



Bestemmelser om kommunale utleieboliger og tilvisningsavtaler i reguleringsplaner

Innspill til mulig lovendring med vurderinger fra kommuner og utbyggere.

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder problemstillinger og gir råd til myndigheter, organisasjoner og bedrifter. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Vi er et samfunnsfaglig analyse- og rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Oslo Economics har i dag rundt 70 medarbeidere, hvorav mer enn 15 med doktorgrad. Vi tilbyr innsikt basert på fagkompetanse, sektorerfaring og et nettverk av samarbeidspartnere.

Om NIBR

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

Bestemmelser om kommunale utleieboliger og tilvisningsavtaler i reguleringsplaner/Rapport 2023-36

© Oslo Economics, 15. juni 2023

Kontaktperson:

Magne Krogstad Asphjell /Partner

Forfattere: Jan Petter Fedje, Berit Nordahl, Øystein Tengesdal

mka@osloeconomics.no, Tel. 938 03 677

Foto/illustrasjon: iStock.com

Innhold

1. Bakgrunn og avgrensninger	4
1.1 Bakgrunn	4
1.2 Metode	4
1.3 Notatets oppbygning	5
2. Betydning av endringer for kommunene	6
2.1 Om kommuneutvalget	6
2.2 Resultater fra spørreundersøkelse	6
2.3 Intervjuer med kommuner	9
3. Erfaringer fra utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning	11
4. Betydning av endringer for bransjen	12
4.1 Skille mellom utleieboliger og tilvisningsboliger	12
4.2 Kommunale utleieboliger	12
4.3 Tilvisningsavtaler	13
5. Refleksjoner over virkning	16
5.1 Konsekvenser for tomte- og boligmarkedet	17
5.2 Potensialet for merverdi (kommunens virkemiddelbruk)	18
5.3 Samlede vurderinger og anbefalinger	19

1. Bakgrunn og avgrensninger

1.1 Bakgrunn

Det blir fra flere hold påpekt at kommunene framover må ta tydelige boligsosiale hensyn i arealplanleggingen. Bakgrunnen er behovet for å unngå at nybyggingsprosjekter blir forbeholdt bestemte grupper av befolkningen. Kommunene uttrykker også ønske om å spre de kommunale boligene. Å bruke reguleringsplaner for å påvirke sammensetningen av beboere i nye boligprosjekter, er ett potensielt kraftfullt virkemiddel for å få dette til.

Oslo Economics og NIBR har på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) nylig levert en vurdering av eventuell nytte av å gi kommunene anledning til å stille krav til hva slags disposisjonsform som boliger i nye prosjekter skal ha. Vurderingen peker på fire viktige forhold:

For det første mener den at å bruke Plan- og bygningsloven til å oppnå bestemte boligpolitiske målsettinger er i tråd med etablert praksis, også når en bestemmelse har betydning for private utbyggere.

For det andre peker rapporten på at innholdet i ulike disposisjonsformer framstår noe irrelevant for saksbehandlere på plan. Disposisjonsformer som leie, borettslag og sameie er i liten grad diskutert verken i kommunenes arealplaner eller i de boligsosiale handlingsplanene, slik at nytten av et slikt tiltak framstod som uklar og problemstillingen framstod som noe umoden.

For det tredje viser rapporten at den typen disposisjonsrett som knyttes til nye boligkjøpsmodeller (leie-til-eie og delkjøp) vanskelig kan oppskaleres før boliglovene endres. Dette faktum bidro til et helhetsinntrykk av at en lovendring var noe prematur.

For det fjerde viser rapporten at nye boligmodeller, og da spesielt del-eie, bidrar til å lette etableringsutfordringer for hushold med lav inntekt og lite egenkapital. Kommunene peker imidlertid på at de gruppene som kvalifiserer for nye boligkjøpsmodeller, ikke er de gruppene som er høyest prioritert for kommunen. Kommunene har behov for modeller som innebærer mer subsidiering og støtte enn de kommersielle delkjøpsmodellene.

Erfaringene fra utredningen om disposisjonsform er viktig kunnskap når en skal vurdere konsekvenser av å stille krav om **kommunale utleieboliger** i nye utbyggingsprosjekter eller **boliger med tilvisningsavtaler**. Både kommunale utleieboliger og boliger anskaffet gjennom tilvisningsavtaler er godt kjent i alle ledd i mange kommuner. Begge

ordningene/boligtypene er også godt institusjonalisert i disse kommunene. De fleste kommunene har derfor erfaringer med slike boliger og vil ha et apparat for å håndtere bestilling, forvaltning og tildeling av slike boliger. Det samme gjelder forvaltning og drift- og vedlikehold av boligene, men med den betydelige forskjellen at kommunen er eier og forvalter av kommunale boliger, mens det er utbyggeren som eier og forvalter boliger med tilvisningsavtaler. Ved tilvisningsavtaler har kommunene «bare» disposisjonsrett til (40 prosent av) boligene.

Siden kommunale utleieboliger og boliger tildelt gjennom tilvisningsavtaler er godt kjent i kommunen vil det, etter alt å dømme, også være bred forståelse for både målgruppe og nødvendighet. Dette tilsier at de usikkerhetsmomentene som ble avdekket i utredningen fra Oslo Economics og NIBR, ikke gjelder for kommunale utleieboliger og for boliger framskaffet gjennom tilvisningsavtale. Dette tilsier også at det å forhandle fram en andel kommunale utleieboliger eller inkludere tilvisningsboliger i et byggeprosjekt, kan gi kommunene tilgang på en boligtype som passer godt med deres behov, om enn ikke for hele bredden av hushold med behov for kommunal støtte til å skaffe og beholde en bolig.

I en pågående evaluering av tilskuddet til utleieboliger, peker samtlige av de kommunene som er intervjuet på at å skaffe boliger til hushold med rus- og psykiatriske lidelser (RoP) er kommunens aller største utfordring. Boliger egnet for hushold med RoP-problematikk vil også ha stor betydning for problemstillingen i dette utredningsoppdraget, fordi kommunale boliger tidvis assosieres med RoP-problematikk.

I dette notatet belyses mulige konsekvenser av å gi kommunene mulighet til å stille krav om at en andel boliger i et utbyggingsprosjekt skal være kommunale boliger eller boliger med tilvisningsavtale. I konkurransegrunnlaget stilles følgende spørsmål:

Vil dette kunne gi en merverdi utover dagens virkemidler, og i så fall på hvilken måte, og hvilke effekter vil det kunne ha på boligmarkedet og tomtemarkedet?

1.2 Metode

I forbindelse med utredningen er det gjennomført semistrukturerte intervjuer med et utvalg utbyggere, kommuner og interesseorganisasjoner. Informanter fra utbyggerne er boligutviklingsforetak som er en del av et større konsern som har en egen integrert utleievirksomhet, og foretak som ikke har dette. Vi har

også intervjuet én interesseorganisasjon, samt fem kommuner. Intervjuene med utbyggere har gitt informasjon om hvordan en slik endring vil påvirke utbyggers prioriteringer og insentiver knyttet til utbyggingsprosjekter og tilpasning i tomtemarkedet. Disse intervjuene ble strukturert med elementer fra scenarioteknikk. Dette for å tydeliggjøre årsakskjeder og mekanismer med betydning for indirekte virkninger. Intervjuet med interesseorganisasjonen har ytterligere belyst disse temaene.

Intervjuene med kommunene har belyst hvorvidt disse vurderer at en slik endring vil påvirke den samlede virkemiddelbruken og på hvilken måte dette eventuelt vil gi en merverdi, direkte og indirekte. Vi har også bedt om informasjon om situasjonen i bolig- og tomtemarkedet i kommunene fordi dette vil ha betydning for hvordan kommunene innretter sin boligpolitikk.

Utlysningen spør etter potensielle effekter av to ulike typer virkemidler: Tilvisningsavtaler og kommunale utleieboliger. De fleste kommunene har kommunale utleieboliger og dermed erfaring med anskaffelse og forvaltning av slike. Dette er ikke tilfelle for tilvisningsavtaler – en god del kommuner har ikke erfaring med dette virkemiddelet.

I forbindelse med en evaluering av tilskuddet til kommunale utleieboliger (Oslo Economics og NIBR, kommer) ble det blant annet sett nærmere på kommunens bruk av ulike virkemidler. Erfaringen fra denne undersøkelsen tilsier at kommuner som ikke

benytter seg av tilvisningsavtaler, har begrenset kunnskap om ordningen. Disse kommunene vil i liten grad kunne vurdere eventuell nytte av en lovendring i retning av å gi kommunene anledning til å stille krav om dette i en reguleringsplan. Vi har derfor valgt å fokusere på kommuner som har erfaring med tilvisningsavtaler.

1.2.1 Analyse av spørreundersøkelse

I tillegg til å intervju kommuner som benytter tilvisningsavtaler i dag, har vi benyttet svar fra en tidligere undersøkelse (ibid) for å belyse blant annet de bakenforliggende årsakene til hvorfor blant annet tilvisningsavtaler ikke benyttes i en del kommuner. Dette vil i noen grad kunne balansere det bildet som fremkommer gjennom intervjuene, som i all hovedsak er basert på innspill fra kommuner som har erfaringer både med kommunale utleieboliger og tilvisningsavtaler. En nærmere beskrivelse av undersøkelsen og resultatene gjennomgås i kapittel 2.

1.3 Notatets oppbygning

Vi vil i kapittel 2 gjennomgå funnene fra spørreundersøkelsen og intervjuer blant kommunene. Kapittel 3 oppsummerer enkelte funn fra rapport om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning. I kapittel 4 gjennomgås funnene fra intervjuer med utbyggere og interesseorganisasjoner, før vi i kapittel 5 kommer med våre refleksjoner om potensielle virkninger av å innføre en mulighet for å stille krav i planprosesser.

2. Betydning av endringer for kommunene

2.1 Om kommuneutvalget

Kapitlet er basert på informasjon fra intervjuer med kommuner og informasjon som er inngitt gjennom spørreundersøkelse i forbindelse med evaluering av Husbankens tilskudd til utleieboliger, som nylig er avsluttet (OsloEconomics & NIBR, kommer).

Kommuner har i varierende grad erfaring med og mulighet til å benytte ulike boligsosiale virkemidler. For å sikre et best mulig informasjonsgrunnlag har vi, innenfor rammen av prosjektet, søkt å fange opp de variasjoner som finnes blant kommunene. Samlet sett gir vårt informasjonsgrunnlag et godt bilde av om, og på hvilken måte, kommunene vurderer at krav i reguleringsbestemmelsene knyttet til kommunale utleieboliger og tilvisningsavtaler, kan gi merverdi i det boligsosiale arbeidet i kommunen, samt hvordan det forventes å kunne påvirke bolig- og tomtemarkedet i kommunen.

De fleste kommunene som har vært intervjuet i forbindelse med denne utredningen, har alle erfaring med bruk av både kommunale utleieboliger og tilvisningsavtaler. Én av kommunene benytter ikke tilvisningsavtaler i dag. En utfordring i utredningen er at det særlig i kommuner med begrenset erfaring med tilvisningsavtaler, kan være vanskelig å forutse konsekvenser av å innføre krav i reguleringsbestemmelsene. Vi har derfor særlig for disse kommunene forsøkt å komplettere bildet gjennom bruk av resultatene fra ovennevnte spørreundersøkelse.

Kommuner som ikke benytter tilvisningsavtaler i dag, vil naturlig ha mindre kunnskap om virkemiddelet enn kommuner som har mer erfaring med tilvisningsavtaler. Dette gjør at vurderingene som gjøres av kommuner som ikke benytter tilvisningsavtaler er heftet med stor usikkerhet og derfor må tolkes med forsiktighet. Årsaker til manglende bruk av tilvisningsavtaler kan skyldes ulike forhold, som for eksempel kommunens egen prioritering av virkemiddelet eller manglende mulighet til å benytte virkemiddelet fordi det ikke er noen interesse blant utbyggere. Avhengig av årsak, vil da et krav i reguleringsbestemmelsene ha ulik potensiale for virkning. Slike sammenhenger og betydningen av situasjonen i kommunens bolig- og tomtemarked, vurderes nærmere i våre samlede refleksjoner i kapittel 5.

Den videre gjennomgangen vil starte med en kort analyse av resultatene fra nevnte spørreundersøkelse, før vi går nærmere inn på funnene fra intervjuene.

2.2 Resultater fra spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble det stilt to konkrete spørsmål om betydningen av å kunne stille krav i planprosesser. I tillegg ble det stilt spørsmål om bruk og manglende bruk av henholdsvis kommunale utleieboliger og tilvisningsavtaler, samt årsaker til eventuell manglende bruk. Vi har i tillegg undersøkt om virkemiddelbruken kan sees i sammenheng med situasjonen i boligmarkedet i kommunen og om det er noen ulikheter når det gjelder sentralitet og befolkningsantall i kommunen.

Det ble til sammen mottatt svar fra 95 kommuner, men for det enkelte spørsmål kan antall respondenter være lavere, som følge av at spørsmålet ikke er relevant eller at respondenten ikke har hatt kunnskap til å besvare spørsmålet. Et eksempel på førstnevnte er nettopp spørsmålet som gjelder manglende bruk av tilvisningsavtaler, som kun besvares av kommuner som faktisk ikke benytter slike.

Overordnet er det 79 av 94 kommuner som har en formening om muligheten til å stille krav om kommunale boliger/tilvisningsavtaler o.l. i reguleringsaker, kan være egnet til å styrke kommunens tilbud av kommunale utleieboliger, jf. Figur 1. 29 prosent mener at dette kan være egnet i stor grad, mens 48 prosent mener i noen grad. Kun henholdsvis seks og én prosent mener det kun vil ha betydning i liten eller ingen grad.

Hvis vi deler svarene opp med utgangspunkt i sentralitet og befolkningsintervaller, finner vi at kommuner med under 10 000 innbyggere har klart mindre tro på effekten enn større kommuner. Mens 44 prosent av kommunene med over 10 000 innbyggere svarer at det vil være egnet til å styrke tilbudet i stor grad, svarer kun 19 prosent av de mindre kommunene det samme. I noen grad svares av henholdsvis 44 og 52 prosent.

Tilsvarende mønster finnes hvis vi tar hensyn til sentralitet. I sentralitetsklasse 1 og 2 svarer 7 av 12 kommuner (58 prosent) at det vil være egnet til å styrke tilbudet i stor grad. Tilsvarende tall for klasse 5 og 6 gir kun 9 av 42 (21 prosent), og for klasse 3 og 4, kun 11 av 39 (28 prosent). For kommunene som mener det vil styrke tilbudet i noen grad, er andelen større hos de minst sentrale kommunene (45 prosent) sammenlignet med de mest sentrale kommunene (33 prosent). De minst sentrale kommunene ser derimot ut til å ha mer tro på at enklere tilgang til å «bestille» utleieboliger i nye utbyggingsprosjekter, kunne hjulpet

kommunen, sammenlignet med de mest sentrale kommunene. I sentralitetsklasse 4, 5 og 6, har henholdsvis 67, 71 og 64 prosent tro på at enklere tilgang til å bestille boliger i nye prosjekter kan gi enklere tilgang til nye boliger. I sentralitetsklasse 1, 2 og 3 er det samlet 48 prosent som svarer det samme. Den tilsynelatende motsetningen mellom svarene her, kan muligens forklares av spørsmålsformuleringen der det ene spørsmålet fokuserer på betydningen av om det blir enklere å «bestille» boliger, mens det andre spørsmålet konkret viser til krav om kommunale utleieboliger eller tilvisningsavtaler i reguleringsplan.

Kanskje noe overraskende svarer 30 prosent av kommunene, som i dag ikke benytter tilvisningsavtaler, at krav i planbestemmelsene vil være egnet til å styrke tilbudet i stor grad. 48 prosent svarer i noen grad. Dette er riktignok noe færre enn blant kommunene som benytter seg av tilvisningsavtaler i dag, som er henholdsvis 38 og 49 prosent, men andelen som har tro på en effekt er likevel stor. Det er ikke mulig å lese ut av resultatene om det er kjøp av boliger i prosjektene eller tilvisningsavtaler som vil være den forventede nytten.

61 prosent mener at enklere tilgang til å «bestille» utleieboliger i nye utbyggingsprosjekter trolig ville bidratt til at kommunen kunne fått enklere tilgang til nye boliger som leies ut, mens 23 prosent svarer at det er usikkert om nybyggingsprosjektene ville gitt fordelaktige boliger for kommunen, jf. Figur 3. Seks prosent har svart «vet ikke», mens resterende kommuner har svart at det av ulike grunner vil ha liten betydning. Årsaker som nevnes er

- Det fremforhandles utbyggingsavtaler allerede i dag.
- Det avhenger av kommunalt initiativ eller prioritering som mangler i dag.
- Det vil selv med bestilling være usikkert når leveringstidspunktet faktisk vil bli og dette kan påvirkes av ulike faktorer som kan føre til store utsettelse.
- Det er ingen utbyggingsprosjekter i kommunen.

Hvis vi ser hvordan svarene påvirkes av befolkningstallet i kommunen, fremgår det at

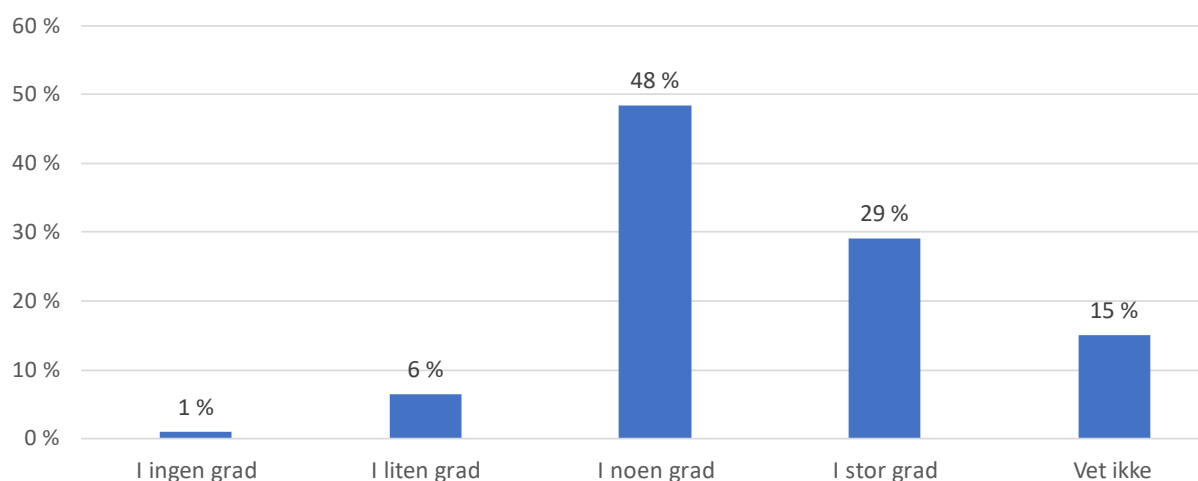
kommuner med færre enn 10 000 innbyggere, har større tro på at dette kan gi kommunen en enklere tilgang til nye boliger som kan leies ut. 65 prosent av 55 respondenter i denne gruppen har tro på dette, sammenlignet med 54 prosent av 39 respondenter i de større kommunene.

Dataene viser videre at kommuner som i dag benytter seg av tilvisningsavtaler i stor grad også har mest tro på at enklere tilgang til å bestille vil gi kommunen enklere tilgang på boliger. 75 prosent av 12 respondenter svarer dette, mens 58 prosent av 45 respondenter gir samme svar blant kommuner som ikke benytter tilvisningsavtaler i dag. Det begrensede utvalget som benytter tilvisningsavtaler i stor grad, gjør imidlertid at disse tallene må tolkes med forsiktighet. Av alle som benytter tilvisningsavtaler, er andelen 65 prosent av 37 respondenter.

Vi har også sammenstilt svarene med hvordan kommunene opplever tilgangen på boliger i det ordinære boligmarkedet. Svarene tyder på at troen på tiltaket øker i takt med hvor dårlig tilgangen på boliger vurderes å være i det private boligmarkedet. Hele 69 prosent av 61 respondenter som opplyser at boligtilgangen er dårlig eller svært dårlig, mener tiltaket kan gi kommunen enklere tilgang til boliger. For øvrige respondenter er tilsvarende samlet andel på 45 prosent. Hva som er årsaken til denne forskjellen er uklar, men det kan være at kommuner med dårlig tilgang enten har en forventning om at krav og forpliktelser fra kommunen kan bidra til at flere prosjekter kommer i gang eller at kommunen ellers opplever at kommunen ikke får tak i boliger i de prosjekter som faktisk bygges; enten grunnet egen finansieringsutfordring eller at utbygger søker å unngå salg til kommunen.

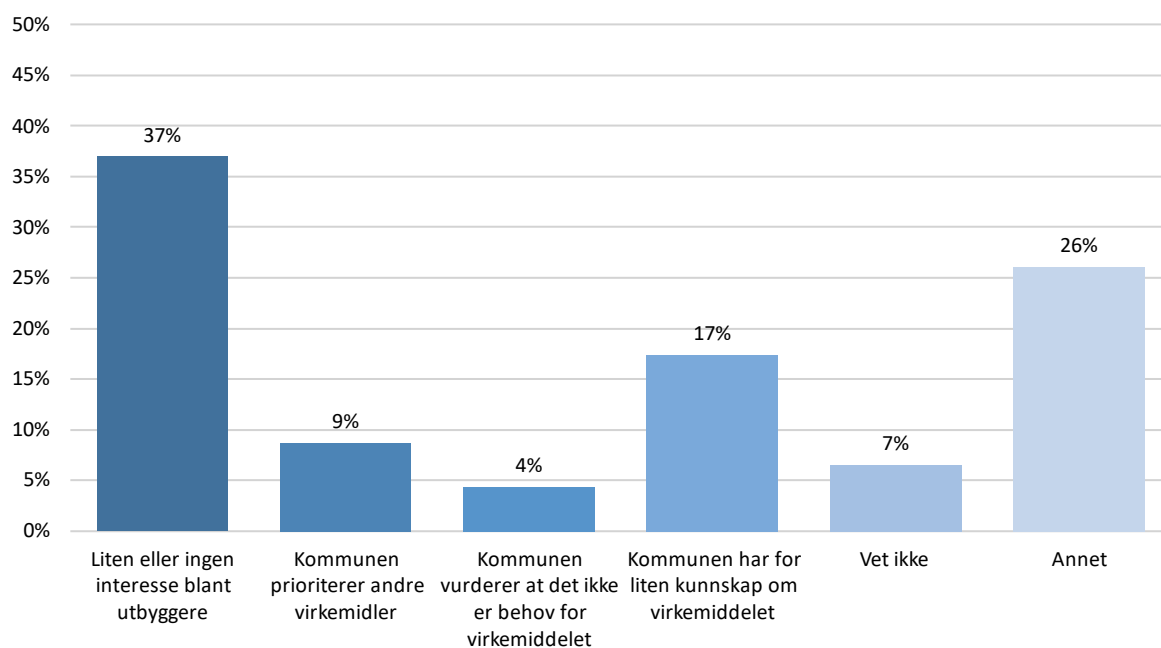
I Figur 2 er det gitt en oversikt over årsaker til at kommuner ikke benytter tilvisningsavtaler i dag. Manglende benyttelse av tilvisningsavtaler skyldes i 37 prosent av tilfellene liten eller ingen interesse blant utbyggere, mens 17 prosent skyldes for lite kunnskap om ordningen i kommunen.

Figur 1 Forutsatt at kommunen får rett til å overta boliger i utbyggingsprosjekter fra utbyggere mot kompensasjon: I hvilken grad kan muligheten til å stille krav om kommunale boliger/tilvisningsavtaler o.l. i reguleringsaker, være egnet til å styrke kommunens tilbud av kommunale utleieboliger (N = 93)



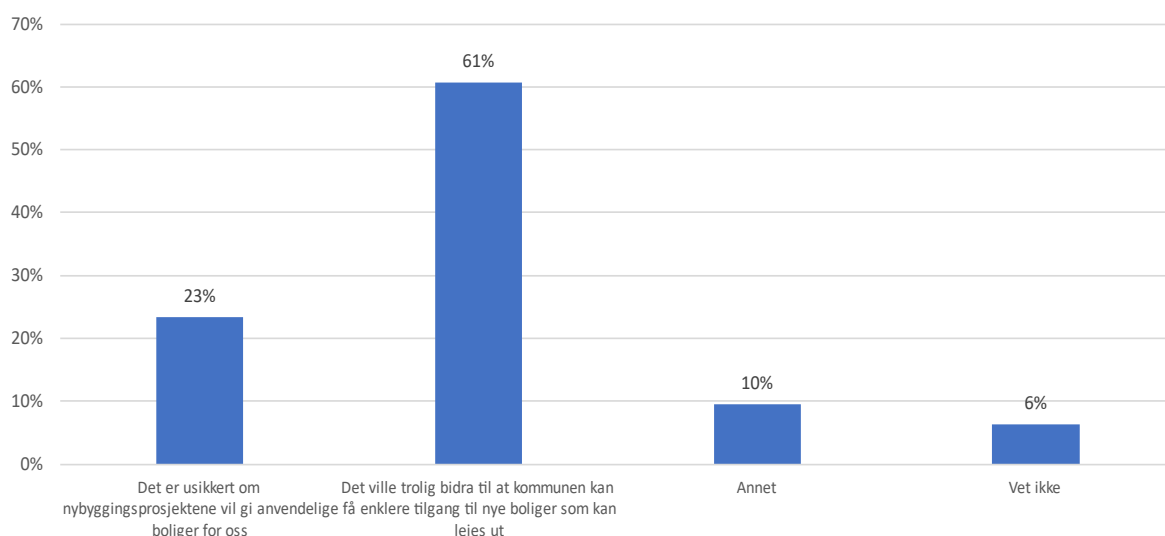
Kilde: Oslo Economics og NIBR

Figur 2 Årsaker til at tilvisningsavtaler ikke ble benyttet i 2022 (N = 46)



Kilde: Oslo Economics og NIBR

Figur 3 Ville det være til hjelp for kommunen om dere kunne fått enklere tilgang til å «bestille» utleieboliger i nye utbyggingsprosjekter? (N = 94)



Kilde: Oslo Economics og NIBR

2.3 Intervjuer med kommuner

I intervjuene med kommunene har følgende tema blitt gjennomgått:

- Situasjonen i bolig- og tomtemarkedet i kommunen.
- Hvilke erfaringer kommunen har med bruk av tilvisningsavtaler, og hva som er årsaken til at dette virkemiddelet eventuelt ikke benyttes.
- Om kommunen har noen erfaring med å kjøpe boliger fra utbyggere til «markedspris».
- Vurderinger av om den samlede virkemiddelbruken i kommunen vil kunne påvirkes av om kommunen får anledning til å angi at en andel boliger i et utbyggingsprosjekt skal være kommunale boliger eller boliger med tilvisningsavtaler.
- Vurderinger av om det vil kunne gi en merverdi utover dagens virkemidler dersom kommunen kan angi at en andel boliger i et utbyggingsprosjekt skal være kommunale boliger eller boliger med tilvisningsavtaler, og i så fall på hvilken måte.
- Vurdering av hvilke effekter en slik mulighet til å stille krav kan ha på boligmarkedet og tomtemarkedet.

Overordnet er tilbakemeldingene fra kommunene at slike krav i planverket på generelt grunnlag, vil kunne styrke kommunens tilbud av kommunale utleieboliger. Betydningen synes imidlertid å være avhengig av hva som er situasjonen i kommunen når det gjelder tilgang på tomter og boliger, og av interessen blant utbyggere i de ønskede områdene av kommunen. Det

vil også være ulikheter mellom krav om utleieboliger der kommunen samtidig forplikter seg til å kjøpe boligen, og bruk av tilvisningsavtaler, ettersom sistnevnte krever at det foreligger en avtaker av boligene som står for utleien.

«Dette har de diskutert internt og mener det ville øke omfanget av avtaler. Det er ressursmangel i kommunen og begrenset hvor mye tid de kan bruke på slikt. Krav ville økt muligheten.»

Ressursbruk i kommunen

I dag er det slik at dersom kommunen ønsker tilvisningsavtaler, må kommunen lyse ut dette og håpe på interesse blant utbyggere som skaffer tomter.

Kommunene gir i stor grad uttrykk for at krav i plan kan være gunstig for kommunen både når det gjelder å sikre de riktige boligene ut fra behovet og redusere ressursbruken knyttet til dialog med utbyggere. Det påpekes at det er ressursmessige utfordringer i kommunene og at tilgang på tomter er utfordrende.

I noen kommuner med liten interesse blant utbyggerne vil det, selv om det innføres krav, være behov for ytterligere handlinger fra kommunen for å få gjennomført ønsket boligbygging.

I andre kommuner kan det være manglende bevilgninger som kan hindre kommuner i å kunne benytte seg av muligheten til å stille krav i utbyggingsaker.

Finansieringsutfordringer kan gjøre det vanskelig for kommunen å sikre en rettferdig og forutsigbar bruk av muligheten til å stille krav.

Planlegging og finansiering

Kommunene uttrykker at det vil være en fordel å kunne inngå en avtale med utbygger på et tidligere stadium i byggeprosessen, slik at boligene i størst mulig grad kan tilpasses kommunens behov. Hvis kommunen kommer inn sent i prosessen, blant annet som følge av at finansiering ikke er på plass tidlig nok, vil det være for sent for kommunen å få tilpasset boligene.

Kommunene påpeker at dersom det settes krav i planbestemmelsene, vil det kunne være viktig for forutsigbarhet og planlegging i kommunen.

- For tilvisningsboliger er kommunene, i likhet med utbyggerne, (se kapittel 4), tydelige på at de må vite at de får finansiering (dvs. lån fra Husbanken). Kommunene ser en fare i at uklarhet om finansiering til tilvisningsprosjektene kan føre til forsinkelser for hele prosjektet.
- For kommunale utleieboliger er kommunene like tydelige på at kommunens egen finansiering må være på plass dersom et slikt krav skal ha effekt. Et krav i plan vil ikke hjelpe dersom kommunen mangler midler til kjøp.

Det påpekes videre at dagens situasjon er slik at kommunen kan be om inntil 10 prosent av boligene i et prosjekt og kjøpe disse til markedspris. Det kunne vært en fordel å kunne signalisere i reguleringsplanen at kommunen mangler kommunale boliger i området og derfor har behov for dette.

En av kommunene kommenterer at tilvisningsavtaler med inntil 40 prosent tildelt vanskeligstilte på boligmarkedet fungerer fint i praksis. Det påpekes at 40 prosent høres mye ut, men at det fungerer når disse spres på ulike steder i blokken.

I de kommunene vi har snakket med forventes det at utbygger vil tjene på å få dette inn i plan. Dette bildet må ses i sammenheng med at de fleste kommunene vi har snakket med har et fungerende marked for tilvisningsavtaler og dermed har utbyggere i kommunen som har interesse av slike avtaler. I kommuner med liten interesse, vil

betydningen av slike krav være mindre klar, jf. resultatene fra spørreundersøkelsen.

Kommunene påpeker at modellen for Husbankens finansiering av tilvisningsboliger slik den er i dag ikke passer med behovet for forutsigbarhet som kreves dersom dette skal inn som krav i en reguleringsplan. I dag vil et plan-krav om tilvisningsavtale ikke sikre lånefinansiering fra Husbanken. I dagens ordning er det først når rammetillatelsen er gitt at Husbanken kan innvilge finansiering. Med dagens ordning vil utbyggere derfor ikke ha visshet om at plankravet vil følges av finansiering.

Dette innebærer at en eventuell endring i muligheten for å stille krav i reguleringsplanen, må følges opp med tilsvarende tilpasninger i Husbankens regler.

Det nevnes videre at det i planer som omfatter flere utbyggere, vil være en forventning om at alle utbyggerne møter samme krav. Dersom det stilles krav, er det grunn til å forvente at utbyggere i enda større grad følger med på likebehandling innenfor ett og samme område. Denne forventningen må ses i sammenheng med at det vil kunne være ulike grad av kapasitet og kompetanse hos utbyggere til å innfri ulike krav og når det gjelder boligene. Dette forholdet er først og fremst viktig dersom kravet omfatter tilvisningsavtale (se kapittel 4). Ved krav om kommunale utleieboliger er situasjonen en annen. Ved bestemmelser om tilvisningsavtale kreves et apparat for å håndtere utleien av boligene. Ved bestemmelse om kommunale boliger, kan utbyggere tjene på at det inngås avtaler med kommunen tidlig fordi det vil sikre et forhåndssalg.

Markedsforhold

Kommunene viser videre til dagens utfordring med å komme tidlig nok inn i planer, særlig i fortettingsområder. Der er det dyrt å kjøpe og bygge og kommunene er gjerne avhengige av tilvisningsavtaler i slike områder. Ettersom bygget må ha rammetillatelse for å få husbankfinansiering, får imidlertid ikke kommunen mulighet til å komme tidlig nok inn i prosessen og dermed få boliger tilpasset behovet.

Totaltilgangen i markedet er generelt av betydning for kommunens muligheter. I et presset boligmarked er det vanskelig å finne anledning til tilvisningsavtaler i ønskede områder.

3. Erfaringer fra utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning¹

I rapporten om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning, ble det vurdert nye bestemmelser i plan- og bygningsloven som gir kommunene adgang til å regulere disposisjonsform, organisasjonsform og/eller alternative etableringsmodeller for boliger.

Utgangspunktet for vurderingene, var de tre hovedmodellene som blir benyttet for organisering og finansiering av nye boliger: Sameie/selveie, borettslag og utleieboliger. I utredningen ble det vurdert mulige modeller kommunene kan stille krav om i sin arealplanlegging, som potensielt kan være relevante med hensyn til målsettinger om sosial bærekraft i boligmarkedet. Dette er borettslag, utleieboliger og nye etableringsmodeller.

I de intervjuene som ble gjennomført i forbindelse med utredningen, ga kommunene uttrykk for at de ønsker nye virkemidler for å fremme sosial bærekraft i planleggingen. Kommunene var generelt positive til å kunne få mulighet til å stille krav til boligsammensetning. Samtidig var kommunene tilsynelatende usikre på relevansen av å stille krav til de tre konkrete boligmodellene som ble vurdert, men noen ga uttrykk for å være mer positive enn andre.

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

Vurderingen i utredningen av dette var at kommunene gjerne vil ha en opsjon til å kunne stille krav til

disposisjonsform selv om de ikke umiddelbart ser relevansen av det i dag. Videre formidlet en del kommuner muligheten å stille krav til andre boligmodeller enn de som ble vurdert i utredningen. Det var for eksempel noen kommuner som mente at det kunne være behov for å tenke litt nytt når det gjelder boligmodeller, og flere kommuner var nysgjerrige på modeller for rimelige boliger som allmennbolig-modellen i Danmark. Kommunene var også interesserte i muligheten for å regulere til studentboligformål.

Det fremgår videre at kommunene ga uttrykk for at sosial bærekraft og sosioøkonomisk fordeling i utbyggingsprosjekter i liten grad har vært tema i kommunenes dialog med utbyggerne: «Det synes derfor å være potensial for å fremme sosiale hensyn gjennom dialog og veiledning overfor utbyggerne i større grad enn i dag også uten endringer i lovverket.»

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

¹ Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning (2022), utarbeidet av Oslo Economics og NIBR for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

4. Betydning av endringer for bransjen

4.1 Skille mellom utleieboliger og tilvisningsboliger

Innledningen pekte på en viktig forskjell mellom tilvisningsboliger og kommunale utleieboliger. Tilvisningsboliger er boliger som bygges og forvaltes av utbygger, og hvor kommunen har rett og plikt til å disponere 40 prosent av boenhetene til hushold som kommunen har ansvar for å bosette. Kommunen velger ut hvilke hushold som skal få bolig i tilvisningsbygget og utbygger velger leietakere til de øvrige enhetene. Utbygger har ansvar for å drifte og forvalte bygget. Bestemmelser om tilvisningsavtaler i reguleringsplan er derfor basert på at det er utbygger som forvalter disse boligene etter at de er oppført.

Kommunale utleieboliger eies av kommunen, og kommunen står for tildeling, forvaltning og vedlikehold. Bestemmelser om kommunale utleieboliger inn i reguleringsplan bygger på en forutsetning om at disse boligene overføres til kommunene umiddelbart etter at de er oppført. Siden annet ikke er bemerket i utlysningen går vi også ut fra at boligene overføres til «markedspris». Det betyr i praksis at boligene kjøpes («på prospekt») med den rabatten som det medfører (for alle som kjøper på boliger mens de er på planstadiet, ca. 1-2 år før ferdigstilling).

Disse forskjellene mellom de to boligtypene er svært viktige for utbyggerne, slik at vi har valgt å behandle dem hver for seg.

4.2 Kommunale utleieboliger

Bestemmelsen om at nye byggeprosjekt skal ha en andel kommunale utleieboliger, er vurdert ut fra en forutsetning om at kommunen kjøper disse boligene fra utbygger, på prosjekt, og forvalter dem. Utbygger har med andre ord ingen forpliktelser for disse boligene enn boliger solgt til «alminnelige boligsøkere». Utbygger og kommune står fritt til å beslutte hvor i byggene boligene som kommunen skal overta skal ligge. Boliglovene legger i dag begrensinger på antall enheter som kommunen kan eie (10 prosent med ytterligere tillegg på 20 prosent i borettslag under bestemte forutsetninger).

4.2.1 Plikt, ikke mulighet

Utbyggerne er opptatt av at bestemmelsen om at kommunene vil bruke denne retten, bør fattes tidlig i prosjektfasen. De mener at det i prinsippet er en god ordning som vil bidra til å øke forhåndssalget i prosjektet og dermed bidra til at bygging kan komme raskere i gang. De er imidlertid opptatt av at dersom

bestemmelsen brukes må det være en plikt. Når kommunen har inkludert en bestemmelse om at en andel av boligene skal være kommunale utleieboliger, må kommunen forplikte seg til å gjennomføre kjøpet og forvalte boligene, på lik linje med alle andre som kjøper bolig («på prospekt»).

«Da bør i så fall kommunen gjøre dette tidlig i prosessen, for da har de muligheten til å få en god pris. Dette kan jo kommunen allerede i dag - det er jo innfor regelverket. Dette kan være positivt, hvis det gjøres riktig, hvis det er et samarbeid. Hvis det er en kommune hvor du får en felles forståelse at dette blir en bra ting for helheten, så kan det bare være positivt for utbyggerne».

4.2.2 Eldre som målgruppe

I diskusjoner om målgrupper for kommunale utleieboliger kom eldre boligsøkere fram på to måter:

For det første peker flere utbyggere på behovet for utleieboliger til eldre, spesielt i boligprosjekter som ligger sentralt lokalisert (nært kollektivknutepunkt og servicetilbud). Utbyggerne har ulik oppfatning om det er hensiktsmessig at boliger, både kommunale utleieboliger og øvrige boliger i et prosjekt, øremerkes for eldre. En fordel med øremerking er at det reduserer risikoen for at utleieboligen skal medføre sjenanse for øvrige beboere. En annen fordel er at ekstra tilpasning da er lettere å få til. Blant ulempene ble det framhevet at vi som samfunn bør lage ordninger der eldre kan utnytte den boligformuen de besitter. Ordinære kjøpsbetingelser og del-eie ses dermed som bedre alternativer enn utleie til eldre.

Utbyggere har også boligprosjekter som har bestemte målgrupper («i sikte») uten at boligene er øremerket. Dette gjelder blant annet typiske «Pluss-konsepter». Et plusskonsept vil medføre økte fellesutgifter for alle beboere, i form av utgifter som til «vert» og drift av fellesområder. Fellesområdene er større og mer omfattende utstyrt enn i «ordinære borettslag og sameier». En eventuell bestemmelse om at en andel boliger skal være kommunale utleieboliger kan dermed «kollidere» med slike konsepter – ved at kommunen kan se det som vanskelig for husholdet som tildeles boligen å betale forhøyede fellesutgifter. Dersom kommunen pålegger en andel kommunale utleieboliger i slike prosjekter, må de forhøyede fellesutgiftene aksepteres som en del av avtalen.

4.2.3 Konsekvenser for bolig- og totemarkedet

Utbyggerne uttrykker seg positivt til en bestemmelse om at kommunene skal kunne bestemme at en andel

av boligene skal være utleieboliger. Under forutsetning om at kommunen overtar boligene på ordinær måte og forvalter disse, og at det er god dialog om disse boligenes plassering og målgrupper for enhetene, ses det som positivt for boligforsyningen fordi prosjektet da oppnår ønsket andel forhåndssalg raskere og utbygger kan komme raskere i gang.

Utbyggerne uttrykker større usikkerhet om en bestemmelse om at kommunene skal kunne bestemme at en andel av boligene skal være utleieboliger, vil ha noen effekt på tomtemarkedet. Andelen enheter er såpass lav at det ikke vil ha nevneverdig effekt.

4.3 Tilvisningsavtaler

Et krav om at et boligprosjekt skal inneholde tilvisningsboliger vil gjelde alle typer utbyggere. Reguleringsplanen gjelder uavhengig av hvem som har utbyggingsrettighetene. Prinsipielt vil kravet derfor være likt for alle. I praksis vil det imidlertid slå ulikt ut for ulike utbyggere. Noen utbyggere er «rigget for» å forvalte boliger etter at de er oppført, mens andre ikke har et slikt apparat. Siden Norge er et «selveierland» er det mest utbredt at utbyggere oppfører boligene fysisk og organiserer rettighetene til boenhetene enten innenfor et sameie (i tråd med lov om eierseksjoner) eller innenfor et borettslag (i tråd med borettslagsloven), og eierrettighetene blir overført til seksjonseier (ved sameie) eller det nyopprettede borettslaget (med bruksrett til spesifikke enheter). Når dette er gjort, er utbyggers befatning med bygget over (men med visse garantier og forpliktelser regulert gjennom bustadsoppføringsloven). Boliger med tilvisningsavtaler forutsetter at utbygger forvalter byggene fram til avtalen utløper (20 år fra utbetalt lån). Utbyggere sier:

«Dere må se hvem dere snakker med, om aktøren har en rigg som er egnet til å forvalte dette».

Utbyggere som har erfaring med å forvalte boliger, både gjennom tilvisningsavtale med kommunen og gjennom alminnelige utleiebolig, framhever at det å bruke ulike disposisjonsformer i ett og samme prosjekt bidrar til at de får solgt raskere. I områder der det er mange utbyggere som konkurrerer om kjøpere, ser de det som en fordel å kunne «spille på» ulike disposisjonsformer, fordi formene retter seg mot noe ulike kjøpergrupper. Også disse er avhengige av at deler av boligene blir avhendet «en block» til andre aktører:

«... Eller hvis det er sterk konkurranse med stor tilbudsside som i (område NN) må utbygger bruke hele verktøykassen for å

komme i gang. I stedet for å vente for lenge på salgene lønner det seg å ta mindre fortjenester, og for eksempel bygge den utleieblokka... På (NN) selger vi både til private utleieinvestorer og vi bruker tilvisning. Motivasjonen for dette er at dersom vi bare skulle vente på at boligkjøperne, alle som skal kjøpe en ny bolig, skulle komme til oss, ville vi ikke kommet i gang med prosjektet fort nok. Da er det bedre å selge for utleie til boliginvestorer, som igjen leier ut - eller å inngå tilvisningsavtale. Dette er utbyggerøkonomien inn i denne problematikken».

Utbygger veksler mellom å bygge for ordinært salg, selge en hel blokk til en (annen) profesjonell utleier og inngå avtale med kommunen.

Utbygger er imidlertid tydelig på at heller ikke de er den beste eieren av en tilvisningsblokk på lang sikt, til tross for at de har utleiekompetanse i konsernet.

4.3.1 Forhandling eller pålegg

Utbyggerne mener også det er en vesensforskjell om kommunen kan pålegge at en andel skal være tilvisningsbolig eller om dette er resultat av forhandling. Den «ordinære» framgangsmåten for tilvisningsboliger er at kommunen averterer et behov for en slik avtale og at utbyggere konkurrerer om å få oppdraget. I en slik prosess forhandler utbygger og kommunen om en rekke forhold knyttet til utforming av bygget og fordeling av enhetene som kommunen skal disponere. Også valg av leietakere står på agendaen i slike forhandlinger. Utbyggerne er tydelige på at dersom kommunen kan pålegge dem å bygge tilvisningsboliger vil de ha dårligere forhandlingskort vis-a-vis kommunen.

En underliggende usikkerhet er knyttet til hvordan boligbygget der kommunen har tilvisningsrett og øvrige enheter er utleieboliger, vil fungere sammen med de øvrige byggene i prosjektet.

«Jeg vet at man prøver å holde det godt hemmelig at dette er utleieblokken. Det er ikke alle som vet at den blokken er utleieblokken. Det er ikke noe som står i avisen, liksom. Man leier ut en og en bolig. Det synes ikke i markedet nødvendigvis når man skal selge resten av prosjektet. Men ... det er noen sånne sider ved markedet også som skaper litt usikkerhet.»

Forhandling og dermed frivillighet understøttes av flere andre utbyggere. Fra boligbyggelagene

framheves også at deres offisielle standpunkt er at man ønsker å fortsette det med forhandlinger.

«Det å ha god dialog med kommunen er det aller beste. Utbygger kjenner markedet, kjenner behovene. Kommunene har sine behov, og så får man gå i dialog. Jeg tror at det store potensialet ligger i dialog og samarbeid. Hvis kommunene sier at de ønsker dette, så tar noen ansvaret for å etablere dialogen på lokal nivå. Å få det nettverket sånn at man vet hvem de profesjonelle utleierne er. Å få disse menneskene til å snakke sammen...»

4.3.2 Dagens tilvisningsavtaleordning er ikke optimal for formålet

Utbyggerne mener også at dagens ordning med tilvisningsboliger ikke er optimal for «påbud» i et ordinært boligbyggeprosjekt. Dagens ordning er at 40 prosent av enhetene skal disponeres av kommunene. Utbyggerne mener at denne prosenten er for høy. De mener 10 prosent er passende omfang for å skape et godt bomiljø med stor grad av inkludering. Dette gjelder også for tilvisningsboliger som er til «ordinært vanskeligstilte» – dvs. hushold som i utgangspunktet ikke har andre utfordringer enn svak økonomi.

«Vår erfaring er at har du 10 prosent i et prosjekt, så blir helheten bra. Da blir det ingen stigmatisering, Men når du er på 40 prosent for vanskeligstilte, så spørres det virkelig hvem beboerne er. En tenker hvordan bomiljøet blir, og blir skeptisk. Grunnen til at vi likevel gjorde dette, og som har gjort at det nå fungerer godt, er at det var et spesielt format for både seniorer og voksne».

Utbyggere peker på tre forhold: antall enheter som kommunen disponerer, hvordan kommunen velger ut og følger opp sine leietakere, og at tilvisningsavtaler også kan være et godt virkemiddel for bosetting av eldre.

Utbyggere er avhengig av at det skapes et godt miljø og at prosjektet oppfattes som attraktivt av boligsøkere. Boligprosjekter organiseres i byggetrinn og det vil alltid være en del re-salg av boliger i tidligere trinn som i praksis konkurrerer med salg av nye boliger i senere trinn. For at utbygges estimat på inntekter skal holde, er et godt bomiljø viktig.

Eldre som målgruppe framheves av flere utbyggere. De viser til at de i dialogen med kommunen ser behovet for utleieboliger for eldre, spesielt i bygg som ligger sentralt til. Dette er en potensiell målgruppe der usikkerhet vedrørende konsekvenser

for bomiljøet er lite fremme, samtidig som det bygningsmessig medfører noen utfordringer.

Boliger for eldre bør ha «det lille ekstra» (terskelfritt, støtdebøyle på bad, anti-skli belegg på gulv mm). Dette er forhold som koster noe mer, men som det generelt er lav betalingsvillighet for. Dersom utbygger vet at en andel av boligene (eksempelvis gjennom tilvisningsavtaler) er forbeholdt eldre og seniorer, vil de lettere kunne forsvare å legge inn denne type kvaliteter i byggene.

4.3.3 Tilvisningsbolig og gjennomføringsusikkerhet

Utbyggerne framhever gjennomføringsusikkerhet som et ytterligere forhold som, for deres vurdering av en lov hjemlene, gir kommunen rett til å kreve at en andel av boligene i et prosjekt skal være tilvisningsboliger. De peker på at finansieringen av tilvisningsboliger kan være tidkrevende, og at det generelt er usikkerhet om lånet faktisk kommer. Deres erfaringer ved dagens situasjon er at kommunene avetterer, men prosessen er beheftet med usikkerhet både mht. om Husbanken tilbyr lånefinansiering og når slik finansiering eventuelt kommer. Usikkerhet om et bygg, som i praksis er et byggetrinn eller en del av et byggetrinn, har ringvirkninger for prosjektøkonomien. De frykter at denne usikkerheten ikke blir eliminert, selv om retten til pålegg innføres, og peker da på betydelige negative konsekvenser for utbyggingsøkonomien:

«Det er den prosessrisikoen man innfører ved å ikke få løst dette med tilvisning. Det er et viktig poeng som du gjerne bør bringe tilbake til KDD. Dersom det er usikkerhet, vil det sterkt påvirke prisen. Så hvis det ikke løses, så ser vi klare negative effekter av det».

Tilvisningsavtaler er i praksis et litt komplisert bilde å få på plass. Det er et samspill mellom Husbanken, kommunen og utbygger. Utbyggerne vi har snakket med mener at der kommunen får anledning til å pålegge utbygger at en andel av boligene skal være organisert som tilvisningsavtaler, bør det ideelt sett også være en profesjonell boligutleier med i prosessen. Dette fordi utbyggerne ser at på lang sikt bør utleieboliger, også tilvisningsboliger, forvaltes av en profesjonell aktør. De sier:

«Det er minst fire parter som må finnes sammen for at dette skal bli realisert - det øker gjennomføringskompleksiteten».

4.3.4 Konsekvenser på bolig- og totemarkedet

Utbyggernes kommentarer om mulige effekter av at kommunen skal kunne pålegge bruk av tilvisningsavtaler i nye boligprosjekter, er først og fremst knyttet til konkurransevridning i bransjen. Som

diskutert ovenfor er ikke alle utbyggere «rigget» til å forvalte boliger og i påvente av at det (eventuelt) etableres egne foretak som kan ta over og forvalte slike bygg profesjonelt, vil en betydelig andel av utbyggerne støte på utfordringer dersom en slik bestemmelse tas i bruk. Partnerskap eller salg til egne forvaltere er en mulighet, men det vil øke kompleksiteten og usikkerheten i prosjektet.

Utbyggernes refleksjoner over konsekvenser for tomtemarkedet skiller mellom konsekvenser dersom en reguleringsplan med en slik bestemmelse gjelder for en tomt som allerede er kjøpt, eller om den er kjent før et kjøp. De mener at en slik bestemmelse medfører økt kompleksitet og økt usikkerhet og at dette igjen vil redusere utviklingspotensialet på eiendommen og dermed verdien på tomten. I tilfeller der tomten er kjøpt uten at dette har vært kjent/har inngått i verdivurderingen av eiendommen, vil dette kunne føre til at utbygging av eiendommen ikke vurderes som

lønnsomt og prosjektet kanselleres eller utsettes. I situasjoner der tomten allerede er kjøpt, vil innføring av en slik bestemmelse ha negativ effekt for utbyggers villighet til å igangsette bygging og dermed ha negativ effekt på tomtemarkedet.

Dersom bestemmelsen er kjent før tomten kjøpes, vil utbygger ta hensyn til dette i sine kalkyler og dermed i hva de vil by for tomten/eiendommen. I slike situasjoner vil bestemmelsen kunne ha den effekten at tomteverdien reduseres noe. Hvorvidt dette oppfattes som positivt eller negativt avhenger av hvor presset boligmarkedet er: I pressområder vil lavere tomtepris/lavere pris på utviklingseiendom ses som positivt. I områder med lite utbyggingspress er tomteverdiene ofte relativt lave i utgangspunktet. Ytterligere reduksjon vil da kunne bidra til at tomteeier heller vil beholde tomten og videreføre eksisterende virksomhet.

5. Refleksjoner over virkning

I dette kapittelet vurderer vi virkningene som kan oppstå dersom kommunene kan stille krav om at en andel boliger i et utbyggingsprosjekt skal være kommunale boliger eller boliger med tilvisningsavtale.

En innføring av en mulighet til å stille krav i planprosesser, vil i seg selv skape økt usikkerhet knyttet til utnyttelsen av tomter i privat eie, med mindre krav kommer med entydighet knyttet til finansiering. Dersom dette ikke er tilfelle, kan et krav redusere tomteverdien. I det kommunen faktisk benytter seg av muligheten, vil det påvirke lønnsomheten i prosjektet. Påvirkningen kan være både positiv og negativ avhengig av andre forhold i markedet.

Dersom det stilles krav, kan det føre til at utbyggere ikke ønsker å gjennomføre et prosjekt, for eksempel fordi de da ønsker å prioritere andre prosjekter. Utfallet vil avhenge av utbyggers og kommunens alternativer.

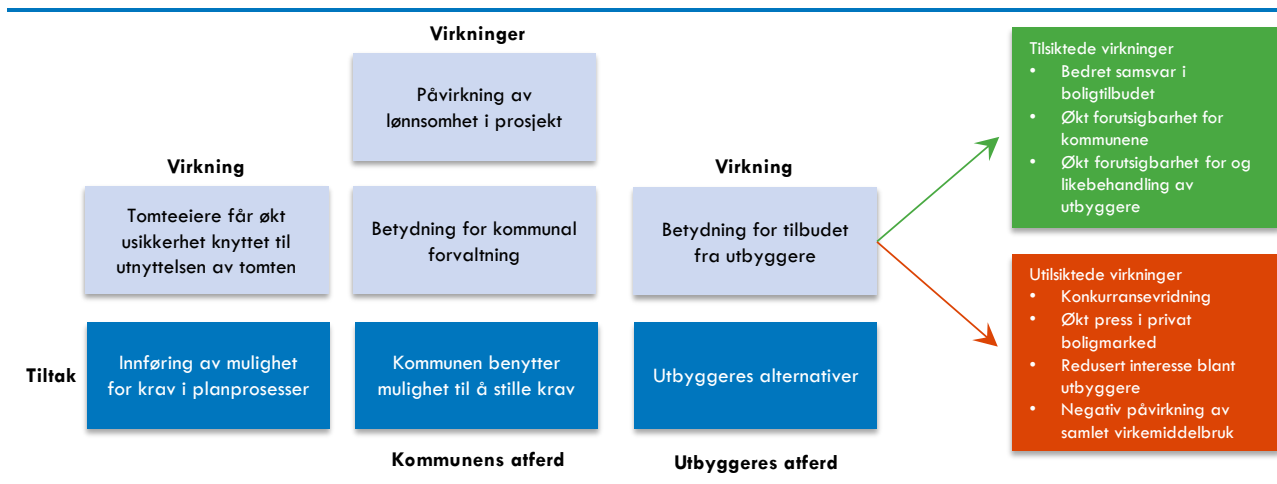
Målet til kommunen kan være å påvirke boligbyggingen slik at kommunen oppnår bedre samsvar mellom boligmassen og målgruppens behov, sikre forutsigbarhet i boligtilgangen, og sørge for mer forutsigbarhet for utbyggere knyttet til kommunens behov. I tillegg kan en mer overordnet og langsiktig planlegging i større grad sikre likebehandling av utbyggere.

Slike krav kan imidlertid ha noen utilsiktede virkninger avhengig av markedsforholdene og hvilke krav som stilles. Krav til tilvisningsavtaler kan potensielt gi en fordel for aktører som er vertikalt integrerte med både en utbyggingsenhet og en utleieenhet, noe som kan vri konkurransen i en uønsket retning. Kommuner som stadig stiller krav til utbyggerne, kan bli mindre attraktive for fremtidig utbygging, og økt avsetning til kommunene kan også føre til uønsket press i det private boligmarkedet. Sistnevnte kan for eksempel føre til at husstander som ellers ville vært i målgruppen for startlån blir foretrekk fra markedet.

I 5.1 gjennomgår vi mulige konsekvenser for tomte- og boligmarkedet, som kan oppstå dersom det innføres en mulighet for kommunene til å stille krav i planprosesser om kjøp av boliger for utleie eller krav om tilvisningsavtale i prosjektet og kommunene benytter seg av denne muligheten. I 5.2 vil vi vurdere hvilken betydning slike krav vil ha for kommunens kostnader knyttet til forvaltning og i hvilken grad tiltaket kan være egnet til å gi merverdi i det boligsosiale arbeidet. Våre samlede vurderinger og anbefalinger kommer i 5.3.

Figur 4 viser en generisk framstilling av vurderinger om virkninger:

Figur 4 Årsak-virkningskjede



Figur: Oslo Economics og NIBR

5.1 Konsekvenser for tomte- og boligmarkedet

I det følgende drøftes på overordnet nivå mulige og sannsynlige virkninger på tomte- og boligmarkedet, herunder konkurranseforhold, priser og aktivitetsnivå. Tilsvarende som i kapittel 4, er det hensiktsmessig å gjøre separate vurderinger av virkninger som følge av krav om tilvisningsavtaler og krav om kommunale utleieboliger.

Vi vil understreke at det er stor usikkerhet knyttet til vurderingene vi gjør her. Verdikjeden for bolig og dynamikken i markedet er kompleks og utfallsvariablene vi ser på (konkurranse, priser og aktivitetsnivå) avhenger i stor grad av hverandre. Våre vurderinger fanger i begrenset grad den sammensatte dynamikken i markedet som helhet, men forsøker heller å peke på isolerte, direkte virkninger på nevnte utfallsvariabler. Indirekte virkninger, eksempelvis at tomtepriser påvirker boligpriser, er i begrenset grad tatt inn i vurderingen.

Krav om tilvisningsavtaler

Krav om tilvisningsavtaler medfører mer komplekse utbyggingsprosjekter, ettersom utbygger må håndtere forvaltning og drift av boligene etter ferdigstillelse. Ettersom utbyggerne har ulike forutsetninger for å håndtere dette, vil krav om tilvisningsavtaler kunne være konkurransevridende og kunne føre til økt markedskonsentrasjon. De fleste utbyggere i dag bygger for salg, og kun et fåtall er rigget for forvaltning og utleie av boligene etter ferdigstillelse. I dagens utbyggermarked vil dermed krav om tilvisningsavtaler avskjære flere aktører fra å kunne utvikle tomten. På sikt vil man kunne forvente at markedet tilpasser seg dette, og at man vil kunne se flere vertikalt integrerte selskaper (kombinerte bolig- og utleieselskap) eller etablerte samarbeidskonstellasjoner som kan utvikle prosjektet. Omfanget av slike tilpasninger vil avhenge av omfanget av bruk av planbestemmelsene. I sum finner vi det lite sannsynlig at nye integrerte selskap eller samarbeidskonstellasjoner vil kunne veie opp for bortfall av aktører som ellers kunne vært aktuelle for å utvikle prosjektet. På dette grunnlag antar vi at krav om tilvisningsavtaler sannsynligvis vil gi økt konsentrasjon av utbyggere, med mindre kommunene eller andre sikrer avtale med et foretak som kan ta ansvar for forvaltning og drift.

Økt kompleksitet i prosjektene kan også bidra til redusert tomteverdi, både som følge av redusert etterspørsel (færre utbyggere som kan utvikle prosjektet) og den usikkerheten som følger med utleie og forvaltning av boligene. For tomter som er regulert

til boligformål fra før, vil man også kunne se en direkte verdiforringelse av at den alternative inntjeningen på å selge boligene trolig ville vært høyere.

Dette er altså først og fremst relevant ved bestemmelse om tilvisningsavtaler. Ved bestemmelse om kommunale utleieboliger – og tilhørende sikkerhet for at kommunen overtar disse – vil virkningene trekke i begge retninger: På den ene siden vil utbygger ikke kunne hente ut maksimal pris på alle enhetene, mens på den andre siden vil det bidra til økt forhåndssalg og utvide markedet for prosjektet (se kapittel 4).

Videre tilsier vurderinger om tilvisningsavtaler at det kan medføre økt kompleksitet, som kan gjøre at færre prosjekter blir igangsatt. Dersom utbygger kan velge mellom to prosjekter, ett med og ett uten planbestemmelser om tilvisning, vil i mange tilfeller sistnevnte bli prioritert. Dette både på grunn av kompleksiteten og potensiell prosessuell og finansiell usikkerhet ved prosjektet med krav om tilvisning, men også fordi rent salg av alle boligene i mange områder vil være mer lønnsomt.

I områder med tregt boligmarked derimot, kan det tenkes at krav om tilvisningsboliger kan bidra til å ta ned projektrisikoen og på den måten bidra til økt igangsetting. Vår kartlegging indikerer at utbyggere kan være mer positive til å gå inn i tilvisningsavtaler med kommunen i områder der det er lite press i boligmarkedet. I slike områder er det imidlertid vanskelig å se at det er nødvendig å bruke planbestemmelser for å få til avtaler om tilvisning. Avtalene kommer i stand frivillig mellom kommunen og bransjen.

Tilgangen til gunstig finansiering kan på sin side bidra til lavere finansieringskostnader knyttet til utvikling av prosjektet, som isolert sett kan gi økt boligbygging og dermed lavere boligpriser. Bransjen selv peker imidlertid på at finansiering fra Husbanken ofte kommer på plass for sent, som diskutert i kapittel 3. Med mindre usikkerhet om dette elimineres, vil de positive virkningene knyttet til finansiering utebli.

Krav om kommunale utleieboliger

Virkningene vil etter vår vurdering se veldig annerledes ut ved krav om kommunale utleieboliger. Gitt at kjøp av boligene avklares tidlig og at dette gjøres til markedspris, kan krav om kommunale utleieboliger ansees som et garantert forhåndssalg fra utbyggers perspektiv. Dette vil kunne føre til redusert projektrisiko og raskere igangsettelse av planlagte prosjekter. Raskere igangsetting vil kunne bidra til økt boligtilgang for alle typer boliger, og på den måten bidra til både reduserte bolig- og leiepriser. Som beskrevet over, er imidlertid virkningen på leiepriser

særlig usikker ettersom prisdannelsen i leiemarkedet avhenger av langt flere faktorer.

Med forbehold om at planbestemmelsene omfatter få enheter og er en forpliktelse når den først er tatt i bruk, vil det etter vår vurdering ikke ha nevneverdig innvirkning på tomtemarkedet på kort sikt. Vi vil imidlertid bemerke at på lengre sikt kan bestemmelsen, dersom den faktisk praktiseres i alle prosjekter, bidra til fortynning av kommunale utleieboliger og dermed bidra noe til utjevning av tomtepriser på tvers av områder i kommunen. Lavt

prisede områder kan få færre kommunale utleieboliger og høyere prisede områder kan få flere.

I motsetning til planbestemmelser om tilvisning, finner vi ikke grunnlag for at bestemmelser om kommunale utleieboliger vil påvirke konkurransen i utbyggermarkedet negativt. Snarere tvert imot kan redusert prosjektrisiko gjøre at aktører velger å påta seg prosjekter som de ellers ville avstått fra.

Figur 5 oppsummerer sentrale virkninger på tomte- og boligmarkedet av planbestemmelser om tilvisning og kommunale utleieboliger, slik diskutert hittil i kapittel 5.1.

Figur 5 Sentrale virkninger på tomte- og boligmarkedet

	Krav om tilvisningsavtaler		Krav om utleieboliger	
	Tilsiktede/ønskede virkninger	Utsiktede/uønskede virkninger	Tilsiktede/ønskede virkninger	Utsiktede/uønskede virkninger
Konkurranse blant utbyggere		<ul style="list-style-type: none"> Økt kompleksitet. Favoriserer utbyggere som er rigget for utleie og drift. Vil trolig medføre økt markedskonsentrasjon. 	<ul style="list-style-type: none"> Redusert prosjektrisiko kan gi flere aktører 	
Boligbygging	<ul style="list-style-type: none"> Utenfor pressområder: Redusert risiko for usolgte boliger (og tilgang til gunstig finansiering) tilsier isolert sett positiv effekt på igangsetting, men vanskelig å se gevinst fra i dag 	<ul style="list-style-type: none"> I pressområder: Svakere lønnsomhet sammenliknet med andre prosjekter – negativ virkning på igangsetting 	<ul style="list-style-type: none"> Økt forhåndssalg vil gi raskere igangsetting 	
Konsekvenser på områdenivå	<ul style="list-style-type: none"> Uklar effekt: Bedre sosioøkonomisk sammensetning av befolkning i området, men samling i ett bygg kan bidra til stigmatisering på mikronivå. Svak konkurranse mellom utbyggere kan gi mindre variert bebyggelse 		<ul style="list-style-type: none"> Kan bidra til fortynning av kommunale utleieboliger på tvers av områder i kommunen på lang sikt. Bedre sosioøkonomisk sammensetning av befolkning i området og på mikronivå fordi boliger kan fordeles i alle byggene. 	
	Virkninger på priser		Virkninger på priser	
Tomtepriser	<ul style="list-style-type: none"> Økt markedskonsentrasjon og usikkerhet/uleppe knyttet til forvaltning og drift tilsier redusert tomteverdi. 		<ul style="list-style-type: none"> Ingen vesentlig, direkte effekt 	
Boligpriser	<ul style="list-style-type: none"> I stor grad avhengig av utfall på boligbygging: Økt boligbygging tilsier lavere boligpriser og visa versa. 		<ul style="list-style-type: none"> Økt boligbygging tilsier lavere boligpriser. 	
Leiepriser	<ul style="list-style-type: none"> Ingen vesentlig, direkte effekt 		<ul style="list-style-type: none"> Ingen vesentlig, direkte effekt 	

Figur: Oslo Economics og NIBR

5.2 Potensialet for merverdi (kommunens virkemiddelbruk)

Som gjennomgangen over viser, vil mulighetene for at krav i planprosesser skal kunne gi en merverdi utover dagens virkemidler avhenge av hvordan markedet er i den enkelte kommune. I det følgende vil vi vurdere hvilken betydning slike krav vil ha for kommunens kostnader knyttet til forvaltning og i hvilken grad tiltaket kan være egnet til å gi merverdi i det boligsosiale arbeidet.

5.2.1 Forvaltningskostnader for kommunen

Dersom kommunen benytter seg av muligheten til å stille krav i planprosesser, forutsatt at kommunen i forbindelse med kravene må binde seg til kjøp eller bruk av tilvisningsavtale, vil dette innebære at kommunen må øke sin egen planleggingshorisont sammenliknet med i dag. Kommunen må da på et

tidligere tidspunkt forplikte seg til kjøp av et bestemt antall boliger pr prosjekt, prosjektet/prosjektene er ferdigstilt.

Kravene vil derfor ikke bare forplikte utbyggerne, men også kommunen. Ved krav om kommunale utleieboliger må det avsettes midler som kan utløses på kjøpstidspunktet, og ved krav om tilvisningsboliger må det planlegges slik at kommunen benytter det antall boliger som er avsatt til vanskeligstilte gjennom hele tilvisningsavtalen.

Dersom kommunen tidlig inngår avtale om kjøp av boliger, kan det være mulig å oppnå bedre priser enn senere i prosjektperioden, og det er også i større grad mulig å påvirke boligens utforming til å passe med målgruppens behov. Samtidig kan tidlige forpliktelser føre til redusert fleksibilitet, og kommunen kan dermed bli mer sårbar dersom det oppstår

uventede behov. En mer fleksibel ordning der krav i plan kun innebærer en opsjon for kommunen, som kommunen først må forplikte seg til på et senere tidspunkt, ville sikret kommunen isolert sett, men dette ville hatt en negativ betydning for utbyggere som da ville hatt en vesentlig usikkerhet i prosjektet.

Ved å komme tidlig inn i prosjektet med lang tid til ferdigstilling, vil det være større risiko for blant annet forsinkelser enn dersom kommunen inngikk en avtale senere. Kommunen vil imidlertid kunne sikre seg noe mot usikkerheten, gjennom å avtale med utbygger hvordan kommunens behov skal dekkes dersom det blir vesentlige forsinkelser i prosjektet.

Samtidig kan kravene i planen øke kommunens muligheter til en mer systematisk og langsiktig planlegging, noe som kan styrke samsvaret mellom behov og tilgjengelige boliger og dermed gjøre det boligsosiale arbeidet enklere.

Krav i planprosessen vil i noen grad forventes å redusere ressursbruken i kommunene som i dag benyttes til dialog og forhandlinger med utbyggere. Dette vil i all hovedsak gjelde i kommuner der utbyggere ser en stor verdi av å inngå avtaler med kommunen. I kommuner der interessen blant utbyggerne er liten i dag, vil ikke nødvendigvis krav i planprosessen påvirke muligheten til å øke behovsdekningen. Det kan likevel være kommuner der utbyggere kontrollerer store deler av tomtemarkedet og i dag prioriterer høyere lønnsomhet i det private markedet fremfor å inngå avtaler med kommunen. Kommunen vil da bevege seg fra en situasjon der det ikke benyttes særlige ressurser fordi annen virkemiddelbruk prioriteres, til en situasjon der de har mulighet til å sikre seg boliger fra utbyggere på et tidligere tidspunkt.

Samtidig vil nye krav i utbyggingsprosessen kunne øke behovet for en helhetlig, forutsigbar og rettferdig behandling av de samlede kravene som stilles i utbyggingsprosjekter i kommunen. Dette kan føre til økte koordineringskostnader for kommunen i oppfølgingen.

Samlet sett vurderes forvaltningskostnadene å være uendret eller med en svak reduksjon i ressursbruken i kommunene.

5.2.2 Betydning for bedre spredning av bosetting/økt egnethet og sosioøkonomisk variasjon i områder

For at kommunen skal kunne oppnå bedre egnethet for boligene gjennom bedre geografisk plassering, kvalitet tilpasset målgruppen og tilgjengelighet/kapasitet og/eller sosioøkonomisk variasjon i områder, må krav i plan føre til at det blir inngått flere avtaler

med utbyggere enn tilfellet er i dag. Dette må skje uten at det går på bekostning av boliger som uansett ville blitt benyttet av vanskeligstilte på boligmarkedet gjennom bruk av andre virkemidler, eller at samme antall avtaler inngås i områder der det i dag er utfordringer med å få dekket boligbehovet, mens bruken av andre virkemidler dekker behovene i andre deler av kommunen.

Fra kommunens ståsted synes det å være en forventning om at muligheten til å stille krav vil styrke kommunens tilgang på egnede boliger. I likhet med situasjonen i dag, vil effekten avhenge av interessen blant utbyggerne. Kommunen vil ønske at det er attraktivt å bygge ut i kommunen, samtidig som krav kan redusere attraktiviteten.

En utfordring for noen kommuner kan være at det blir bygget mye nytt, men at det sjelden blir tatt hensyn til vanskeligstilte i disse prosjektene. Sett fra kommunens ståsted kan det isolert sett, gitt at prosjektet uansett vil bli gjennomført, kunne være en fordel å kunne stille krav til utbygger. I slike tilfeller ville det blitt enklere for kommunen ved at forhandlingsbehovet blir redusert.

Det grunnleggende for kommunen er at det er tilgang på tomter i ønskede områder og at kommunen har midler til å finansiere boligbehovet.

Hvorvidt slike krav vil påvirke den samlede virkemiddelbruken i kommunen, vil påvirkes av ulike forhold. Dersom kravene påvirker konkurransesituasjonen, utbyggingstakten og prisnivået i markedet, vil det få konsekvenser for tilgangen på boliger i det private markedet og dermed også for de som kommunen ønsker å hjelpe over i eid bolig gjennom startlån.

5.3 Samlede vurderinger og anbefalinger

Effekten av å stille krav i planbestemmelser vurderes generelt å være usikker. Situasjonen i kommunene er ulik, og det vil derfor være ulike virkemidler som vil være egnet i ulik grad. I tillegg vil det være forskjell på effekten av om kommunen stiller krav og forplikter seg til å kjøpe en andel av boligene i et utbyggingsprosjekt eller om det stilles krav om tilvisningsavtale.

Innføring av muligheten til å stille krav, vil gi en mulighet som kommuner kan benytte for å forsøke å påvirke hvor det kommer nye boliger for vanskeligstilte. Innføringen av et krav i seg selv vil isolert sett kunne være positivt for kommunen som får et nytt virkemiddel, men det vil samtidig føre til at utbyggere/grunneiere blir mer usikre på verdien av

egne tomter. Videre vil kommunens faktiske utnyttelse av muligheten få betydning for utbyggerne.

Kommuner med og uten press i boligmarkedet vil trolig ha ulike effekter av en slik innføring. I områder uten press i markedet, men med tilgang på potensielle utbyggere, vil kommunen trolig lykkes i å få til prosjekter i samspill med utbygger allerede i dag. Dersom interessen fra utbyggere ikke er til stede i kommunen i dag, vil ikke muligheten for å stille krav nødvendigvis endre på denne situasjonen. Potensielt kan derimot kommuner som ikke stiller krav, men i større grad finner løsninger sammen med utbyggere, kunne få økt interesse sammenlignet med kommuner som stiller krav i prosjektene.

For kommunale utleieboliger vil kommuner, som har områder der det er vanskelig å få til utbygging, men som ellers er en attraktiv kommune for utbyggere, vil et krav potensielt bidra til at det blir enklere å få til en spredning av kommunale utleieboliger i ulike deler av kommunen.

I alle nevnte tilfeller vil en forpliktelse fra kommunen om kjøp sammen med et krav, kunne føre til redusert risiko for utbygger i prosjektene, noe som kan bidra til igangsetting eller tidligere igangsetting av prosjektet. I de fleste tilfeller vil imidlertid dette også være en mulighet for kommunen i dag, men kommunen må da i større grad søke etter mulighetene. Dersom det er mulig å stille krav, vil kommunen kunne få denne muligheten når utbygger ønsker å gjennomføre et prosjekt, men utbygger vil i forkant ikke vite om kommunen kommer til å stille krav eller ikke, noe som kan redusere muligheten for at prosjektet blir gjennomført.

For tilvisningsavtaler, vil muligheten for krav gjøre prosjekter mer usikre fordi slike avtaler krever et apparat for forvaltning og drift i etterkant. Fordi utbygger ikke kan vite om kommunen vil stille slike krav når området planlegges (eksempelvis gjennom områderegulering), vil potensialet for lønnsomme prosjekter reduseres for utbyggere som kun driver med utbygging. For å unngå en konkurransevridning i retning av vertikalt integrerte aktører, vil et krav måtte kombineres med ordninger der kommunen sørger for at et «dertil egnet foretak» er klar til å påta seg ansvar for forvaltning og drift. Dersom det blir mulig å stille krav om tilvisningsavtaler, må dette med andre ord kombineres med at utbyggere også settes i stand til å kunne håndtere tilvisningsavtaler på en måte som ikke krever at alle potensielle utbyggere skal være rigget for dette i utgangspunktet.

Dette viser at selv om muligheten til å stille krav innføres, vil kommuner og utbyggere være avhengige av hverandre. Muligheten for krav vil isolert sett være

negativt for utbyggerne, men dersom krav også innebærer en forpliktelse for kommunen, kan kombinasjonen bidra til økt tilgjengelighet og egnethet på boligene.

En forpliktelse fra kommunen om kjøp innebærer at kommunen må sette av midler tidlig og forplikte seg til en betaling fremover i tid. Fordelene for kommunen kan være økt forutsigbarhet i boligtilgangen, bedre tilpassede boliger og økt mulighet for langsiktig planlegging. Slik binding av midler kan imidlertid gå utover fleksibiliteten. Kommunen vil derfor ønske en mulighet til å stille krav, men der dette kun er en opsjon som ikke forplikter kommunen til senere handling, vil kravet kun øke usikkerheten i prosjektene ettersom utbygger må holde av boliger og risikere å miste salg, noe som kan påvirke om og når prosjektet igangsettes.

Videre vil muligheten for å stille krav kunne skape en forventning blant utbyggere om en forutsigbar og rettferdig fordeling av slike krav i utbyggingsområder, på samme måte som for dagens rekkefølgekrav. Dette kan føre til økte koordineringskostnader for kommunen i oppfølgingen. Kravene som stilles i utbyggingsprosjekter bør da sees i en helhet.

Samlet sett vurderes det at krav om kommunale utleieboliger med en kjøpsforpliktelse fra kommunen, vil være mer hensiktsmessig enn et krav om tilvisningsavtaler.

Krav i planprosesser innebærer i utgangspunktet en kostnad for utbygger, som kan påvirke det samlede tilbudet. Dersom kostnaden motsvares av en kjøpsforpliktelse fra kommunen i form av en forpliktelse til å kjøpe, eventuelt å frafalle krav om tilvisning dersom det ikke er interesse blant forvaltningsselskaper og eventuelt erstatte dette med kjøp, kan derimot kommunen kunne oppnå en bedre boligsammensetning uten at det i særlig grad påvirker utbyggerens tilpasning på generelt grunnlag.

Imidlertid vil det som nevnt, være forskjeller mellom kommuner avhengig av konkurransesituasjonen. I områder der utbyggere har markedsrett, kan denne for eksempel utnyttes til å ikke bygge ut i påvente av at kommunen frafaller krav. Krav kan også i seg selv føre til økt konsentrasjon fordi mindre aktører relativt sett vil bli utsatt for større risiko i sin portefølje enn større aktører, noe som kan føre til en ytterligere styrking av de større aktørene. Dette underbygger derfor at en eventuell innføring av krav må følges opp av en forutsigbar og forpliktende håndtering i kommunene, som reduserer risikoen og dermed i liten grad påvirker viljen til å investere blant utbyggere, og konkurransen i markedet.

Samlet sett vil et krav, med de forutsetningene som er diskutert her, være et bidrag for kommunene til å

svare ut forventinger om at boligbyggingen skal bidra til økt sosial bærekraft.



oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo