinger.
7. Manglende forutsigbarhet rundt slike forhandlinger kan føre til lengre planprosesser, noe som kan fordyre prosjektene for utbygger.

Norge har i de siste 20-30 årene lagt stor vekt på individrettede ordninger mot de mest vanskeligstilte i boligpolitikken. Disse må nødvendigvis være underlagt streng behovsprøving, noe som gjør at hushold med midlere inntekter ikke faller inn under disse ordningene. Slike ordninger alene har indirekte segregerings/hopingseffekt ved at hushold med støtte vil tendere til å skaffe seg boliger i områder der prisene er

lavest. Ordningene gjør flere i stand til å skaffe seg et godt boforhold, virker i seg selv utjevnende på levekårene, men har ingen motvirkende kraft på segregeringstendenser i samfunnet. Områdesatsinger har vært et avbøtende tiltak i Norge for å motvirke uheldige utslag av denne politikken.

Ordningene er ikke ment å være rettet mot de vanskeligstilte på boligmarkedet, men på å hjelpe hushold med noe høyere inntekter inn i nye boligområder som i utgangspunktet ikke er tilgjengelige for andre enn dem med høy kjøpekraft. Ordningen bryter dermed med den boligpolitiske målsettingen om å hjelpe de mest vanskeligstilte. Spørsmålet vil være om dette likevel vil måtte være et egnet virkemiddel dersom en ønsker å oppnå en større blanding av beboergrupper.

Påstanden om at utbygges bidrag ikke er tilstrekkelige til at boligene blir rimelige nok ser ut til å stemme i England. I langt de fleste tilfeller søkes det om offentlig tilskudd for å komme langt nok ned i pris til at de prioriterte husholdene kan få et tilbud, slik det er redegjort for i kapittel fire, og slik det beskrives i vedlegg 1. Dermed blir dette igjen et spørsmål om hvor målrettet en ønsker å bruke boligsubsidiene. I denne sammenhengen kan det imidlertid påpekes at den sterke skattesubsidieringen i eierboliger i Norge virker regressivt på inntektsfordelingen, og at disse indirekte subsidiene har et svært mye større omfang enn de målrettede individuelle støtteordningene, bostøtten inkludert.

I tilfeller der boligene selges som eierboliger, må prisregulering innføres for at ikke første kjøper skal ta ut alle fordelene som bakes inn i ordningene. Når det gjelder leieprodukter er leiene subsidierte – noen betydelig subsidierte, andre mindre. Selv om dette anses som midlertidige leietilbud vil det være et paradoks at det gis et subsidiert leietilbud til hushold med midlere inntekter, mens husholdninger som tilbys kommunale utleieboliger for vanskeligstilte i økende grad må betale markedsleie/gjengs leie.

Påstanden om at ordningen reduserer inntektene for utbygger vil stemme dersom ordningen ikke fører til at tomteprisene reduseres. Ut fra en teoretisk tilnærming vil det i en situasjon med en fallende etterspørselskurve og en stigende tilbudskurve, der det legges en form for avgift på produksjonen, føre til et fall i tilbudet av boliger og dermed høyere priser i hele boligmassen. Benyttes denne avgiften i områder med en lav alternativ avkastning av arealet, vil innføring av en avgift føre til at tilbudet av areal går ned. Dette gir færre lønnsomme prosjekter, mindre boligbygging og høyere priser i bruktboligmarkedet, se for eksempel Powell og Stringham (2004).

I følge denne teorien vil dermed problemet som var utgangspunktet for ordningen forsterkes, nemlig høye boligpriser. Ordningen favoriserer eksisterende eiere, ved at disse får økt verdi på sine boliger. For dem som skal inn på boligmarkedet uten hjelp fra ulike ordninger blir situasjonen verre med ordningen.

Hvis en skal unngå at prisene stiger som følge av en avgift/et krav, må ordningen bare praktiseres i attraktive områder, der grunnrenten er høy. Men i slike områder er også salgsprisene høye. Inntektene til de som blir plukket ut som kjøpere eller leietakere må derfor være relativt høye i disse områdene, eller de må motta andre støtteordninger.

I England er ordningen landsomfattende og har tung institusjonell forankring. Den har eksistert i mer enn 25 år. Grunneiere kan vanskelig unngå å være informert om at en utbygger som vil kjøpe byggegrunn vil møte slike krav når prosjektet utformes. Utbygger vil derfor ha "gode forhandlingskort" når han/hun tilpasser sitt tilbud til grunneier i henhold til dette. Like fullt kan utbygger komme i situasjoner der lønnsomheten i prosjektene blir for lav til at prosjektet lar seg realisere. Selv om utbyggerne har tilpasset seg ordningen synes deres organisasjoner mer prinsipielt å være motstandere av ordningen.

En effekt kan også være at tilbudet av byggegrunn synker fordi eierne ser alternativ anvendelse av tomten som mer lønnsomt. Dette vil potensielt redusere nybyggingsomfanget, og øke de langsiktige likevektsprisene på boligen.

Begrunnelsen bak section 106 er å beskutte verdiøkningen som følger av reguleringsvedtaket, ikke den historiske verdiøkningen på tomten. Det er også utfordringer knyttet til verdsettingen av tomten som følge av reguleringsvedtaket. Det vil derfor være vanskelig å fastsette hva som er "rimelig" og hva som er "urimelig". Ordningen forutsetter en prosjekttilnærming der hvert prosjekt vurderes ut fra sin kontekst (lokalitet, størrelse, markedssituasjon etc) og at den fungerer godt der partene er profesjonelle og utviser fleksibilitet og gjensidig forståelse. Det finnes garantert eksempler der dette ikke er tilstede. En gjennomgang av utbygges "appeals" kan være en kilde til informasjon, feil og mangler ved praktiseringen av systemet, men dette har ligget utenfor vårt mandat i dette prosjektet.

Det pekes også på at manglende forutsigbarhet rundt slike forhandlinger kan føre til lengre planprosesser, noe som kan fordyre prosjektene for utbygger. Som beskrevet er det gjennomført en rekke forbedringer i forsøk på å redusere tidskostnadene knyttet til dette, spesielt i kjølvannet av finanskrisen. Dette antyder at det er omkostninger knyttet til ordningen, men at disse lar seg redusere gjennom kunnskapsoppbygging etc. Det samme gjelder åpenhet og krav til innsyn.

Norske kommuner opererer innenfor det handlingsrommet de i dag har. Praksis varierer fra kommuner som mer passivt tilpasser seg befolkningens etterspørsel til kommuner som har et mer aktivt grep til hva slags utbyggingsmønster en ønsker å oppnå. Gjennom å være aktive aktører kan kommunene oppnå noe på hva slags kvaliteter som legges inn i nye boligprosjekter, mens det over tid er markedsmekanismer som preger bosettingsmønstrene. Vanskeligstiltes kjøpekraft forbedres gjennom de individuelle låne- og støtteordningene, mens individuelle valg forsterker segregeringstendensene. Geografisk utjevning av levekår kan oppnås gjennom spredning av kommunale utleieboliger, men effekten synes å være liten.

Norske kommuner synes å være på leting etter nye virkemidler knyttet til utbyggingspolitikken for å redusere geografiske levekårsforskjeller. De engelske modellene synes fjernt fra norsk virkelighet, og i en norsk kontekst synes en politikk rettet mot områdesatsning kombinert med individuelle ordninger der en opererer innenfor et deregulert marked fortsatt å være det bærende prinsippet. Så langt har dette synes å fungere, særlig i kombinasjon med en høy eierandel. Med større etableringsproblemer som følge av høye egenkapitalkrav i kombinasjon med betydelig innvandring, hvor mange ikke har oppsparte midler eller kan bruke familieressurser, utfordres eierlinjen i et deregulert boligmarked. Om løsningen er et mer profesjonelt og målrettet leiemarked, en større sosial profil i

utbyggingspolitikken eller en forbedret innretting av de eksisterende virkemidlene vil være alternativer som diskuteres. Et fungerende nybyggingsmarked som gir boligpriser i samsvar med langsiktig likevektsbetingelser er imidlertid en grunnleggende forutsetning for målrettede boligsosiale tiltak.

Opprinnelig ønsket vi i større grad å diskutere den engelske ordningen med potensielle involverte aktører i Norge. De forsøkene som er gjort i forhold til dette viste seg å være vanskelig. For det første kreves det mye for å kunne forstå hvordan den engelske modellen virker. Aktørene vil nokså raskt spørre etter hva slags fordeler som ligger i ordningen for dem, at det ikke bare er en ekstra belastning for å oppfylle myndighetenes målsettinger på det levekårsmessige og boligsosiale området. Vi tenker oss derfor at denne rapporten kan være et innspill til en framtidig diskusjon om fordeler og ulemper knyttet til en slik modell i Norge.

Litteratur

- Annaniassen, Erling (2000) *Nordisk boligpolitikks vekst og fall. BO - Boligsak og boligsamvirke*, 38(6):44-45
- Arntsen, Dag Rune, Sverre Bugge og Tore Johannesen (2006): *Høyt og lavt. En undersøkelse om boliger i borettslag med lave innskudd og høy fellesgjeld*. NBBL
- Barlindhaug, Rolf (1987) Husbankens rolle i boligpolitikken. *Sosialøkonomen* nr. 11 1987
- Barlindhaug, Rolf og Kim C. Astrup (2009) *Fra leie til eie – eller delt eierskap*. NIBR-notat 2009:115.
- Barlindhaug, Rolf, Kim Astrup og Berit Nordahl (2009) *Lavinnskuddsboliger – en felle for boligkjøpere*. NIBR-rapport 2009:7
- Barlindhaug, Rolf, Katja Johannssen og Torunn Kvinge (2011) *Boligkarriere for startlånesøkere*. NIBR-rapport 2011:15
- Barlindhaug, Rolf og Berit Nordahl (2011) *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* NIBR-rapport 2011:31
- Booth, P. (2003) *Planning by Consent*. Routledge, UK
- Booth, P. (2007) *Spatial Planning systems of Britain and France, a comparative analysis*. Routledge, UK
- Bramley G., C Leishman, N K Karley, J Morgan and D Watkins (2007) *Transforming places: housing investment and neighbourhood market change*. Joseph Rowntree Foundation
- Calavita N og Mallach A (eds) (2010) *Inclusionary Housing in International Perspective. Affordable Housing, Social Inclusion and Land Value Recapture*. Lincoln Institute of Land Policy. UK/USA
- Crook, T, J Currie, A Jackson, S Monk, S Rowley, K Smith and C Whitehead (2002): *Planning gain and affordable housing. Making it count*. University of Cambridge/Joseph Rowntree Foundations. York Publishing, UK.
- Crook T, J Henneberry, S. Fry, C Whitehead, S Monk, D Lister and C Short (2005) *The Value for Money of delivering Affordable Housing through Section 106*. Office of Deputy Prime Minister. Queens Printer and Controller of Her Majesty's Stationary Office,

- Crook T. and C. Whitehead (2011) *New Affordable Homes: What, for whom and where have Registered Providers been building between 1989 – 2009?* Homes and Communities Agency and the Tenant Services Authority
- Department for Communities and Local Government (2006) *Contributing to sustainable communities – A new approach to planning obligations.*
- Department for Communities and Local Government (2006) *Planning Policy Statement 3, 2006: Housing, Planning and Built Environment.*
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/pps3housing>
- Department for Communities and Local Government (2011) *Planning Policy Statement 3, 2011: Planning for Housing Technical change to Annex B, Affordable Housing definition.* February 2011
<http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/1840767.pdf>
- Department for Communities and Local Government (2011) *House Price Index.* Community and Housing Agency
<http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/2088161.pdf>
- Department for Communities and Local Government (2011) *House Building: December Quarter 2011.* Community and Housing Agency
<http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/2089975.pdf>
- Department for Communities and Local Government (2012) *Mapping the interface between building control and regulatory regimes with an impact on building.* Final report, 2012BD2733
- Hagen, Kåre P. (1992) "Skatt og velferd i et internasjonalt perspektiv". I Sandmo, Agnar og Hagen, Kåre P. (red.) *Offentlig politikk og private incitament.* Tano
- Healey, P, M Purdue and F Ennies (1993) *Negotiating Development – Rationales and Practises for development obligations and planning gain.* Spoon, UK
- Hills, J. (2007) *Ends and means: the future roles of social housing in England*
- Holm, Arne (2007) *Den kommunale boligpolitikken som møteplass for ulike interesser. En studie av aktører, arenaer og innflytelse innenfor den kommunale boligpolitikken.* Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007.
- Holm, Arne (2008) *Boligsamvirkets rolle i boligpolitikken: Med vekt på deres utbyggingspolitiske rolle i dag* NIBR-rapport 2008:23 Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Holm, Arne (2012) *Boligsosialt arbeid i Fjell kommune.* NIBR-rapport 2012:12.
- Home and Community Agency (2011) *National Affordable Homes Program (NAHP) The Affordable Homes Programme 2011-15*
<http://www.homesandcommunities.co.uk/affordable-homes>

- Home and Community Agency (2011) *Results of the Quality Assurance and Impact Visits: National Affordable Housing Programme 2008-11*
<http://www.homesandcommunities.co.uk/quality-counts>
- Homes and Community Agency (2011) *First buy Prospectus April 2011*
<http://www.homesandcommunities.co.uk/firstbuy>
- Husbanken Region Vest (2009) *Korleis skaffe rimelege bustader? Eksempelsamling*
- Indset, Marthe (2010) *EU og nasjonal boligpolitikk*. NIBR-notat 2010:112
- Jerkø, Sidsel og Dag Fjeld Edvardsen (2011) *Kostnadsdekkende busleie? Om kommunale utleieboliger, busleienivå og teknisk standard/vedlikehold*. Prosjektrapport 85. SINTEF
- Lillin Knudtzon, Barlindhaug, Rolf og Arne Holm (2011) *Evalueringsrapport av Husbankens tilskudd til kommunale utleieboliger*. NIBR-rapport 2011:33
- Medby, Per, Holm, Arne og Astrup, Kim (2012) *Modeller for utleie med sosiale formål*. NIBR-rapport 2012:18.
- Monk S, T Crook, D Lister, S Rowley, C Short and C Whitehead (2005) *Land and finance for affordable housing. The complementary roles of Social Housing grant and the provision of affordable housing through the planning system*. Joseph Rowntree Foundation/ Housing Cooperation.
- Monk, Sarah Tony Crook, Diane Lister, Roland Lovatt, Aoife Ni Luanaigh, Steven Rowley and Christine Whitehead (2006) *Delivering affordable housing through Section 106. Outputs and outcomes*. Joseph Rowntree Foundation, University of Cambridge, UK
- Monk Sarah, Christine Whitehead, G Burgess, Tony Crook, Steven Rowley (2008) *Common Starting point for Section 106 Affordable Housing Negotiation*. Department for Communities and Local Government, UK
- National Affordable Housing Agency and Housing Corporation (2007) *National Affordable Housing program – prospectus 2008 – 2011*.
<http://www.homesandcommunities.co.uk/sites/default/files/nahp-2008-11-prospectus.pdf>
- Nordahl, Berit (2006) *Deciding on Development. Collaboration between markets and local governments*. Doctoral thesis at NTNU 2006:96.
- Nordahl, Berit, Rolf Barlindhaug og Marit Ekne Ruud (2007) *Markedsbasert utbyggingspolitikk: Møte mellom kommune og utbygger i pressområder*. Samarbeidsrapport NIBR/SINTEF Byggforsk og NOVA.
- Nordahl, Berit, Kjell A. Harvold, Ragnhild Skogheim (2009) *Forhandlingsbasert byutvikling: Evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby*. NIBR-rapport 2009:20 Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning

- Nordahl, Berit og Barlindhaug, Rolf (2010) *Affordability through improved urban planning practises – models, successes and pitfalls*. Paper til ENHR Istanbul, 22nd. International Housing Research Conference.
- Nordahl, Berit, Rolf Barlindhaug, Eli Havnen, Siri Nørve og Alv Skogstad Aamo (2011) *Utbyggerstyrt byutvikling?* NIBR-rapport 2011:21
- Nordahl, Berit (2011) *The Changing Role of Norwegian Local Level Government in supply of Land for Housing*. Paper presented at ENHR2011: WG 20: Land for affordable housing, Toulouse, France 2011.
- North, Douglass (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press
- NOU 2011:15 *Rom for alle*. Kommunal og regionaldepartementet
- Nørve, Siri (2009) *Boligkvalitet og kommunal planlegging. Erfaringer fra bruk av det kommunale plansystemet for å fremme universell utforming*. NIBR-rapport 2009:8
- Ot. prp. nr. 32(2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Plathe, Erik og Allan Hjorth Jørgensen (2009) *Undersøkelse om, og evaluering av lov, forskrift og veiledning om utbyggingsavtaler*. Asplan Viak 23.12.2009
- Powell, Benjamin og Edward Stringham (2004) *Housing supply and affordability: Do affordable housing mandates work?* Reason. Policy study 318.
- Reiersen, Elsa og Elisabeth Thue (1996) *De tusen hjem. Den Norske Stats Husbank 1946 – 1996*. Oslo 1996
- Stavanger kommune (2011) *En god by å bo i. Utbyggingsplan 2011 - 2015*
- St. meld. Nr 49 (1997-98) *Om boligetablering av unge og vanskeligstilte*
- Swensen, Grete, Berg, Sveinung Krokan, Arne Holm og Rikke Stenbro (2012) (Tittel ukjent - kommer)
- Sørvold, Jardar (2011) *Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010. Dokumentasjon og debatt*. NOVA Rapport 16/11
- Aase, Asbjørn (1967) *Kommunal tomtepolitikk*. NTH, Trondheim, Institutt for by- og regionplanlegging.
- Åhrén, Per (1992) *Generella och selektiva medel i bostadspolitiken*. Nordiske seminar og arbeidsrapporter 1992:604. Nordisk Ministerråd

Andre kilder:

Boligsosiale handlingsplaner fra følgende kommuner: Arendal, Asker, Askøy, Alta, Bodø, Bærum, Drammen, Elverum, Gjøvik, Haugesund, Hamar, Harstad, Karmøy, Larvik, Lørenskog, Moss, Os, Porsgrunn, Ringsaker, Sandefjord, Sandnes, Skien, Stavanger, Sør-Varanger, Tromsø

Lillehammer kommune: Notat, Rådmannen, Boligsosiale prinsipper og strategier. 2011

Vedlegg 1 Intervjuer fra England

Fire intervjuer er gjennomført:

- 1: National Federation of Housing Associations,
- 2: Den regionale avdelingen av Homes and Community Agency
- 3: Representant for en kommune (sjef for boligutvikling)
- 4: Representant for en utbygger som både er kommersiell utbygger og en Housing Association.

Området er et av Englands mest ”prosperous”, med relativt sett god økonomisk vekst. Byene som inngår i området er relativt små i Engelsk sammenheng.

1) National Federation of Housing Associations (NFHA), Bristol: Victoria street 101, Thursday 15th of November, Simon Nunn.

NFHA er en paraplyorganisasjon for alle Registered Providers (RP). Disse er – MÅ være – non-profit organisasjoner i betydning av at overskudd/profitt må kanaliseres tilbake til drift i organisasjonen). De forholder seg til det nasjonale *Program of affordable house building*. Det følger en form for statlig støtte med dette programmet, som deres medlemsorganisasjoner (RPs) søker støtte fra.

Politics:

Community Infrastructure Levy (CIL) is a new arrangement that influence the sum of requirements that a development proposal faces. The HA is against CIL. It challenges the idea of mixed communities. It is still to be seen in what way it influences the traditional Section 106 arrangements: Housing is on the political agenda. Councils put subsidies direct into affordable houses – today England has a distinct *localism agenda* which support this. It is also a governmental program called *New Homes Bonus* which gives councils money for every new home that is built. Councils can use this to recycle this into affordable houses. In the view of NHAF the *localism turn* is not good value for money. They think it would be more good value if there is a central fund. They agree to the view that a revenue subsidising must designed to recycle the asset. It is important not tie subsidies up in the asset for life time.

Details (Fastsettelse av leienivå/versus økonomisk støtte):

Rent level: The grant the RP's receive from the national fund used to be between 35000-40 000 pound pro unit. The grants are significant less now: The rented “products” is rental houses at below market rent also called social rent. Before the conservative government (up till 2010) the “social rent” rent was about 30 % of

market rent, now after election: 80 % of market rent. Many households cannot afford to pay that, so they are helped to apply for grant or – as Anne Kears explains later down – they are offered work training programme and supported positions, in order to ensure them

When the grants decrease the Housing Associations (HA) receives less grant. Then they have to charge more rent. NFHA expectation that the government will deregulate the rents further and that the social rent level will have to increase.

HA also do shared ownership and some do “ordinary” market sales, student housing, specialist providers for disabled etc. They do this for cross subsidising the affordable units they provide. (Anna Kears fills in on this).

The agency represents Housing association: they have a press person, they help out in all housing issues, they try to influence local authorities, and to negotiate by government for funding:

Wider policy context is that people on social housing are often on benefit. Rent control abandoning therefore represent a huge change. The very high house price and the exchanged rent level all contribute to a situation where HA house people in work, not the poor(est). House price boom and the demand for *good quality housing* is huge: Now the opinion is that people at work should get the housing, not only the poorest.

Affordable Houses are built after a different standard (have to, by governmental orders, see later).

Home and Community Agency (HCA) are allocating the state funding to RP's. The RP have to bid for the money. HCA have to ensure there is a geographically balance and that objectives regarded number of new units are achieved. It is a competition between RPs.

Social housing is seen as a part of the welfare system: a security net for family/individuals to fall into this if it comes hard time. It is seen as a contemporary situation now, but earlier households used to live in social housing for life. This is a fundamental change!

There are programs for people at work, like key worker housing program: It is a shared ownership like scheme.

NB: Simon Nunn says that shared equity –products are mostly organised by private developers: Private developers built a lot of units they could not sell. Then they created a range of products to help solve the situation: Kick-start program: Mortgage guarantee, Homebuy (supported purchase for households with gross income less than 60 000 pound a year).

Private developers were allowed to enter these programmes.

The companies have registered as an RP. The “for profit” RPs can bid for subsidies in competition with HA's (interviewers note: as long as they have organised a non-profit entity). These “for profit” companies think that they can manage these houses and recycle the funding. Efforts of just getting subsidies without any reclaiming arrangements are stopped – it is (in principle – Berits adding) not possible to do *asset*

stripping. HCA is the regulating body, and “for profit” companies have to be registered as RPs in similar ways as HAs. Simon Nunn says there is a tension between the social oriented and the market oriented HA’s.

The above discussion is independent on section 106 – it is the current business of HA’s (versus and/or with “for profit” developers) in the English housing market.

About section 106:

Section 106 is a mechanism created because of the house price boom. The logic, Simon says, is that the planning permission increases the value of the site and that the government want to tax some of this as *a gain*. The arrangement is under stress: Because of complaints from the house building industry and the decrease in new building – (which is now again increasing) did lead to a new appeal arrangement. If the requirement that a developer are meet with from the municipality is perceived to be too high, a *planning inspector* will assess the requirements and the economic viability of the project.

2) Homes and Community Agency, department region of Berkshire, Swindon and Wiltshire, Temple Road 2, Bristol. Dereck Clark (design officer) and Peter Jones.

Sec 106:

The reasons for this policy instrument derive from many sources: It is a Legal pal given to council through the planning legislation. The basic idea is that if a development causes environmental effects, the society has a legal right to claim contribution to compensate the effects. In 1997 this right to claim expanded to also comprise infrastructure outside the development site (new labour) and to include affordable housing It has become an established policy tools. The government wants to regulate this and used Planning Policy Guidance (PPG) (which is now, under the new government abandoned and simplified into National Planning Policy Framework (NPPF)). NPPF, among others, tried to threshold for the negotiations about section 106 contributions; it was up to the local authority to stipulate the need, but the national threshold was given. This is now abandoned partly because it shall be tailor made and partly because of the recession.

It is the local plan that is supposed to provide the framework for the developer in terms of what they will be asked to contribute. The local plan is a robust framework of local needs, local requirement and the path toward viability. Today it is a much greater focus on that the requirements must not jeopardise viability. The local plan is quite detailed, stipulate dwelling types, sites etc.

The English Planning System support superior plan/hierarchy of plan. An adopted local (strategic level) plan is nothing like a detailed planning permission, but a starting point for negotiations. It establishes what *can* be delivered. The local authority is strategic. The dig deep: urban extension, transformation ... they can talk about sewage pipes etc. Normal local plans will be strategic in term of number etc. Statutory planning document –supplementary planning document need consultations before implementation can be assumed. There have been disputes between parties and these needs to be assessed and discussed. Obviously the market changes more quickly than the authority can respond. Rapid and significantly changes in the market

is a reasonable basis for a developer to come forward with something different. All is issues of negotiations, and often this ends in developers forwarding an appeal. Obvious, it is difficult for an authority to be too flexible. They must have good reasons for treating developers differently.

Section 106 negotiations for affordable housing makes up the most significant cost for the developer. It works like that they lose a share of their market housing which they elsewhere would have sold at going prices.

The houses that the developers contribute can be of different tenures:

Social rented houses are usually calculated by the developer to only return 60 % of full market price.

Shared Ownership gives higher return, but still not the full market value.

Of course: Viability is an issue in the property market and no contribution to affordable houses would give more revenue. This is the argument now. The government has an eye on situations where schemes are stored. If a developer can demonstrate that the cause is obligations related to sec 106, the developer can appeal. Then a Planning Inspector says what the reasonable rate for affordable housing units could be.

Role of Homes and Community agency tries to contribute to viable development by helping to calculate viability. For this they have a viability model: It is basically a way for local authorities to test their requirements in a local area. The viability model works on average – it is a way of checking. Site specific issues will have to be considered as well. The model they use work *on basis of no grant funding*, their point of departure is true viability. Then they subtract the units that are to be delivered as affordable homes and if this creates a deficit in the viability, they look for ways to bridging the deficit. It can be advices to the developer (like phasing the development), basket funding for infrastructure, it can be calling for external sources for gap funding ++. The HCA also forwards funding for infrastructure – if that can help make the project viability.

The HCA also offer enabling service: the help deal with *individual building projects*. They give support and advice. They have a special team for larger applications. This is created to help local authorities to deal with large housing projects.

The funding of affordable rent: provided through a program: many sites where they model their sites and the viability on each site: the point is that an RP can cross subsidy between projects. They can charge higher rent in some developments – and use the surplus in other, as a help to make other project more viable. RP also upgrade their stock. It all involves modelling and is based on a program. They also take into account developers subsidies in their modelling.

HCA about Housing Associations (HA), rent and yield: Also Housing Associations are calculating before taking over affordable units. If the negotiated units are to be organised as rented units, the HA must take into account that the rents have changed from *social rent* (used to be around 30 % of market rent) to *affordable rent* (can be between 80 % of market rent (max) and minimum of 50 %).

Some *developers* are RP. The developers have to go through a selection process and sign an agreement. As they are signed and legally sealed, commercial developers can apply for funding for the program – in principle in competition with AH's. A RP, independent of it being a RP unit within a commercial developer or a Housing Association can apply for state grant to cover the bridge between the building cost and the sales/rent income. Indicative scheme and types of units etc must be in the application. It is ok if one development has 50 % affordable units and another only 10 %. It is also OK if they change the fraction as the development goes on, as long as the sum is the same. When they (RP's) put in their submission, they have to have a supportive statement from the council showing that the council support the scheme/development. In the application for funding, the developers have to put in the numbers and geography of where to use this.

How many commercial developers is also RPs: Few, but it is growing: In south west: 4 (out of 20 developers). The 4 are among them the largest developers.

The process for a commercial developer to register a daughter company as RP is complicated. It s made some Pre Qualifying Questions (PQQ) (see website): It is a difficult questionnaire, only the big developers have a department that can answer.

What are the reasons for commercial developers to creating their own RPs: It is caused in the recession: It is important to keep on building and they also want to get the state grant for some units (the affordable units). Once they receive funding, if they don't build according to the programme, the grant will be reclaimed back (HCA have the legal power (with interest).

Is shared ownership-like products popular ways to structure the affordable units? It is. The funding is divided between the occupiers + small top from grant (less than 15 % is grant).

Mortgage Home buy/First buy: These units are sold at 75 % below market price. The funding of the reminding 25 % is 15 % state grant + 10 % from developers (land). In addition it is necessary to ask for 5 % downpayment. This makes 105 %, but it is necessary to do it this way to ensure that the grant and the developers' contributions are recycling. It is usually made a timeframe for when the grant is to be repaid and then it can be used again for new units.

The developer used to organise this by discounting the sales value by the 15 %, but the banks have stopped this as they changed their lending criteria.

Actually – the arrangements of home buy and first buy is *completely outside section 106*: This is how the HCA supports social housing delivery nationally through its program. The units provided through Section 106 *can* be part of this, but the Sec106 does not structure these programmes. The different funding and financing programmes will change due to changes in national funding programmes.

In good times the developers have not objected much to the sec 106 – they did it without complaining. After the recession they find it more difficult. Today it is contentious: the collision government is willing to consider developments without affordable houses, and with the right to appeal....this is contested at local level!

Right now the government is preparing a bill that proposes making this distinction between products that increases affordability for average and lower income households on the one side and the section 106 on the other side. The bill meets opposition, but the parties in charge tend to lean toward the market sector, in order to get England out of the recession. This implies that they also tend to leave aside the social aspect. But the local authorities are concerned about all household within their boundaries. It is now a new program (recently released) which allow affordable rent to be higher and there by the projects' viability to increase. Affordable rented housing receives a 25 000 pound grant/each unit. The "product" allows for up to 5 year tenancy and this can be renewed. If the household cannot afford to pay the rent, it needs to be subsidised through allowance. The allowance comes from different sources.

Social rented product is 30 % of market value, affordable 50 + % of market value. But – for many households 50 % below market is still more than they can afford. (Social rent is now being abandoned – it was the same tariff all across the country).

Buy-to-let is a scheme supported by the government: The smaller businesses buy chap units for hiring out. This is good business, the rent is only marginal less in "bad located" units (bad located in terms of within the development project – east faced, lower stories etc). They hire it out for a period and subsequently sell it on the open market. This political initiative is called PRSI and can be goggled.

Germans do it, Canada does it. It can work but the developers need to have a longer timeframe. What do HCA think about this: Our personal view is that it fills a hole now and then, but it just shifts the problem to a later time. For the official opinion, see the HCA website.

3) Janet O'Brien: Head of New Housing, Wiltshire Council. Interviewed in County Hall, Trowbridge

When we negotiate with developers we prioritise special homes/specialist housing. Today, the negotiation that we do related to planning agreements, mostly add to the general needs, not the special needs.

How do you prioritise the individuals that are offered an affordable unit? First we do survey to estimate the needs. We interview a proportion of the population about the needs (It is a postal survey and we have a register which is open). We then sort this after needs, in 4 "bands": Platinum, gold, silver, and bronze. Those at the bronze bond don't really have a need for municipal "helping hand". We have approximately 17 000 households on the register and out of them approximately 9 000 are bronze list. If it is "not a need", may be a household who are renting now and wants to buy. They just put themselves on the list... In new homes developments the developers look for a range of tenants – including people from bronze bonds. We do help people from all bonds, but platinum and gold is top priority for the municipality.

Wiltshire has about 200 000 households in total. We have about 2000 affordable properties available each year (new build and existing due to turn over.). We never catch up with the needs.

Who decide whom to pick –what are the procedures? There are some basic rules:

People must be registered (they can register on-line, it is open for all)

The negotiated development is advertised on-line (Janet O'Brien's department do that).

People then express their interest (one household can express their interest in more than one development) ("put in a bid")

At an announced time, the list is closed. The municipality then look who did bid. If for instance 300 households are interested – they are ordered according to need and the municipality check their adoptability for the particular units.

(For instance – if the development is earmarked for older people only- the municipality remove the ones that are not older).

Then the households receive an offer – if they refuse, next on the list is one....

Can you tell about the lasts project: Developers forwarded a proposal for a housing project of 100 units, and the municipality required 14 of them as affordable homes. They (municipality) decided what kind of tenure and units. If the developer agrees, an agreement is made. The developer sells these units to the housing association (HA) to a reduced price. The HA is then the landlord for these units and approach the municipality about finding needy and suitable residents.

What are the agreements for allocation: All RP have signed up to the model. In the rare circumstances that the developer does not want a particular applicant, (for instance because they know the person from before and know he/she is a troublemaker, or don't pay etc.) this can be taken into account - but this is rare.

What units within the development are selected to be the "affordable ones"? The less exposed and less favourable units within the development are the most acceptable for the developer. If the units are located next to a railway, power lines etc. this is part of the negotiations.

What about the developers' right to appeal – if they think the obligations that the municipality ask for (through the section 106 negotiations) are too harsh? We never had any appeal.

The municipality/the council always look at the viability in the project: Usually they find a compromise. The area (Wiltshire) here is a very prosperous – developers get good prices anywhere. Here (in this area) we never had the big dip. The only thing is that causes some low-down in new developments is caused in the buyers problems of getting mortgage. There is a mortgage deficit – there is too little capital available and households are striving to get mortgages.

Do they do shared equity? Yes – some of the units are organised as shared equity. The partner in shared ownership is the Housing Association. They are the free holder of the units, together with the purchaser. In their region developers might discount their properties (see previous interview). 20 % of the price need to be funded by others that the purchaser. The purchaser buys 80 % of the unit/pay 80 % of the market price. Note that there are many initiatives on top on the Sec 106, sales arrangements and sales conditions that are not piled to the Planning Permission.

Developers as RPs – what are your experiences? Most developers are not interested in this. They want to build and sell and do not want to manage the units. But what they do want is to choose which RP they are to work with. All have their favourite. A couple of them are creating their own company (Like Aster Group – see next interview). The municipality cannot insist that they must sell to a HA, the developer can sell the negotiated units to everybody. The municipality oversee that the rent control follows standard management and they don't mind who owns as long as the service toward the purchaser/tenants is OK.

What about the new Community Infrastructure Levy (CIL) - does it complicate section 106 negotiations? CIL will affect us (It will be launched here April 2014). The big difference is that they (the municipality) work site-based/area based when they work according to section 106. CIL is a fixed fee that goes into a pot – can be used to any kind of service. It will be fixed /square meter based fee. In Wiltshire it is one sum for the whole municipality. In areas of lower price/lower value site the charge might be approximately 50 pound/m². If the land sales price in the area is 100 pound/m² it obvious will be difficult to get viability if the developer is also to include section 106 negotiated units, whereas 50 pound in a 200 pound area it will be more likely that they can also add on affordable units. (Note that other municipalities operate with different CIL in different areas, they vary the level from area to area. In Wiltshire they see this as difficult; they fear it will create arguments about the fee. Local level is free to choose their own version, but must show this to the developers and to the planning inspector (inspector at national level must accept. It is a public enquiry process related to the setting of the CIL fee).

If the developer finds that CIL and section 106 is too much, they must open their calculation and show the evidence. They cannot change the political part only of the figures are insufficient/poorly done. Either the project is sound or not – cannot say they don't like it: the policy is not to be disputed. They must obey all statutory plans, or they don't get the planning permission. If they think the condition is too harsh, they can appeal: Planning inspector can be involved in the planning permission if the developer appeals a decision.

How do they do the viability assessment?

HCA has a toolkit which they did use: The developer fill it in for them – the whole toolkit. The bottom of it shows the value of all homes summed up and the cost summed up. The municipality see what the site price is/will be – if it is no value to gain, the requirements they put forward need to be changed. They do a lot of this so they have a good impression of the cost-value. Thus, it is actually a qualified guess as nothing is fully known before after the houses are built and sold. The municipality might challenge the developers and the figures they put forward. The form is given to them in confidentially. It contains their building costs, the interest rates they pay on the loans, their internal rent.... The kit also comprises sensitivity analyses etc. It is confident papers, kept in the municipality.

This is much more reliable than the building cost at national level, and it is assessed and compared to – for instance the tender cost aggregated at national level. It is possible to assess the schemes for a number of developments if it is done anonyms - it would be possible!

4) Ann Kears, head of development, Aster Homes. Interviewed in Henrietta Street 33, Bath, 16th of November

Kears work for Aster Homes: Aster Homes is the commercial development company within the Aster Group. The Aster Group have a complex structure: market housing unit Aster Homes is the commercial unit, another unit within the company is the PR. The Aster Group also have other entities like Aster Care etc.

About Housing Associations: they are changing now, they used to be only charity organisations but some now also have “sub” companies that are purely builders. Associations cannot do profitable activity so they organise new bodies that can make use of the knowledge they have and do ordinary profitable housing development. Because there is little government funding now the associations have tried to find their own funding. Aster Group, the mother company of both Aster Homes (market housing) and Aster Community (RP) has arranged themselves in a way where they build “on their own”. Aster Homes buy land and build and make money for the association (the RP) within the group.

How did Aster Homes start? It is grown out of a HA: The association set up as a new company, with the purpose of building market housing. They did this in order to get money for cross subsidising: the market houses create surplus and this is channelled back to the housing association. At the present 26 000 units is owned by Aster Community. Because Aster Community is a charity organisation they have tax benefit. Aster Community mostly do rented units. Aster Homes build the unit. The building is funded by private credit (a Spanish bank). Aster Homes have very big loan (approx. 100 mill pounds). They pay back the loan through sales and the rent that tenants provide.

Anna describes the system:

When they buy a new property they look at how much rent that can be charged and how much loan they need. Mostly, for the affordable units, the rent will not match the cost/the loan. (Mostly even market rent would be insufficient). The gap is filled in many ways:

The government helps out The Aster Homes sell market homes and use the profit to bridge the gap. They get the new homes cheaper through developer’ contribution – based on the subsidy provided through land

An example: When the developer have a 100 unit project, between 30 and 40 % must be affordable, it is the requirement that goes with the planning permission: The developer knows that and what he bids the land owner is only based on calculated income from a 60 -70 unit project. The system works in a way that make the land owner gets less money (according to Anna Kears). This was difficult to grasp as the system was introduced, but it works now. The societal benefit is integrated communities and avoiding ghettos. One challenge is that the affordable units must be mixed also within the development: They use the word *pepper potted*. The affordable units should not stand out so that the residents can point out the “affordable ones”.

Different standards cause problems:

The standard/preconditions from the government say that affordable units must *have higher standards than marked units* (standards according to environment efficiencies use of materials etc). They are required to have different standards – has always been like this: It is higher standards and different standards. This relates to rooms sizes, environment standards (affordable units need to be at level 3, market housing level 2), the time scale to reach level 3 is different for Housing Associations and market houses etc, etc. Some of the improved standards are abandoned, like the requirement of the compulsory shed in the garden. Different standards are difficult for a developer as the developers make their profit on efficiency and mass purchase of building materials and building modules (like bathroom cabinets). If the government requires higher standards it means the developer must make a kind of tailor made solutions. This creates the major economical problems. This is especially evident now, in the new economic reality (because of the current national economy). (*Berit comment: note the reduced governmental grant, discussed above*).

The policy of dual standards is based on 1) *the will to build good examples* and 2) *the heavy use of rented units*. If you rent houses – it is overused and gets run down quickly. It is important to be sure that the house is robust enough to take that. High standard is also important for the long run technical maintenance. The marked houses do not need to take this into account. But for the developers this is a problem. If the requirement is standard and the same for all houses, the construction of them can be more cost effective.

To the policy of negotiating contribution from the developers:

Is it still busy or has the credit crunch led to a halt in the negotiations and number of new units?

Anna: It is really busy now. It slowed down after the recession, but it is now moving again. In her area (South west) she has approximately four different sites a week - 50 weeks a year! A *site* is probably between 40 units and 2000 (few that big). This week: 50 affordable units negotiated on a site which is at least 200 units big.

The units are made affordable through contribution of free land (land is worth 25 -30 % of the total cost). Instead of the government making up these 25 – 30 %, the developers does.

The logic behind this is that the land is only worth what you can get planning consent for. Therefore it is legitimate to extract some of the land value increase, some of the gain. This is the beauty of the arrangement. But it can create land stagnation: They now observe land owners sitting on the fence. The land was estimated 100 000 pounds, but because of lower house prices, it is now only estimated to 80 000 pounds. If the land owner doesn't want to sell, especially not when a share is to be given for affordable units, and the developer offers less, The developer have to discuss with the local authority.

The challenge is to change the land owner's expectation. Once that is established, the politics of section 106 moves on nicely. Statistics: Section 106 delivers about half of all affordable housing. Aster Homes produce about 400 affordable units a year (+ market housing). Half of the 400 is through sec106. If it was taken away, it will affect the production of affordable units heavily.

Sometimes they need more funding (see point 3+1 above) (*Berit's comments: They combine government support and developers contributions*).

Many of the purchasers of affordable units need housing benefit: Aster Homes work with them to find work, to train to learn a job. They also integrate them in their business. Try *not only* to teach them how to get benefit, they also teach them how to get and keep work. Some purchaser/tenants might be third generation benefit receivers. The efforts might be simple – like giving a course in how to read and write.

The government thinking is now focusing on the affordable units as temporary. People with little money can get an affordable house. When they get better jobs they can afford to buy, but often they stay on in the affordable unit. The government want a turn over. They work with this challenge: one way is to charge a higher rent or give a tenant the opportunity to buy the house. In both cases Aster Homes can use the money to build more houses. The important thing is to think more about people and not so much money – in the end it gives the most efficient solutions.

They use shared equity. This arrangement works well in relation to sec 106. The purchaser pay 60 % of the cost and the rest can be retained later (maybe without interest). If the income only allows the household to pay 60 % the remaining 40 % is charged as rent. Either the developer or the Housing Association finances it through a bank loan. They have different schemes that make it possible to purchase a lower share. They call them shared ownership. In some cases the purchaser buys as low as 25 %.

Is it difficult to manage – all these different arrangements? No it is not: but must be carefully with what product you offer.

They have a model, a financial toolkit they use to find the most suitable solution. They feed in the property types they have on the development and see what rent they can achieve. It is a clever computer model: they put in the maintenance cost etc and the model calculates the gap (cost and affordable payment). They do this every day, on shared ownership and units for rent.

Who have made the model? It is a private company. (They don't use the HCA-model).

New trends: The HA is changing now. They are very big landlords, and their “product” is helping people to affordable houses. They must be financial viable – they must not make money, but they cannot lose money either.

Housing Associations versus the Municipality: The interface is through the planning process: Janet O'Brien (see above) “likes to control the rent”. But this does not work... the terms for a housing association to enter into a negotiation must be based on the developer and the municipality. The sales conditions (from the developer to the housing association) can be tied up in a legal agreement, and of course the HA have to do what the contents say. If the association purchases the units which the developer provides, the rent they charge (or the details of any intermediate arrangements) must be based on the situation of the tenant and what grants the Housing Association succeeds in receiving.

If the Housing Association get any government funding (grant, additional to the contribution from the developer), they have a claw-back. If they use intermediate arrangement – for instance a household buy 40 % share of a unit, they get a *share ownership lease*. If they come to earn more and want to buy 20 % more shares it is absolutely ok, etc. When more money comes in from the tenants/purchaser, the payment must be channelled into more affordable housing.

HA's independent businesses: they might get state funding and the state can regulate them (check if they do it according to the rules).

Housing Associations benefit from being financial strong in the sense that they can borrow a large sum from the bank. Not take the surplus for other activities. Today the Housing Associations contribute to the economy.

What about the Community Infrastructure Levy? The effect of CIL will depend on the size of the amount that is charged. It might affect how many affordable units it is possible to get funded. The levy is channelled into a pot and the question is *what will be left for AH*. If little is left and the government is not topping up, lesser affordable units will be built. The number of affordable units in different sites varies from 40 % to 10 %. If it is only 10 % - in the long run the most needed will be prioritised and the units will be more marginalised. If so, it will contract the system. It would be a waste – if so, the political representatives are missing a point about mixed community.

Price level is extremely expensive and the homeowners cannot get anyone to clean the house, deliver the papers etc. If a household has less than 60 000 pound/year (gross) they are entitled to get support. (Merknad: Prisnivået er i områder ca 2 timer øst for London).

Housing Association and commercial (“for profit”) house builders: They have good relationship with the house builders. The houses are not given away, they are purchased (but to a below market price). They pay huge amount of money - they are partners. They go into legal agreements with developers. It is like a presale. The Housing Associations can be helpful. Currently, people have difficulties of getting private mortgages – then the arrangement is not only a pain, it is sometimes a gain.

In UK the four big building companies have understood this. The difficulties rely in the small developers, and in the building standards (the different standards, see above).

WEB-addresses:

<http://www.homesandcommunities.co.uk/affordable-home-ownership-mortgage-toolkit>

Vedlegg 2 Henvendelse til utbyggere

Muligheter og begrensninger i utbyggingspolitikken: Invitasjon til diskusjon med NIBR og UMB om mulige nye modeller i boligbyggingspolitikken.

Gjennom det siste året har NIBR i samarbeid med UMB gjennomført et prosjekt for Husbanken for å se etter modeller der boliger subsidieres noe, slik at boligsøkere med lavere inntekter skal kunne kjøpe dem. Bakgrunnen er at mange kommuner er opptatt av disse problemstillingene og har dette som tema sin utbyggingspolitikk og planlegging, men de mangler konkrete modeller. Den rene, boligsosiale delen av kommunens boligpolitiske ansvar opplever kommunene at de nå har rimelig god kontroll på og gode modeller for. Nå er det høye prisnivået og problemene for hushold med lavere inntekter som er i kommunenes fokus.

I vårt forskningsprosjekt har vi sett på to ting:

- 1) Vi har sett etter modeller der det ytes en eller annen form for subsidiering **til boligen**, slik at boligen kan tilbys boligsøker til lavere pris enn markedsprisen. Dette forutsetter at subsidiene enten tilbakebetales over tid eller forblir i boligen, dersom husholdet velger å flytte før ”subsidiebiten” er tilbakebetalt. Vi har sett på hvordan denne form for subsidiering er brukt i Norge tidligere og brukes i England i dag.
- 2) Vi har sett på modeller der denne type **boligsubsidiering** kobles opp mot kommersielle utbyggingsprosjekter. Dette gjøres i England (og mange andre land). Engelskmennenes begrunnelse for å gjøre dette er for det første at kommunene (og andre som arbeider med å skaffe boliger til lavinntektshushold) ikke klarer å hevde seg på *tomtemarkedet* – de får rett og slett ikke tak i nok tomter og vil heller være partnere i utbyggingsprosjekter. Den andre grunnen er at England har en historie med segregerte boligmarkeder og alle de ulempene som det (kan) føre med seg. De vil sørge for at nye boliger til hushold med lavere inntekter fordeles i alle nybyggingsprosjekter, og helst også blir godt fordelt internt i prosjektene.

I England brukes reguleringsprosessen som en arena til å forhandle fram en andel rimelige boliger i et nytt byggeprosjekt. I vårt forskningsprosjekt har vi derfor sett på

muligheten for å utnytte Plan og bygningsloven i boligpolitisk sammenheng, på mer målrettet måte enn kun å innvilge (eller avvise) byggeprosjektet.

I England bidrar utbyggerne med å stille en andel av boligene til rådighet til dette formålet, dvs. til disposisjon for en lavere pris enn full markedspris. Dette gjør de dels fordi de må, dels fordi det er en måte å få opp (forhånds)salget på.

Det er mange utfordringer ved den engelske modellen, men også mange muligheter. Vi ser blant annet at flere av de helt store utbyggerne i England bruker modellen som en forretningside, som et eget produkt de tilbyr markedet i samarbeid med kommunene og statlige finansører. Er dette en vei å gå i Norge – hvem er i så fall interessert i dette og under hvilke betingelser?

En utfordring ved modellen er å finne gode ordninger slik at subsidiene beholdes for formålet og kommer framtidige beboere til gode: hvordan kan boligene og tilskuddet forvaltes?

En annen utfordring ved slike subsidierte boliger gjelder tildelingen – hvem skal velge ut og hvem skal prioriteres?

En tredje utfordring er hvem som skal bære subsidie-kostnadene for disse boligene: I England er det et spleiselag mellom utbygger og statlig fond. I Norge er det i dag ikke mulig å ta i mot slike bidrag fra utbyggere – bør det bli det? Under hvilke betingelser?

Denne henvendelsen skyldes at vi ønsker å få et inntrykk av hvordan utbyggere ser på en modell der boliger som tilbys søkere med lavere inntekter integreres i et nybyggingsprosjekt – under hvilke betingelser er dette interessant for dere? Vi vil gjerne diskutere dette og understreker at dette er ide-drodding på et første stadium.

Hilsen

Berit Nordahl og Fredrik Holth fra UMB og Rolf Barlindhaug og Arne Holm fra NIBR.