

Beregnet til
Kommunal- og distriktsdepartementet

Dokumenttype
Rapport

Dato
22.11.2023

Utredning om kommunalt handlingsrom og virkemidler i boligbyggemarkedet

Utredning om kommunalt handlingsrom og virkemidler i boligbyggemarkedet

Oppdragsnavn	Utredning om kommunalt handlingsrom og virkemidler i boligbyggemarkedet	Henning Larsen
Prosjektnummer.	378020377	Harbitzalléen 5
Mottaker	Kommunal- og distriktsdepartementet	Postboks 427 Skøyen
Dokument type	Rapport	0213 Oslo
Versjon	Endelig	Henning Larsen
Dato	22.11.2023	Kongens gate 11
Utført av	Bjørn Gran, Marte Marie Frisell, Ole Johan Kittilsen, Thorbjørn Faber Geirbo, Ronny Kristiansen og Ulrike Zamudio-Tveterås	0153 Oslo
Kontrollert av	Ole Johan Kittilsen	henninglarsen.com
Godkjent av	Lars Syrstad	

Innholdsfortegnelse

1.	Sammendrag	3
2.	Innledning	5
3.	Del 1: Kommunenes bruk av handlingsrommet i boligbyggemarkedet	6
3.1	Introduksjon	6
3.2	Metode	7
3.3	Eksempler	8
3.3.1	Larvik Kommune	8
3.3.2	Midt-Telemark Kommune	11
3.3.3	Sandnes Kommune	14
3.3.4	Sømna Kommune	18
3.3.5	Trondheim Kommune	21
3.3.6	Vestre Toten	25
3.4	Kommunenes bruk av dagens handlingsrom – suksesskriterier og barrierer	28
3.4.1	Ulike typer virkemidler for å nå mål	28
3.4.2	Differensierte behov og løsninger mellom ulike typer kommuner	29
3.4.3	Samlet vurdering	33
3.5	Overordnede anbefalinger til kommuner	35
3.6	Kunnskapsdeling og læring for å øke utnyttelse av dagens handlingsrom	36
4.	Del 2: Virkemidler og tiltak	38
4.1	Introduksjon	38
4.1.1	Bruttoliste tiltak, avgrensning mot andre utredninger og arbeidsverksted med kommuner og utbyggere	38
4.1.2	Valg av tiltak for nærmere utredning basert på del 1 og 2 av prosjektet	40
4.2	Statlig støtteordning for kommunale tomtekjøp	42
4.2.1	Situasjonen i dag	43
4.2.2	Innretning av tiltak	44
4.3	Byggestarthjelp	46
4.3.1	Situasjonen i dag	46
4.3.2	Innretning av tiltaket	46
4.4	Vurdere økonomisk gjennomførbarhet av utbyggingsprosjekter som del av plansaken	47
4.4.1	Situasjonen i dag	48
4.4.2	Overordnet beskrivelse av tiltaket	48
4.4.3	Innretning av tiltaket	49
4.5	Et utvalg andre tiltak som ikke er utredet videre her	52
4.5.1	Ny hjemmel i plan- og bygningsloven til å kreve redusert pris	52

4.5.2	Finansieringsordninger til etablering av fellesarealer	53
4.5.3	Nye etableringsmodeller	54
4.5.4	Lån og tilskudd til utleieboliger	55
5.	Samfunnsøkonomisk vurdering av tiltakene	57
5.1	Nullalternativet og de foreslåtte tiltakene	57
5.2	Identifisere virkninger av tiltakene	60
5.2.1	Hva bestemmer boligbyggingen?	61
5.2.2	Faktorer som påvirker boligbygging på kort og lang sikt	62
5.2.3	Lavere boligbygging framover	63
5.2.4	Den årlige boligbyggingen utgjør drøyt 1 prosent av boligmassen	63
5.2.5	Samfunnsøkonomiske virkninger av tiltakene	64
5.3	Virkninger av de ulike tiltakene	66
5.3.1	Tiltak A: Statlig støtteordning for kommunale tomtekjøp	68
5.3.2	Tiltak B: Byggestarthjelp	75
5.3.3	Tiltak C: Vurdere økonomisk gjennomførbarhet av utbyggingsprosjekter som del av plansaken	83
6.	Konklusjon og anbefaling	90
7.	Vedlegg	92

1. Sammendrag

Henning Larsen, Rambøll Management Consulting og Samfunnsøkonomisk Analyse har på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet utredet kommunalt handlingsrom og virkemidler i boligbyggemarkedet. Denne rapporten oppsummerer oppdraget.

Formålet har vært å undersøke styrker og svakheter i kommunenes handlingsrom og virkemidler for å fremme kvantitet og kvalitet i boligbyggingen, herunder et variert boligtilbud og bærekraftig utbyggingsmønstre. Det har blitt utført en samfunnsøkonomisk vurdering av ytterligere kommunale virkemidler. Prosjektet har hatt et særlig fokus på tiltak som bidrar til at kommunen får en styrket rolle i å utjevne sosiale og geografiske forskjeller i boligmarkedet.

Oppdraget har vært delt i to deler. I del 1 har vi beskrevet hvordan et utvalg kommuner har benyttet handlingsrommet i boligbyggemarkedet for å stimulere til sosial bærekraft¹. Det er beskrevet hvilke virkemidler / tiltak kommunene har vektlagt, hvilke forutsetninger og barrierer de erfarer, samt hvilke resultater de har oppnådd. Deretter følger en overordnet drøfting og vurdering av funn fra eksemplene, med vekt på forutsetninger og barrierer med tanke på å utnytte tilgjengelige virkemidler for å påvirke boligbyggemarkedet i henhold til de overordnede målene presentert over. Til slutt følger en vurdering av arenaer for kunnskapsdeling og læring.

Et overordnet læringspunkt fra del 1 er at kommunene opplever at de har et vidt handlingsrom. Men at ressurser, både kapasitet, kompetanse og økonomi kan være en barriere for å ta dette i bruk, eller følge opp slik de ønsker. Etter vår vurdering er det dermed viktig at innføring av nye tiltak og virkemidler i minst mulig grad tar av ressurser og kapasitet i kommunene, eventuelt kompenseres på en god måte for det. Videre er et annet sentralt læringspunkt at der kommunene når sine mål har de sett flere virkemidler i sammenheng. Tilknyttet dette er tett dialog med utbyggeren, og tillit mellom administrasjon og folkevalgte.

Ut ifra eksemplene har vi oppsummert noen læringspunkter på tvers av kommunene, som kan fungere som generelle, overordnede anbefalinger til alle landets kommuner når de skal arbeide med boligbyggemarkedet:

- Tilrettelegg for boligprosjekter både gjennom plan og etablering av infrastruktur.
- Etabler og formidle kunnskap om boligmarkedet i kommunen.
- Forankre ønsket arealutvikling og krav til boligutbygging i langsiktige strategier – og følg strategien.
- Legg til rette for tillit og dialog mellom politikk, administrasjon og utbyggere.
- Legge til rette for tverrsektorielt samarbeid i kommunen.

I del 2 av prosjektet er det rettet et særlig fokus mot å kartlegge handlingsrommet og identifisere virkemidler / tiltak som kan påvirke hvordan boligbygging bidrar til sosial bærekraft, samt tiltak som bidrar til at kommunen får en styrket rolle i å utjevne sosiale og geografiske forskjeller i boligmarkedet. En innledende bruttoliste på til sammen ca. 30 mulige tiltak ble snevret ned til tre tiltak som ble vurdert at kunne ha svare til målene i prosjektet, og være samfunnsøkonomisk nyttig:

- A. Statlig finansiering til kommunale tomtekjøp
- B. Lån / tilskudd til byggestarthjelp

¹ Som definert i kapittel 3.1.

C. Hvordan vurdering av økonomisk gjennomførbarhet kan inngå som del av den offentlige planprosessen

Det vil være relativt lave kostnader for staten ved å innføre tiltak A. Ut ifra analysen er det imidlertid ikke entydig om tiltaket vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre. Tiltaket har flere mulige positive konsekvenser, men vi vurderer at tiltaket vil innebære relativt høy ressursbruk for kommunene. En flaskehals er at det er mangel på kapasitet og kompetanse i kommunene til å følge opp tiltaket. Et mulig avbøtende tiltak er at det på sikt opprettes en statlig aktør som tar denne rollen.

Både tiltak B og C har med høy sannsynlighet høyere nytte enn kostnader for samfunnet å gjennomføre. Vi foreslår at tiltak B innrettes mot kommuner, slik at de kan kjøpe nye boliger i aktuelle byggeprosjekter. Hensikten er å få flere nye egnede boliger, og samtidig øke salgsgraden i utvalgte prosjekt slik at byggingen kan igangsettes. Dette kan bidra både til en økning i kvantitet og ønskede kvaliteter knyttet til sosial og miljømessig bærekraft. Tiltaket vil kreve relativt lite ressurser av kommunene. Samtidig vil det gi kommunene et ytterligere virkemiddel for å gjennomføre ønskede prosjekter i tråd med overordnede planer og mål, herunder kommuneplanen.

Tiltak C innebærer innføring av et verktøy/mal og veiledning for vurdering av økonomisk gjennomførbarhet av reguleringsplaner for transformasjon og omforming². Dette kan være med å etablere en systematisk og etterprøvbar måte å analysere konsekvenser ved endring i utnyttelse og krav til prosjektene. Ved å utføre og forankre analysen tidlig i planprosessene mener vi i sin tur dette også vil øke forutsigbarheten for utbyggerne. Hensikten er både å sørge for at flere ønskede regulerings saker blir gjennomført, redusere forsinkelser i prosessene, og bidra til færre endringer og dispensasjonssøknader. Imidlertid kan verktøy for beregning av økonomi være komplekst. Dette trekkes også fram i Storbritannia der en lignende type verktøy benyttes. Vi foreslår at det er forslagsstiller / utbygger som utfører utredningen på samme måte som for andre utredninger i reguleringsplansaker, men det vil fortsatt være behov for opplæring / veiledning av kommunene.

² Med transformasjon menes endring av eksisterende bebygde arealer fra ett formål til et annet. Typisk fra industri- til kombinerte bolig- og næringsformål. Med omforming menes også endringer i tråd med eksisterende formål, men endringer av eiendomsgrenser og typologi. For eksempel endring av eksisterende småhusområde til leilighetsbebyggelse.

2. Innledning

Henning Larsen, Rambøll Management Consulting og Samfunnsøkonomisk Analyse har på oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet utredet kommunalt handlingsrom og virkemidler i boligbyggemarkedet.

Formålet med oppdraget har vært å undersøke styrker og svakheter i kommunenes handlingsrom og virkemidler for å fremme kvantitet og kvalitet i boligbyggingen, herunder et variert boligtilbud og bærekraftig utbyggingsmønstre. Behovet for ytterligere kommunale virkemidler er en del av vurderingen. Prosjektet har hatt et særlig fokus på tiltak som bidrar til at kommunen får en styrket rolle i å utjevne sosiale og geografiske forskjeller i boligmarkedet.

Vi kan dermed si at utredningen har tre sentrale dimensjoner, hvor det handler om å utforske handlingsrom og virkemidler for å:

- a) Fremme *nok* boliger, og *nok riktige* boliger
- b) Fremme *kvalitet* i bolig og nabolag, med vekt på sosial bærekraft (mulighet for alle, varierte sosioøkonomisk sammensetning, kvalitet og blanding av boligtyper og tilbud i nabolag, at vanskeligstilte kan bo i mindre leverkårsutsatte byområder)
- c) Fremme bærekraftig utbyggingsmønster (SATP), dvs. nok, riktige boliger på *rett sted*

Alle disse tre dimensjonene tematiserer problemstillinger som både stat, fylkeskommune og kommune, samt utbyggere og innbyggere, er opptatt av. For alle tre dimensjoner er det en rekke «interne» utfordringer og problemstillinger, i tillegg til de ulike problemstillingene når alle tre dimensjonene skal kombineres og avveies mot hverandre. Virkemidler innenfor en dimensjon kan bidra til å understøtte ønsket effekt også i andre dimensjoner, men kan også stå i motstrid til mål og hensyn i andre dimensjoner. Det kan også være at kommunene erfarer at de mangler handlingsrom for å klare å *kombinere* de ulike dimensjonene.

Oppdragets tema er altså preget av en betydelig kompleksitet og potensielle målkonflikter. Vurdering av handlingsrom og nye tiltak må klare å sette de tre dimensjonene i sammenheng og undersøke om og hvordan potensielle virkemidler og fremgangsmåter kan bidra til å enten overkomme eller på en hensiktsmessig måte avveie de ulike dimensjonene.

I første fase av prosjektet har prosjektgruppa arbeidet med å identifisere og beskrive gode eksempler på hvordan kommuner har utnyttet eksisterende virkemidler og handlingsrom til å stimulere til boligprosjekter som også bidrar til sosial bærekraft, samt beskrive eksempler hvor intensjon om økt sosial bærekraft ikke har lyktes og hvorfor.

Andre fase av prosjektet har handlet om å kartlegge og identifisere forslag til nye virkemidler eller justering av virkemidler som kan bidra til sosial bærekraftig boligbygging. Og vurdere konsekvensen av disse. I den forbindelse er gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse.

3. Del 1: Kommunenes bruk av handlingsrommet i boligbyggemarkedet

3.1 Introduksjon

I dette kapittelet redegjøres det for sentrale funn fra studier av eksempler på kommuners utnyttelse av handlingsrommet i boligbyggemarkedet, særlig med tanke på hvordan de går frem for å legge til rette for å:

- fremme *nok* boliger, og *nok riktige* boliger
- fremme kvalitet i bolig og nabolag, med vekt på *sosial bærekraft*,
- fremme bærekraftig utbyggingsmønster, det vil si nok, riktige boliger *på rett sted*

Når det gjelder sosial bærekraft, legges det til grunn en forståelse av dette i tråd med oppdragsgivers definisjon i utlysningen av oppdraget, som er³:

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

Kapittelet begynner med en innledning om metoden som er benyttet i denne delen av oppdraget. Deretter følger en beskrivelse og vurdering av eksempelkommuner som beskriver konkret hvordan kommunene arbeider med disse problemstillingene, hvilke virkemidler / tiltak de har vektlagt, hvilke forutsetninger og barrierer de erfarer, samt hvilke resultater de har oppnådd. Beskrivelsen er gjort enkeltvis.

Deretter følger en overordnet drøfting og vurdering av funn fra eksemplene, med vekt på forutsetninger og barrierer med tanke på å utnytte tilgjengelige virkemidler for å påvirke boligbyggemarkedet i henhold til de overordnede målene presentert over.

Vi redegjør også for kommunenes egen vurdering av opplevde manglende virkemidler.

Videre foreslås det tiltak og arenaer for at kommunene skal kunne lære av hverandre med tanke på å utnytte dagens handlingsrom (dvs. tilgjengelige virkemidler) for å fremme nok boliger, bygd på rett sted og med bidrag til sosial bærekraft i henhold til definisjonen over.

³ Hentet fra KDDs utlysning av oppdraget

3.2 Metode

Eksempelstudien bygger primært på kvalitative data innsamlet gjennom dokumentanalyse og kvalitative intervjuer. Først er det gjennomført en overordnet kartlegging av hvordan ulike kommuner i landet har jobbet med ulike forhold knyttet til boligbyggemarkedet, og spesifikt stimulert til gjennomføring av boligprosjekter med sosiale ambisjoner.

Basert på dette ble det utarbeidet en bruttoliste, hvor det igjen ble gjort et utvalg kommuner basert på kriterier knyttet til ambisjon, virkemiddelbruk og kontekst. Vi har tilstrebet variasjon på disse punktene. Det vil si at kommunene varierer etter hvilke av målene (jf. kulepunkter i 3.1) man har vektlagt og hva slags type virkemiddel man har brukt. I tillegg er det tilstrebet variasjon på kommunestørrelse/sentralitet, hvor vi har valgt hhv. storbykommuner, mellomstore kommuner og distriktskommuner. Det er også vektlagt å få med flere kommuner som har lyktes godt.

For de fleste kommune er det gjennomført to intervjuer med ulike aktører som arbeider med de aktuelle tiltakene innenfor boligpolitikken i kommunen. For de fleste kommunene er i det minste planleggere/plansjef intervjuet, men i en del kommuner også andre som arbeider med bolig, enten i kommunens gjennomføringsorganisasjon, og/eller fra det boligsosiale feltet.

Intervjuene er supplert med gjennomgang av planer, strategier og andre offentlige dokumenter, og for visse kommuner tidligere studier og rapporter. Intervju og dokumentstudium er supplert med innhenting av data for boligbygging og befolkningsvekst fra SSB. Samlet gir dette et bilde av hva som er gjort og vurdering av forutsetninger og barrierer for gjennomføring av boligbygging fra disse aktørenes side. Kombinert med studier av planer og andre dokumenter, gir dette et godt bilde, men det må tas forbehold om at et fullstendig og helhetlig bilde av situasjon i den enkelte kommune ville fordret en bredere datainnsamling.

3.3 Eksempler

3.3.1 Larvik Kommune

3.3.1.1 Introduksjon

Larvik er i norsk sammenheng en relativt stor kommune. Den utgjør en egen bolig- og arbeidsmarkedsregion⁴, men det er samtidig kort avstand til andre byer i Vestfold og i Telemark.

Ved utgangen av andre kvartal 2023 hadde Larvik kommune 48.396 innbyggere. Mer enn halvparten av boligene i kommunen er eneboliger. Boligbyggingen de siste ti årene har derimot vendt seg mot andre boligtyper, og 43 % av nye boliger har vært leiligheter i boligblokk. I 2021 kom 93 % av nye boliger innenfor tettstedene⁵. De seneste ti år har 67 % av nybygg kommet i tettstedene⁶.

Tabell 3.1: Boliger i Larvik kommune 2013 og 2023⁷

K-3805 Larvik	År	Boliger (beboede og ubebodde)	
		2013	2023
	Enebolig	12565	12934
	Tomannsbolig	2227	2541
	Rekkehus, kjedehus og andre småhus	2554	2968
	Boligblokk	2649	3522
	Bygning for bofellesskap	492	541
	Andre bygningstyper	895	919
	SUM	21382	23425

Per 2022 er 17 prosent av husholdningene i Larvik leietakere, 11 prosent er andels- eller aksjeeiere i boligselskap, og 72 prosent er selveiere.⁸ Det er i snitt 2,1 personer per husholdning.⁹

Det ble gjort en boligmarkedanalyse i forbindelse med rullering av arealdelen, hvor man konkluderte at kommunen har overskudd av eneboliger og underskudd av mindre boliger. Det er relativt mange eldre i kommunen, og en høy andel unge uføre. Det lokale boligmarkedet har godt tilbud når det gjelder rimelige eneboliger med gode fasiliteter. Dette ser imidlertid ut til å ha blitt fanget opp av boligkjøpere, og man har sett en økning i boligprisene. Dette indikerer en attraktivitet, men gir samtidig utfordringer med tanke på de mange unge uføre og de med dårlige økonomiske kår.

⁴ https://www.regjeringen.no/contentassets/735944a205424d14afef809bc039d76b/inndeling_ba-regioner_2020.pdf

⁵ SSBs arealindikatorer. Det foreligger kun tall for 2021.

⁶ SSB-tabell 11441. Tallene gjelder alle nye bygninger, altså ikke kun boliger.

⁷ SSB-statistikk 06265: Boliger, etter region, bygningstype, statistikkvariabel og år

⁸ <https://www.ssb.no/boforhold>

⁹ Ibid.

3.3.1.2 Bakgrunn

Larvik kommune erfarte en rekke utfordringer relatert til boligmarkedet, og så behovet for å lage en helhetlig plan for kommunens boligpolitikk. En stilling som prosjektleder for Boligplan 2015-2020 ble 50 % finansiert av Husbanken, med mandat om å involvere bredt blant kommunens fagmiljøer og i den politiske ledelsen.

Bakgrunnen for kommunens satsning på en helhetlig boligpolitikk var tredelt:

- 1) Boligmassen i kommunen var ikke tilpasset behovet til en voksende eldre befolkning. Dette ville gå ut over livskvaliteten til en stor gruppe mennesker og ville dessuten belaste kommuneøkonomien.
- 2) Kommunen opplevde en økende tendens til segregasjon, der det ikke var rom for økonomisk vanskeligstilte i noen boligområder. Kommunen fryktet at dette ville gi opphopning av levekårsproblemer i mindre attraktive boområder og gjøre det vanskeligere for barna å bryte negativ sosial arv.
- 3) Samtidig hadde kommunen en ambisjon om å få unge i etableringsfasen til å flytte til tilbake til Larvik og skape grunnlag for næringsutvikling, skatteinntekter og liv i kommunen.

3.3.1.3 Virkemidler i boligbyggemarkedet

Boligplan 2015-2020 har til sammen ni strategier med til sammen 48 tiltak. Strategiene er oppdelt i markedsorienterte strategier, boligpolitiske strategier for virkemiddelbruk og boligsosiale strategier.

I planen fremgår det at kommunen er opptatt av forvaltningens funksjon i boligutviklingsprosessen, og har som en av strategiene å minimere den risikoandel det offentlige representerer i boligprosjektene. Tiltak for å oppnå dette er effektiv plan- og byggesaksbehandling med prioritering av ressurser til byggesak, samt at kommunen sørger for koordinering av offentlige interesser tidlig i planprosessen.

Som et langsiktig tiltak i boligplanen har kommunen tatt initiativ til et samarbeidsforum med utbyggere, grunneiere og eiendomsutviklere. En informant mener dette har bidratt til å skape gjensidig forståelse, og man ser behovet for å bygge tillit, samt at kommunen har en arena for å vise frem hva som jobbes med.

Kommunen har som ambisjon å være en strategisk eiendomsforvalter.

Larvik kommune har også hatt som tiltak å kjøpe grunn, regulere og selge til fastpris, slik at utbyggere kan bygge med lave salgspriser. Kommunen har brukt ideer som er hentet fra Sandnes kommune og Sandnesmodellen. I tillegg vil kommunen hjelpe både vanskeligstilte på boligmarkedet og barnefamilier inn i det lokale boligmarkedet ved å selge kommunens tomter til kostpris.

Larvik har over en lengre periode lagt til rette for boligbygging i feltutbygginger med rimelige tomter. En fortsettelse av en slik utvikling har imidlertid vært vanskelig å kombinere med ambisjoner om bærekraftig utbyggingsmønster med vekt på sentrumsområder, som kommunen har vedtatt i arealstrategien og fulgt opp videre i arealdelen. Utviklingen av nye felt er med bakgrunn i dette lagt til side, og kommunen har vektlagt sentrumsnær utvikling.

Et eksempel på dette er utviklingen av Bergeløkka¹⁰, hvor kommunen i samarbeid med grunneier Fritzøe Eiendom har utarbeidet planprogram med prinsipplan. Samarbeidet med Fritzøe Eiendom kom som følge av at området har viktig strategisk betydning, og det var ønskelig å gjennomføre en alternativ planprosess, som kunne gi et godt og forutsigbart rammeverk for utvikling på en mer effektiv måte, slik at utviklingen kan komme raskere i gang, gjennom trinnvis utvikling¹¹. Samarbeidet blir følgeforsket av NIBR – Oslomet. Følgeforskningen skal bidra til å gjøre forbedringer for framtidige tilsvarende prosesser for andre planområder, og det skal utarbeides en prosessmal for avklaring av arealbruk og utviklingsprinsipper for større utviklingsområder i mellomstore byer. Planprogram med prinsipplan har vært ute til offentlig ettersyn. Siden arbeidet fortsatt pågår er det for tidlig å peke på resultater¹².

Som arealmyndighet bruker kommunen også reguleringsbestemmelser om boligtyper og boligstørrelser for å skape mer differensierte boområder.

Også Larvik kommune har utfordringer knyttet til noe segregering. Dette forsterkes noe av stor tilflytting av ressurssterke eldre. Kommunen forsøker imidlertid å bruke fortetting som virkemiddel for å få mer differensierte boområder. Samtidig har det vært utfordrende å få til utvikling av ny bebyggelse, herunder bolig, i enkelte områder med ensidig sosioøkonomisk sammensetning. Dette som følge av store investeringsbehov for å binde området sammen med sentrum og slik legge til rette for markedsmodning. Andre områder, som Bergeløkka, er derfor prioritert.

3.3.1.4 Erfaringer og resultater

Kommunen har selv overordnet gode erfaringer med en helhetlig tilnærming til boligpolitikken, hvilket ligger til grunn for videreføring av denne strategien i revidert plan (2023). Det er likevel klart for kommunen at flere ulike problemstillinger vil kreve fortsatt satsning for å videreutvikle og opprettholde tiltakene. Anstrengt kommuneøkonomi fremheves imidlertid som en barriere.

Kommunen har hatt relativt lave eiendomspriser. En av våre informanter fremhever at det har vært en utfordring at nye byggerier får relativt høye priser som er vanskelig for barnefamilier å betjene. Boligprisene er også høyere i sentrale områder, dermed får også endret strategi fra feltutbygging til transformasjon i sentrum betydning for tilgjengeligheten av nye boliger. Informanten peker på at man la opp til en utskiftning, der de nye sentrale boligene rettes mot de eldre innbyggerne (gjennom å tilrettelegge for å bo der lenge), som dermed frigjør de eldre boligene til familiene. Dette er også eksplisitt beskrevet i planbeskrivelsen til ny arealdel som strategi.

Denne strategiske tilnærmingen til prosjektenes plassering og behovene som skal ivaretas, samt samarbeid med det private om nye utviklingsområder, kombineres med andre virkemidler i boligplanen: Det inkluderer overordnet langsiktig samarbeid med utbyggerne, internt samarbeid på tvers av sektorer i den kommunale eiendomsstrategien, samt mer boligsosiale virkemidler slik som aktiv bruk av startlån.

¹⁰ [Bergeløkka - en ny bydel i Larvik - Larvik kommune](#)

¹¹ <https://www.larvik.kommune.no/plan-bygg-brann-og-eiendom/aktuelt/bergeloeikka-en-ny-bydel-i-larvik/>

¹² Høringsforslag - Planprogram med prinsipplan Bergeløkka. 22.12.2023.

https://innsyn.onacos.no/larvik/plandelebygg/prod/wfinnsyn.ashx?response=journalpost_detaljer&journalpostid=2021334442&

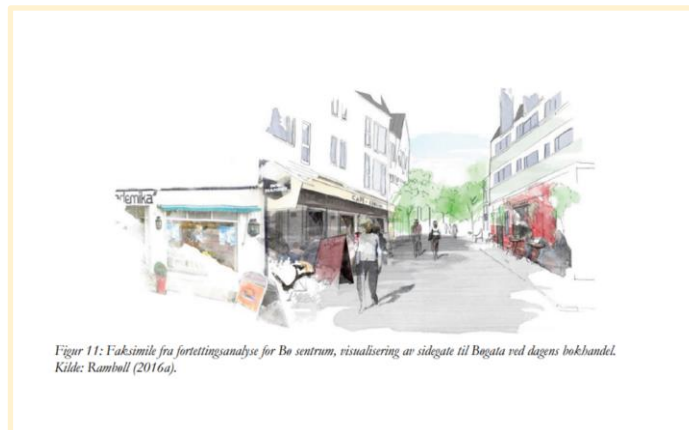
3.3.2 Midt-Telemark Kommune

3.3.2.1 Introduksjon

Midt-Telemark kommune ligger i Vestfold og Telemark fylke, og ble etablert gjennom en sammenslåing av Bø og Sauherad kommune i 2020. I tiden før 2020 er det særlig Bø i Telemark som er i fokus i denne beskrivelsen.

Kommunen har i overkant av 10 700 innbyggere, med administrasjonssenter i Bø. Sammenlignet med mange andre kommuner har Midt-Telemark en høy andel unge voksne, noe som trolig kan sees i sammenheng med Universitetet i Sør-Norges tilstedeværelse i bygda Bø. Kommunen er

forventet å vokse til 11 259 innbyggere i 2030 og cirka 12 000 i 2050¹³. Boligstrukturen i kommunen er preget av en stor andel eneboliger, men ser man på utviklingen i boligstrukturen er denne stabil til fordel for boliger i rekkehus, kjedehus og andre flermannsboliger og boligblokk, som vist i figur under. Mellom 2013 og 2023 er det bygd 519 boliger i Midt-Telemark (Sauherad og Bø), i underkant av 300 av disse er studentboliger¹⁴. Andelen nye boliger innenfor tettsted var 85 % i 2021¹⁵.



Tabell 3.2: Boliger etter bygningstype i Midt-Telemark kommune 2007-2023 (SSB)¹⁶

K-3817 Midt-Telemark	År	Boliger (beboede og ubebodde)	
		2013	2023
	Enebolig	4179	4193
	Tomannsbolig	322	319
	Rekkehus, kjedehus og andre småhus	310	422
	Boligblokk	297	655
	Bygning for bofellesskap	432	384
	Andre bygningstyper	225	311
	SUM	5765	6284

3.3.2.2 Bakgrunn

Gjennom både administrativt og politisk fokus var daværende Bø kommune gjennom de siste ti årene opptatt av å legge til rette for mer miljøvennlig mobilitet og sentrumsutvikling. «Sykkelbygda Bø», Bygdepakke Bø og arbeidet med overordnet kommunal planlegging har stått sentralt i dette. Gjennom dette arbeidet har kommunen hatt et tydelig fokus på å få «riktige» boliger på rett sted. Kommunen har hatt en målsetting om å fremme økt boligbygging, for

¹³ <https://www.ssb.no/kommunefakta/midt-telemark>

Illustrasjon: Rambøll

¹⁴ SSB tabell 06265. Før 2020 er tall for grunnkretsene Andgard og Hjuksebø regnet med under Midt-Telemark, fra 2020 inngår de i Notodden.

¹⁵ Hentet fra SSBs arealprofiler (2021 er per nå eneste tilgjengelige år for denne statistikken).

¹⁶ SSB-statistikk 06265: Boliger, etter region, bygningstype, statistikkvariabel og år

eksempel i form av sentrumsnære leiligheter for eldre eller rimelige boliger for førstegangsetablerere¹⁷. Utbygging skjer ved privat gjennomføring.

I perioden har kommunen hatt befolkningsvekst, og også et relativt selvgående boligmarked hvor private aktører har bygget på kommersielle vilkår¹⁸. Det har samtidig vært behov for å lede utvikling i ønsket retning. Disse prosjektene har hatt tverrsektorielt fokus i kommunen og tidvis vært drevet frem av aktører i kommunen.

3.3.2.3 Virkemidler i boligbyggemarkedet

Bøs kommuneplan fra 2013 vektla fortetting for å oppnå levende sentrum og planlegging for god kvartalsstruktur. Planen hadde en restriktiv sentrumsavgrensing, og fokus på at boligområder skulle ha gang- og sykkelavstand til sentrum og tjenestetilbud. Videre har det vært en ambisjon å vektlegge boligtransformasjon i sentrum. Der eksisterende boliger i stor grad er eneboliger og andre typer småhus, var ønsket nå å i større grad tilrettelegge for tettere boligstrukturer¹⁹.

Kommunen fremhever arbeidet med utnyttelse og parkeringsstrategi som sentrale elementer for å gjennomføre ambisjonene. Man gikk fra maks-utnyttelse i sentrum til å legge minstekrav på utnyttelse, mens parkering skulle legges under bakken. Det har vært en viss fleksibilitet i kommunens tilnærming, på den måten at der hvor man har sett at det har vært et større behov enn det minimumsnivået man har lagt seg på, så har kommunen etablert ekstra plasser. Et eksempel som har blitt trukket frem i intervju er utbyggingen av 290 studentboliger i 2021, der det var lagt opp til 30 parkeringsplasser. Kommunen har i ettertid stilt et tilliggende areal til disposisjon til parkering, og har opplevd denne løsningen som tilfredsstillende.

I 2015 startet Bygdepakke Bø opp som samarbeid mellom kommunen, Vegvesenet, daværende Telemark fylkeskommune og Fylkesmannen i Telemark. Reduksjon av transport og mer attraktivt sentrum var målet og fortetting av bl.a. boliger stod sentralt.²⁰

Plangrepet med tett og konsentrert utbygging som del av sentrumsutviklingen er godt forankret tverrsektorielt i kommunen, og underbygget med argumenter knyttet både til miljø, folkehelse, attraktivitet og økonomi. Kommunen fremhever for eksempel at det er dyrt å drifte satellitter i bebyggelsesmønsteret, og vanskelig for innbyggere som har behov for samfunnstjenester.

Denne tverrsektorielle forankringen gjenspeiles også i planverket, hvor det i tillegg til kommuneplanens arealdel, også er kobling i kommuneplanens samfunnsdel og temaplaner. Kommunens administrasjon beskriver samtidig en tydelig og god dialog mellom administrasjon og folkevalgte, kjennetegnet av at man har en tydelig forståelse for hvor man vil, formålet med å gjøre det man gjør, og tydeliggjøre konsekvensene av ulike valg. Når grepene er godt politisk forankret, og følges opp av politikken, gis det lite rom til å bygge med lavere utnyttelse og «feil» boligtyper.

Det har blitt fremhevet i intervju at det i en tidlig fase av arbeidet med å styrke sentrumsstrukturen var noe skepsis blant eiendomsutviklerne med tanke på hvilken type boliger det ville være kundegrunnlag for å bygge i en kommune som Midt-Telemark (da Bø). Kommunen har jobbet aktivt med dialog med utbyggere, og har kartlagt markedet for mindre sentrumsnære

¹⁷ Sørvoll, J. & Kvamme Løset, G. (2017): Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske kommuner.

¹⁸ ibid.

¹⁹ Tønnesen, A. & Knapskog, M. (2017): Bygdepakke Bø – Et forprosjekt om utvikling av klimavennlige og attraktive bygder. TØI-rapport 1563/2017.

²⁰ ibid.

leiligheter, og kommuniserte interesse i å kjøpe denne type boliger²¹. Kommunen har i noen tilfeller også brukt eget eiendomsselskap til å kjøpe leiligheter i byggeprosjekter der hvor utbygger har vært avventende på å sette i gang grunnet for lite forhåndssalg, noe som har bidratt til at prosjekter har blitt realisert. Disse boligene har i stor grad gått inn i kommunens eiendomsportefølje til sosiale formål, men noen har også blitt solgt.

3.3.2.4 Erfaringer og resultater

Kommunen erfarer selv å i stor grad ha lyktes med å fortette i sentrum og få en annen type boliger i sentrumsnære områder. I tillegg til grepene i kommuneplanen må dette ses i sammenheng med de andre grepene som er gjort, gjennom mobilitetsprosjekter og sentrumsutvikling, som i Bygdepakka og Sykkelbyen Bø. Vi ser også erfaringen gjenspeile seg i statistikken: I perioden mellom 2013 og 2023 er veksten i eneboliger iht. SSB på 2,5 prosent, mens rekkehus, kjedehus og andre småhus utenom enebolig er på 21 prosent av det totale antall nye boliger. Boliger i blokk har en vekst på 70 prosent, men her kan presiseres at her står 290 studentboliger fra 2021 for en betydelig andel (290 av 358 boliger).

Gjennom kommunens satsing er det bygget mer varierte boliger. Boligutviklingen har skjedd på steder som har understøttet sentrumssatsingen som har sin begrunnelse i både attraktivitet, folkehelse og mobilitetsplanlegging. Kommunen erfarer også at krav om høy utnyttelse bidrar til å understøtte lokal, utadvendt næringsvirksomhet i sentrum.

Kommunen har samtidig gjort ytterligere grep i siste kommuneplanrevisjon med å ta ut utbyggingsområder utenfor sentrumsområder. Kommunen har derfor hatt en klarere dreining mot sentrumsnær utbygging, og andre boligtyper enn eneboligen.

Det sosiale elementet er også knyttet til bolig for ulike aldersgrupper, mens pris som tematikk er i mindre grad tematisert, selv om boligprisene også har økt²².

²¹ Sørvoll, J. & Kvamme Løset, G. (2017): Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske kommuner.

²² ibid.

3.3.3 Sandnes Kommune

Sandnes tomteselskap KF / Sandnesmodellen

3.3.3.1 Introduksjon

Sandnes kommune har per 1. kvartal 2023 82 809 innbyggere. Per 2021 bor 94 % av befolkningen i tettsted²³.

Befolkningen i 2013 var 71273. Altså har befolkningen økt med ca. 11 500 personer de siste ti årene. Fra 2013 til 2023 har antallet boliger økt fra 28 913 til 34 639. Det innebærer i snitt ca. 600 nye boliger per år, gitt at det også er et begrenset bortfall av boliger. Andelen nye boliger innenfor tettsted var 98 % i 2021²⁴. 89 % av alle nye bygg de siste 10 årene har kommet i tettsted.²⁵



Fram til 2023 var tomteselskapet organisert som eget KF. Nå har tomteselskapet blitt del av linjeorganisasjonen i kommunen. Mer om dette følger nedenfor.

Tomteselskapets mål²⁶:

«Tomteselskapet har til formål å anskaffe og tilrettelegge arealer fram til byggeklare tomter i Sandnes, for bolig, næring og offentlig formål. En ønsker å sette fokus på prosjekt og utviklingskostnader gjennom effektive utnyttelser av arealene og økonomisk gode tekniske løsninger. Det legges vekt på å fremskaffe et godt bomiljø for beboerne til fornuftig pris.»

Tomteselskapet har ikke et formelt mål om antall boliger, men streber etter å bygge 40 % av boligene i kommunen. Selskapet bygger i utgangpunktet kun i Sandnes, men kan bygge andre steder etter invitasjon.

Tabell 3.3: Befolkning Sandnes kommune 2013 og 2023²⁷.

	Befolkning ved inngangen av kvartalet K1	
	2013	2023
K-1108 Sandnes	71273	82548

Tabell 3.4: Antall boliger i Sandnes²⁸ 2013 og 2023²⁹.

K-1108 Sandnes	Boliger (bebodde og ubebodde)
----------------	-------------------------------

²³ <https://www.ssb.no/kommunefakta/sandnes>

²⁴ Hentet fra SSBs arealprofiler (2021 er per nå eneste tilgjengelige år for denne statistikken).

²⁵ SSB-tabell 11441. Dette inkluderer all bebyggelse. Ikke kun bolig.

²⁶ www.sandnes-tomteselskap.no

Illustrasjon: Bilde fra Bogafjell. Hentet fra Sandnes Tomteselskap sine nettsider.

²⁷ Før 2020 er tall for grunnkrets Kolabygda og deler av Sognesand og Forsand regnet med under K-1108 Sandnes. Fra 2020 tilhører områdene 1130 Strand.

²⁸ SSB-statistikk 06265: Boliger, etter region, bygningstype, statistikkvariabel og år

²⁹ Før 2020 er tall for grunnkrets Kolabygda og deler av Sognesand og Forsand regnet med under K-1108 Sandnes. Fra 2020 tilhører områdene 1130 Strand.

År		2013	2023
	Enebolig	15965	17033
	Tomannsbolig	3183	3370
	Rekkehus, kjedehus og andre småhus	4018	5806
	Boligblokk	4950	7135
	Bygning for bofellesskap	104	246
	Andre bygningstyper	693	1049
	SUM	28913	34639

3.3.3.2 Bakgrunn

Kommunen / selskapet begynte allerede på 80-tallet å kjøpe tomter på Bogafjell for å sikre seg tomter for utvikling. Regulering i området begynte på 90-tallet, og siste trinn av utbyggingen i pågår nå. Selskapet har utviklet en rekke områder som for eksempel Kleivane, Sørbøhagane (Ganddal) og mange flere³⁰.

Flere gode og rimelige boliger og bomiljø i kommunen, og spesielt til førstegangsetablerere er kjernen i selskapets prosjektmål.

3.3.3.3 Virkemidler i boligbyggemarkedet

Tomteseselskapets prosess med å framskaffe byggeklare boligtomter kalles for Sandnesmodellen³¹. Modellen baserer seg på prosjektkonkurranse, og bygging av flere gode rimelige boliger for førstegangsetablerere. Tomteselskapet kjøper tomter, regulerer og bygger infrastruktur. Deretter avholdes prosjektkonkurranse for tomtene mellom utbyggere. Boligene prioriteres til førstegangsetablerere. Dettens sikres gjennom privatrettslig avtale. Resterende boliger selges til andre.

Selskapet har jobbet langsiktig med å skaffe tomter basert på egen kunnskap og overordnede føringer. De har jobbet både i tråd med, og gitt innspill til kommuneplanen.

Kriteriene for søknad om bolig / prioritering som førstegangsetablerer er de følgende³²:

- *Søker må være fylt 18 år.*
- *Søker må bekrefte at boligens formål er eget bruk.*
- *Søker må svare på om søker eier bolig fra før, og bekrefte at ved eid bolig legges denne boligen for salg.*
- *Dersom boligen selges før det har gått tre år fra signert kjøpekontrakt, kan ikke boligen selges for en pris høyere enn det den ble kjøpt for med tillegg for indeksregulering etter KPI, meglersomkostninger samt dokumenterte oppgraderinger .*
- *Dersom det er 2 eller flere søkere på en bolig eller en tomt som oppfyller kriteriene, skal kjøper velges ved loddtrekning.*
- *Søkere blir delt i grupper for hvem som eier bolig, og hvem som ikke eier bolig – hvorav den gruppen som ikke eier bolig vil bli prioritert.*

³⁰ <https://www.sandnes-tomteselskap.no/referanser>

³¹ <https://www.sandnes-tomteselskap.no/om-oss/sandnesmodellen>

³² Hentet fra <https://www.sandnes-tomteselskap.no/hjem>

Videre bidrar modellen til at byggefirmaer og utbyggerfirmaer får tilgang på prosjekter. Selskapet stiller krav til referanser, attester, lærlinger, og bidrar til å sikre seriøse aktører i det lokale byggemarkedet.

I tillegg til utforming av planforslaget lager selskapet en egen formingsveileder for boligene. Denne er ikke juridisk. Men oppfatningen er at denne følges likevel i stor grad opp av utbygger.

Overskuddet går tilbake til selskapet og videre til utvikling av nye tomter. Mindre deler av midlene går også til lokale offentlige arrangementer.

Det største boligområdet som tomteselskapet har utviklet er Bogafjell, sørøst for byen. Til sammen inneholder feltet ca. 1300 boenheter³³. I tillegg er det bygget en ungdomsskole, to barneskoler, fem barnehager, kirke, idrettsbane, kunstgressbane, butikker og tilrettelagt for tilgang til friluftsområdene. Av andre store områder kan nevnes Sørbøhagane (Ganddal) med 800 boenheter og Kleivane med 550 boenheter. Disse områdene bygges ut over mange år (Bogafjell over 20), og deles nødvendigvis opp i mange felt. En vanlig størrelse på feltene / prosjektkonkurransene er mellom to og 20 boliger. Det innebærer at de ulike områdene kan bygges ut av ulike utbyggere og aktører gjennom flere prosjektkonkurranser og andre samarbeid. Og dermed at arbeidet fordeles utover i markedet. For å lette administrasjonen ved konkurransene trekker selskapet vanligvis ut tre tilbydere av inntil 20 opprinnelige interessenter. De tre selskapene konkurrerer deretter om å lage billigste og beste konsept. Selskapet som til slutt velges bygger ut i tråd med løsningene i konkurransen. Selskapet samarbeider også om utbygging av områder med utbyggere i flere prosjekter, etter andre modeller. Men dette går vi ikke nærmere inn i her.

Tradisjonelt har selskapet i hovedsak kjøpt (/dels) ubebygde arealer for utvikling. På grunn av et stadig økt fokus på transformasjon og utvikling i bybåndet blir selskapet nå en del av linjeorganisasjonen i kommunen. Her har selskapet færre tomter og derfor mindre mulighet til å tilby boliger til førstegangsetablerere. Men i prosjektet Rådhusmarka på tomte til gamle rådhuset i Sandnes, tilbyr selskapet likevel 20 % av sine leiligheter til førstegangsetablerere. Det er i prosjektet også ordninger for leie til eie og deleie. I leie til eie-ordning tilbys kjøperen at 40 % av leien gjøres om til egenkapital ved utkjøp innen fem år³⁴. Prosjektet tilbyr altså en kombinasjon av virkemidler for å tilrettelegge for at flere kan kjøpe egen bolig. I tillegg kan nevnes at i andre prosjekter inne i byen som Havneparken har kommunen etablert SIAS (Sandnes Indre Havn Infrastruktur) som forskutterer kostnadene til infrastrukturen.

³³ <https://www.sandnes-tomteselskap.no/prosjekter/bogafjell>

³⁴ <https://bate.no/bolig/boligprosjekt/radhusmarka>

3.3.3.4 Erfaringer og resultat

Sandnesmodellens suksessfaktorer anser vi at er knyttet til gjennomføringen av prosjektkonkurranser, prioritering av førstegangsetablerere og langsiktig oppkjøp av tomter.

Tomteselskapet bidrar til flere boliger i en region og kommune med betydelig vekst³⁵. Selskapets tilnærming øker muligheter for førstegangsetablerere slik at de har råd til å komme seg inn på boligmarkedet. Tomteselskapet estimerer selv at faktisk salgspris på boliger for førstegangsetablerer blir mellom 300 000 kr. og 1 500 000 kr. lavere enn markedspris.

Selskapet leverer også tomter for boligsosiale tiltak.

Videre har selskapet kunnet tilby en blanding av boliger som gjøre at folk kan bli boende i samme området, og dermed styrke tilknytningen til stedet. Kommunen som en markedsaktør har hatt vesentlig betydning for boligbyggemarkedet. Foretaket har også et nært samarbeid med utbyggerinteressene.

At kommunen er markedsaktør kan oppleves urettferdig for dem som ikke blir trukket ut (både utbyggere til konkurranser og boligsøkere til boliger). Men som følge av kommunens langsiktig oppkjøp og utvikling av områder og tomter kan vi med relativt stor sikkerhet si at samlet tilbud av boliger for førstegangsetablerere er høyere enn det ellers ville vært. Vi har heller ikke funnet indikasjoner på at dette reduserer antallet boliger til andre etablerere.

Høye priser i forbindelse med korona og krigen i Ukraina har bidratt til at flere av boligene som bygges er mer aktuelle for andregangsetablerere. Samtidig har det bidratt til å frigjøre boliger for nye førstegangsetablerere.

Spesielt på grunn av stadig økende priser er kravet om 15 % egenandel fortsatt en utfordring for førstegangsetablerere å skaffe seg boliger. Selv om de lavere prisene til sluttbruker til en viss grad slår inn på kravet, ettersom lavere salgspris gir lavere krav til egenkapital.

Med stadig økende fokus på fortetting og transformasjon øker kompleksiteten i boligprosjektene. Transformasjon innebærer i utgangspunktet økte priser gjennom sanering av bygg og grunn. Både transformasjon og fortetting innebærer økt arealknapphet, og derfor (alt annet likt) økte tomtepriser og salgspris vs. spredt utbygging. Anledningen til å skaffe rimelige boliger til førstegangsetablerere blir redusert. I Sandnes har man tatt konsekvensen av dette ved at tomteselskapet nå blir del av linjeorganisasjonen i kommunen.



³⁵ Jamfør uttalte mål på selskapets egne nettsider

Illustrasjon: Illustrasjon av Sandnesmodellen. Kilde: Tomteselskapets nettsider.

3.3.4 Sømna Kommune

«Sømnamodellen»

3.3.4.1 Introduksjon

Sømna kommune i Nordland hadde i 2023 1970 innbyggere³⁶, hvorav 47 % bor i et tettsted³⁷. Normalt blir det igangsatt fem til 10 boliger per år.³⁸ I 2021 skjedde 81 % av all nyboligbygging innenfor tettstedene³⁹. 62 % av all ny bebyggelse siste 10 år har kommet innenfor tettstedene⁴⁰ Sømna har felles bolig- og arbeidsmarked med nabokommunen Brønnøy.

Tabell 3.5: Befolkning⁴¹

Bosatte	2013	2023
K-1812 Sømna	2033	1970

Tabell 3.6: Boliger⁴²

K-1812 Sømna	År	Boliger (bebodde og ubebodde)	
		2013	2023
	Enebolig	835	885
	Tomannsbolig	62	84
	Rekkehus, kjedehus og andre småhus	45	56
	Boligblokk	0	0
	Bygning for bofellesskap	16	21
	Andre bygningstyper	7	9
	SUM	965	1055

3.3.4.2 Bakgrunn

Sømna kommune står overfor en prognostisert sterk vekst i de eldste aldersgruppene. Det er krevende å få tilstrekkelig bemanning på sykehjem. I tillegg medfører det store kostnader. Kommunen ser at hvis flere eldre kan bo i egen bolig lenger, ville både livskvaliteten deres øke, behovet for dyre sykehjems plasser ville bli mindre, og kommunen vil kunne bruke mer penger på andre tiltak for eldre.

Videre står kommunen overfor flere utfordringer på boligmarkedet:

- Det er etterspørsel etter boliger, blant annet for førstegangsetablerere, men byggekostnadene er høye. Profesjonelle utbyggerne anser at risikoen for å bygge ut boliger som for høy.
- Samtidig bor det mange eldre i eneboliger som har behov for mindre og lettstelte boliger, men slike boliger er det få av. Prisen på slike nye boliger er ofte høy sammenlignet med brukte eneboliger. Hvis de eldre venter med å se etter slike boliger til pensjonsalderen, vil ofte inntekten være for lav til at de får stort nok lån til å kjøpe ny bolig.

³⁶ 07459: Befolkning, etter region, statistikkvariabel og år

³⁷ <https://www.ssb.no/kommunefakta/somna>

³⁸ <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/areal/arealprofiler-2022>

³⁹ Hentet fra SSBs arealprofiler (2021 er per nå eneste tilgjengelige år for denne statistikken).

⁴⁰ SSB-tabell 1141. Merk: Gjelder alle bygningstyper. Ikke kun bolig.

⁴¹ (Kilde: SSB-tabell 07459: Befolkning, etter region, statistikkvariabel og år)

⁴² (Kilde: SSB-tabell 06265: Boliger, etter region, bygningstype, statistikkvariabel og år)

- Ved dødsfall er det en del boliger som ikke legges ut for salg, men der arvingene beholder boligene som ferieboliger. På denne måten blir antallet boliger for etablerere begrenset.

Til sammen gjør dette at boligsirkulasjonen er lav i kommunen, og at egnede boliger for etablerere og familier ikke kommer på markedet.

3.3.4.3 Virkemidler i boligbyggemarkedet

Sømna kommune kjøper opp eiendommer, regulerer boligfelt og selger boligtomter for at det skal være egnede boliger for dem som ønsker å bosette seg i kommunen. Kommunen står for utbyggingen av teknisk infrastruktur i boligfeltet, og utbyggingskostnaden blir fordelt på alle de regulerte tomtene. Boligtomtene legges ut for salg til selvkost. Hvis flere er interessert i samme tomt trekkes det lodd.

Det er i et nylig prosjekt laget regelverk for salg av boligtomtene som sikrer at det kun selges én tomt per husholdning, for å unngå at noen kjøper en nabotomt for at den ikke skal bygges ut. Dette blant annet fordi selvkost-beregningen legger til grunn at alle tomter bidrar til kostnaden til infrastruktur når de bygges ut.

Selv om tomtekostnadene holdes nede, vil byggekostnadene ved å bygge en ny bolig være på samme nivå som i resten av regionen. Prisnivået på en bruktbolig i Sømna vil derimot ligge lavere enn mer sentrale boliger i nabokommunen. Dette kan gjøre det vanskelig for etablerere å få lånefinansiert bolig i Sømna. For å overkomme dette ser kommunen på mulighet for å inngå et samarbeid med en privat utbygger der kjøperen av en kommunal tomt kan inngå en avtale med en utbygger om at kjøperen bidrar med egeninnsats til husbyggingen og dermed reduserer byggekostnadene.

Sømna kommune forvalter eiendomsporteføljen sin aktivt, og selger kommunal eiendom til utbyggere som har utbyggingsprosjekter som bidrar til større variasjon i boligmassen. Da en privat utbygger ønsket å bygge en firemannsbolig med integrert velferdsteknologi rettet mot eldre, fant kommunen en egnet kommunal tomt og solgte denne til utbyggeren. Kommunen bidro også med å finne støtte fra Husbanken.

Selv om det er etterspørsel etter boliger tilpasset mindre husholdninger og husholdninger med eldre, opplevde profesjonelle utbyggere vansker med å få finansiert slike boligprosjekter i banken. Selv om kommunen har en interesse i en mer variert boligmasse, kan kommunen ikke uten videre bestille utbygging av boliger. Lov om offentlige anskaffelser legger rammer for hvordan kommunen kan opptre som aktør på boligmarkedet. Det må gjennomføres en anbudsprosess. Alternativet er at utbygging av boliger skjer i kommunal regi, men det er dyrt og ressurskrevende på flere måter.

Kommunen har imidlertid svært god oversikt over boligmarkedet, blant annet fordi kommunen saksbehandler søknader om startlån fra Husbanken. Med denne kunnskapen har derfor kommunen kunnet å gå inn og kjøpe noen boliger i nye boligprosjekter, som kommunen har visst det er behov for enten som kommunale leieboliger eller til videresalg. På denne måten har kommunen bidratt til at boligprosjektene har fått tilstrekkelig finansiering til å bli realisert. Utleie og videresalg av boligene har finansiert oppkjøp av nye boliger, og bidratt til flere prosjekter.

I et nylig eksempel da forhåndssalg av et borettslag kom på markedet, inngikk kommunen en avtale om å kjøpe av to av leilighetene når ferdigattest forelå forutsatt at ingen andre kjøpere la inn bud. Dette var nok til at byggeprosjektet kom over kravet om forhåndssalg fra banken, og utbyggingen ble satt i gang. De to leilighetene ble imidlertid raskt kjøpt av andre boligkjøpere, og

kommunen trengte ikke å tiltre avtalen. Kommunen har dermed frigitt finansiering som kan brukes for å inngå avtaler kjøp i andre boligprosjekter for å få disse i gang.

Den samlede tilnærmingen med utvikling av tomter, samt kjøp og salg av boliger kan kalles «Sømnamodellen», selv om dette overordnet ikke er en unik tilnærming i landssammenheng.

3.3.4.4 Erfaringer og resultater

Sømna kommune har hatt god erfaring med å utvikle boligfeltene. Uten at kommunen selv hadde tatt en aktiv rolle, mener administrasjonen av boligbyggingen i kommunen ville vært på et langt lavere nivå.

Gjennom utvikling og salg av tomter har kommunen kunnet styre boligutviklingen til de områdene der eksisterende teknisk infrastruktur er opparbeidet, og dermed bidratt til mer kostnadseffektive investeringer og teknisk drift. Tilgang til slike tilrettelagte felt har også gjort spredt utbygging mindre attraktivt. Dette har bidratt til mål om en samordnet areal- og transportplanlegging.

Videre har tilgangen på boliger i slike felt med infrastruktur, gjort det mindre attraktivt med spredt boligutbygging utenfor feltene, og dermed bidratt til mål om en samordnet areal- og transportplanlegging.

Ved rullering av kommuneplanens arealdel har Sømna avsatt nytt boligareal i tilknytning til eksisterende boligfelt for å kunne utnytte eksisterende infrastruktur og dermed holde tomteprisene lave. Regionale myndigheter har samtidig påpekt at kommunen har mange, ikke bebygde reguleringsplaner og ubebygde boligtomter i kommuneplanens arealdel. Kommunen har som følge av dette tatt ut mindre egnede utbyggingsarealer i rulleringen av kommuneplanen.

Ordningen med å inngå avtale om kjøp av leiligheter har vært vellykket, oppgir administrasjonen. Kommunen har inngått avtaler i flere prosjekter gjennom de siste årene, og har på den måten sikret tilstrekkelig finansiering slik at boligprosjektene har kommet i gang. Så langt har kommunen kun måttet tiltre avtale om kjøp av én leilighet, som ble brukt til utleie. Kommunen har på denne måten bidratt til en mer variert boligmasse og satt i gang flyttekjeder eneboliger har kommet på markedet, samtidig som noen eldre har fått mer aldersvennlige boliger, der de kan bo lenger. Samtidig har Sømna kommune vedtatt å redusere antallet sykehjemsplasser fra 35 til 27, noe som innebærer at betydelige midler kan omdisponeres. Midler som er frigjort fra sykehjemsdrift er satt inn lenger ned i omsorgstrappen, blant annet til et ambulant team for å tilpasse boliger og ellers til ulike velferdstiltak for eldre. En forutsetning for at Sømna kommune har lyktes, er at kommunen har skaffet seg et økonomisk handlerom slik at den har mulighet til å kjøpe eiendommer og forskuttere kostnader til teknisk infrastruktur i påvente av at kjøperne betaler for tomter og bygger ut.

Kommunen informerer om at flere av nabokommunene nå arbeider etter samme prinsipp som Sømna.

3.3.5 Trondheim Kommune

3.3.5.1 Introduksjon

Trondheim er i norsk sammenheng en storby og er landets tredje største kommune når det kommer til befolkning. Kommunen har per 2. kvartal 2023 213 163 innbyggere⁴³.

Kommunens framskrivning anslår at kommunen vil vokse til 236 000 i 2035 og 254 000 i 2050.⁴⁴ I de siste årene har kommunen hatt en årlig vekst på rundt 3 000 flere innbyggere, og en relativt sett ung befolkning⁴⁵. Siden 2013 er det årlig gitt brukstillatelser til mellom 1 600 og 2 300 boliger. I 2021 var 98 % av nybygde boliger innenfor tettstedsgrensene⁴⁶. I tillegg har 94 % av alle nybygg siste ti år vært innenfor tettstedsgrensene⁴⁷.

Trondheim har overordnet en relativt variert boligstruktur, også innen ulike delområder. Sentrum, sentrumsomland og drabantbyene har imidlertid en større andel boliger i blokk og de minste boligene enn øvrige områder. Nær femten prosent av innbyggerne i Trondheim var under lavinntekstsgrense 2018, også her har sentrum, områdene rundt og drabantbyer i syd og øst størst andel⁴⁸. Boligstrukturen samlet sett utvikles i retning av stadig større andel av boligblokker. Det har vært en økning på 33 prosent på boliger i boligblokk de siste ti årene (største kategori i 2013), kontra økning på tre prosent i eneboliger, som er den nest største kategorien.

Barn i byen

GODE OPPVEKSTMILJØER FOR BARN I SENTRALE BYDELER I TRONDHEIM



Tabell 3.7: Boliger etter bygningstyper 2013 og 2023. Tidsserien inkluderer også tidligere Klæbu kommune⁴⁹.

K-5001 Trondheim	År	Boliger (beboede og ubebodde)	
		2013	2023
	Enebolig	23647	24564
	Tomannsbolig	11061	11425
	Rekkehus, kjedehus og andre småhus	16186	18030
	Boligblokk	36119	48239
	Bygning for bofellesskap	5602	7479
	Andre bygningstyper	1280	1450
	SUM	93895	111 187

⁴³ <https://www.ssb.no/kommunefakta/trondheim>

⁴⁴ <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/statistikk/trondheim-i-tall/>

⁴⁵ Levekår og folkehelse i Trondheim 2021: <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/levekar-og-folkehelse/bolig/boligst%C3%B8rrelser-antall-rom>

⁴⁶ SSBs arealprofiler. Merk at det foreligger kun tall for 2021.

⁴⁷ SSB-tabell 11441. Merk at denne gjelder all bebyggelse, og ikke kun bolig.

⁴⁸ Levekår og folkehelse i Trondheim 2021: <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/levekar-og-folkehelse/bolig/boligst%C3%B8rrelser-antall-rom>

⁴⁹ SSB tabell 06265: Boliger, etter bygningstype, statistikkvariabel, år og region.

Illustrasjon: Forside Sintef-rapport. Bø, Lars Arne m.fl. (2023): Barn i byen. Gode oppvekstmiljøer for barn i sentrale bydeler i Trondheim. Sintef Fag. 90. Sintef Akademisk forlag.

3.3.5.2 Bakgrunn

Trondheim kommune har hatt flere boligpolitiske problemstillinger på agendaen de senere årene. Disse er i stor grad relatert til spørsmål om sosiodemografisk og -økonomisk variasjon. Et særlig viktig utgangspunkt har vært ambisjonen om å tiltrekke seg flere barnefamilier i sentrale områder og sentrum – og i alle fall motvirke en situasjon hvor barnefamilier ser seg nødt til å flytte ut av kommunen. Barnefamilier i byen har en verdi i seg selv, men er også relevant i et areal- og transportperspektiv. Utflytting til nabokommuner kan bidra til høyere bilbasert innpendling og dermed stå i motstrid til nullvekstmålet.

For å sikre god balanse i boligbyggemarkedet som studentby er tilrettelegging for studentboliger også sentralt. Her er det også mulige konflikter mellom de ulike demografiene, dvs. barnefamilier og studenter (feststøy mv.), og behovet for å ivareta god bokvalitet i sentrale strøk med høy studentmasse står også sentralt.

Endelig har kommunen også hatt fokus på tilgang til boliger som kan selges rimeligere enn ordinær markedspris, og å se den generelle boligpolitikken i sammenheng med den boligsosiale. Ett uttrykk for dette er bruk av stiftelser som stimuli for inngang til rimelige boliger i «tredje» sektor.

3.3.5.3 Virkemidler i boligbyggemarkedet

Overordnet har kommunen hatt en bevisst tilnærming knyttet til å se den generelle boligpolitikken og den boligsosiale politikken i sammenheng, gjennom at de samme aktørene i administrasjonen har deltatt i arbeidet. En slik helhetlig tilnærming oppleves vellykket fra administrasjonens ståsted.

En stor *arealreserve* i form av areal avsatt til bolig i kommune(del)plan og regulert i reguleringsplan, fremheves som en forklaring på at kommunen har hatt en relativt bra tilførsel av nye boliger, i tråd med måltall⁵⁰. Kommunen har fra tidligere år også god erfaring med *forskuttering av infrastruktur* som virkemidler for å få i gang boligutbygging på ønskede steder.

For å fremme demografisk variasjon kan det særlig fremheves at kommunen har lagt ned en betydelig innsats i å etablere et faglig oppdatert *kunnskapsgrunnlag* om hva som kan bidra til at barnefamilier blir værende i by. Dette bl.a. gjennom et forskningsprosjekt finansiert av KS storbyforskning og gjennomført av SINTEF⁵¹. I dette arbeidet er det utarbeidet et kunnskapsgrunnlag baserte på både lokale forhold, for eksempel flyttemotiver blant barnefamilier i Trondheim, men også sammenstilling av eksisterende forskning på en rekke ulike tema med betydning for barnefamilier i bysentrum. Det er også gjennomført evaluering av nyere boligutbygginger (Solsiden) hvor viktig kunnskap om hvorfor barnefamilier blir, eller ikke, blir værende fremgår. Her kom det bl.a. frem at konkrete kvaliteter som størrelse på entré kan ha betydning for barnefamilier.

Det har også vært en generell satsing rundt barn i plan for sentrumsutvikling og byromstrategier, med økt satsing på barneaktiviteter i sentrum. En nyanse som trekkes frem av en informant er at oppgraderinger knyttet til lekeplasser og uterom i hovedsak gjelder i tilknytning til nybygg, mens driftbudsjettet er så lite at det vanskeliggjør oppgradering og vedlikehold av eksisterende strukturer.

⁵⁰ Forslag til Boligpolitisk plan 2020 – med tilhørende handlingsdel 2020-2024. Trondheim kommune

⁵¹ Bø, Lars Arne m.fl. (2023): Barn i byen. Gode oppvekstmiljøer for barn i sentrale bydeler i Trondheim. Sintef Fag. 90. Sintef Akademisk forlag.

Forslag til ny kommuneplanens arealdel⁵² har innarbeidet flere tiltak for å følge opp kunnskapsgrunnlag knyttet til barnefamilier i sentrum. Det er avsatt arealer til nye skoletomter i sentrum, det er gitt krav om fellesareal innendørs ved større prosjekter for å skaffe helårs møteplasser, og flere eksisterende offentlige lekeplasser er sikret med egne formål. Videre har kommunen i gjeldende og forslag til ny arealdel *bestemmelser om boligstørrelse og -type i kommuneplanen*⁵³. Det er ikke angitt generelle eller områdebaserte normtall for variasjon og typer, men bestemmelsen sier at befolknings- og levekårsdata skal legges til grunn for en *vurdering*. Videre er det i retningslinje angitt konkret at det bør planlegges for større og familievennlige boliger på bakkeplan i alle større utbygginger. Dette er videreført i forslag til ny kommuneplan, men med presisering at det gjelder planforslag for mer enn ti nye boenheter. Fra andre rapporter vet vi at utbyggere opplever at store leiligheter i første etasje erfares som vanskelig å selge⁵⁴. Å ikke definere geografiske normtall på størrelse kan bidra til fleksibilitet og evne til å ta opp i seg endrede forutsetninger, men vil på den andre siden kunne gi mindre forutsigbarhet for utbyggere og også i større grad bli gjenstand for forhandling. SINTEF har funnet at dialogen om leilighetssammensetning gjerne kommer først rett før førstegangsbehandling⁵⁵.

Endelig er det fremhevet i ny arealdel gitt føringer på utforming av nye gater og hovedveinett lagt utenom sentrum som tiltak som skal øke attraktiviteten for barnefamilier, sammen med boligtyper og nye skoler.

Å se *sosial infrastruktur* i sammenheng med boligutbyggingen fremheves også som viktig, og kommunen bygger ut nye skoler i sentrale områder nå for å få til det.

Trondheim arbeider også med rimeligere boliger gjennom *Bolyst*-programmet, hvor satsingen først og fremst er knyttet til bruk av stiftelser. Siden dette i stor grad er stiftelser initiert av kommunen, og med relativt begrenset omfang, går det ikke nærmere inn på det her.

Det har vært utprøving at et tiltak som omhandler at kommunen gjør kostnadsoverslag på infrastruktur i forbindelse med regulering. Det er blandet erfaring i kommunen med dette. Enkelte i administrasjonen har fremhevet at det kan ta lang tid fra plan til utbyggingsavtale, og at kommunen påtar seg en økt risiko. På den andre siden er erfaringene at utbyggerne setter pris på tiltaket, fordi de får forutsigbare utgifter, i tillegg til momsfrirket som kommer av at kommunen har utbyggeransvaret.

⁵² Forslag til kommuneplanens arealdel 2022-2034 – Planbeskrivelse. 08.05.2023.

⁵³ KPA 2012: § 29.1 Det skal vektlegges varierte bygningstyper og boligstørrelser ut fra en vurdering av tilliggende områders boligstruktur. Befolknings- og levekårsdata skal legges til grunn ved vurdering av boligsammensetning. Retningslinje: Det bør planlegges for noen større og familievennlige boliger på bakkeplan i alle større utbygginger.

⁵⁴ Levekår og folkehelse i Trondheim 2021: <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/levekar-og-folkehelse/bolig/boligst%C3%B8rrelser-antall-rom>

⁵⁵ Bø, Lars Arne m.fl. (2023): Barn i byen. Gode oppvekstmiljøer for barn i sentrale bydeler i Trondheim. Sintef Fag, 90. Sintef Akademisk forlag.

3.3.5.4 Erfaringer og resultater

Boligbyggetakten i Trondheim ser ut til å være på linje med befolkningsutviklingen⁵⁶. Dette kan dels tilskrives *tilgangen til arealer* til boligproduksjon. Selv om kommunen framhever at forskuttering av infrastruktur også har vært viktig for å få i gang utvikling i viktige områder.

Arbeidet med å få barnefamilier til å flytte til og bli boende i byen er et langsiktig arbeid. Det kan være tidlig å vurdere effektene av det. For eksempel har arbeidet til SINTEF nå blitt lagt til grunn i arbeidet med ny arealdel og det vil ta noe tid å se resultater. En erfaring kommunen har gjort er imidlertid at det er krevende å få barnefamiliene til å velge å bo i leiligheter selv om kommunen har sørget for at det bygges familieleiligheter gjennom oppfølging av kommuneplanebestemmelsene. Et vellykket prosjekt som trekkes frem er Lilleby-prosjektet som er sentralt i Trondheim, og hvor man har fått inn barnefamiliene. Her ble levekårs- og befolkningsdata aktivt brukt i reguleringsplanarbeidet, men suksessfaktoren lå særlig i at det ble bygd rekkehus her. Kommunen ser da at når det kommer barnefamilier i rekkehus, så kommer det også barnefamilier i leilighetene rundt.

Erfaringene fra Trondheim tilsier generelt at det ikke bare er boligpolitikken, men den helhetlige byutviklingen som er viktig for å sørge for sosiodemografisk variasjon. Det vil si tverrsektoriell innsats knyttet til sosial infrastruktur, by- og boligkvalitet, samt boligstørrelse og særlig type bolig.

Helheten i kommunens tilnærming til boligbygging, viser noen potensielle målkonflikter knyttet til de generelle ambisjonene om å bygge nok boliger, boliger på rett sted og ivareta sosial bærekraft. Dette trekkes også frem av kommunen selv:

- De senere årene går også Trondheim tydeligere i retning av å vektlegge en SATP-politikk basert på utbygging i sentrale områder, kollektivakser og ikke på ubebygd jord. Man har for eksempel tilbakeført områder avsatt til boligformål til LNF. Dette reduserer imidlertid betydelig det tilgjengelige arealet kommunen har for boligbygging.
- Et viktig moment for å sikre sosial (og kommunaløkonomisk) bærekraft har vært rekkefølgekrav i kommuneplan på ledig skolekapasitet. Dette har den virkning at det er i ytre by, der det er ledig skolekapasitet, at terskelen blir lavest for nye prosjekter. I ny KPA er det derfor foreslått å fjerne dette kravet, og samtidig foreslått konkrete skoletomter i indre by. Men skolekapasiteten er som nevnt over størst i utkantene og lavere i mer sentrale områder. Dersom det praktiseres strengt hemmes utviklingen som er i tråd med en overordnet areal- og transportpolitikk, kommunen ønsker derfor å revurdere dette i ny arealdel.
- Videre erfarer kommunen problemstillinger knyttet til at ambisjonen om sosiodemografisk variasjon, nærmere bestemt en familievennlig by, kan fordre noe lavere tetthet enn det som forventes ved klassiske byfortettingsstrategier. Samtidig er det i forbindelse med dette fremhevet et regionalt perspektiv hvor det pekes på at Trondheim må også sikre attraktivitet for barnefamilier, hvis ikke flytter de ut til andre kommuner og vil pendle inn igjen, ofte med bil.

⁵⁶ SSBs arealprofiler. Merk at det foreligger kun tall for 2021.

3.3.6 Vestre Toten Gjøvikregionmodellen

3.3.6.1 Introduksjon

Vestre Toten kommune i Innlandet hadde i begynnelsen av 2023 et folketall på 13 635, hvorav 75 % bodde i et tettsted. Hovedvekten av befolkningen bor i tettstedet Raufoss, som har mange arbeidsplasser innenfor industrien. Kommunen består også av en rekke mindre tettsteder. I 2021 skjedde 97 % av boligbyggingen innenfor eksisterende tettsted⁵⁷. 90 % av nye bygninger seneste ti år har kommet innenfor eksisterende tettsted⁵⁸.



Vestre Toten er del av et felles bolig- og arbeidsmarked med nabokommunen Gjøvik. Gjøvik har en avdeling av NTNU og har derfor et stort innslag av studenter som også etterspør boliger i Raufoss, ca. 10 km fra Gjøvik sentrum.

Tabell 3.8: Befolkning (Kilde: SSB-tabell 07459: Befolkning, etter region, statistikkvariabel og år)

Befolkning		
	2013	2023
K-3443 Vestre Toten	12999	13635

Tabell 3.9: 06265: Boliger, etter region, bygningstype, statistikkvariabel og år

K-3443 Vestre Toten		Boliger (beboede og ubebodde)
År		2023
	Enebolig	4806
	Tomannsbolig	765
	Rekkehus, kjedehus og andre småhus	752
	Boligblokk	277
	Bygning for bofellesskap	111
	Andre bygningstyper	177
	SUM	6888

⁵⁷ SSBs arealprofiler. Tall foreligger kun for 2021.

⁵⁸ SSS-tabell 11441. merk at denne inkluderer alle typer bebyggelse, og ikke kun bolig.

Illustrasjon: Lettstelt enebolig på ett plan. Foto: Nordbohus Innlandet.

3.3.6.2 Bakgrunn

Boligmassen i kommunen er dominert av eneboliger, og det har vært et stort behov for andre boligtyper som egner seg bedre for mindre husholdninger og husholdninger med eldre. Det har også vært vanskelig å komme inn på boligmarkedet i Vestre Toten og i nabokommunen Gjøvik. Utbyggerne i Vestre Toten har ønsket å bygge ut boligtyper de har hatt erfaring med å bygge ut og å få solgt. Det har vært mindre fokus på mindre boliger.

Det har vært få leiligheter i boligblokker i kommunen, samtidig har det vært et ønske om å unngå sentrumsnære blokker som ensidig retter seg mot kjøpekraftige seniorer.

Kommunen har vært tidlig ute med å planlegge for hvordan den kan møte eldrebølgen, og har som ambisjon at flest mulig kan finne en bolig som passer uavhengig av alder, funksjonsevne og livssituasjon. I et tverrfaglig forum i Vestre Toten ble konseptet «Connected Living» presentert for ansatte innenfor både areal og helse. Dette ble løftet til et regionalt prosjekt der kommunene i Gjøvikregionen jobbet sammen for å utvikle strategier for et mer aldersvennlig bosamfunn. «Connected Living» eller «Gjøvikregionmodellen» bygger på et initiativ fra NTNU på Gjøvik, og et samarbeid mellom tidligere fylkesmannen i Oppland / Statsforvalteren i Innlandet og kommunene. Gjøvikregionen Utvikling har holdt i prosjektledelsen⁵⁹. Visjonen er at kommunene skal framstå som foregangskommuner med god samfunnsplanlegging og utvikling av gode bomiljø der folk er selvhjulpne. Det er et mål at Gjøvikregionmodellen skal erstatte den tradisjonelle boligutbyggingen av eneboliger, rekkehus og blokkleiligheter med en mer helhetlig utbygging av moderne bosamfunn som kjennetegnes av høy kvalitet.

Kommunen har også et mål om å ivareta bosettingen i grendene, og utvikle en større variasjon i boligmassen som svarer til bedre til det lokale boligbehovet.

Kommunen har hatt store boligreserver i boligfelt som har vært regulert i perioden før finanskrisen i 2008. Siden 1990-tallet har kommunen hatt fortetting innenfor tettstedene som arealstrategi.

3.3.6.3 Virkemidler

Kommunen arbeider langs flere spor for å gjøre boligmassen i kommunen bedre tilpasset boligbehovet med tanke på alder, funksjonsevne og livssituasjon. Heller enn å stille krav til boligsammensetninger og boligtyper i kommuneplanens arealdel, har Vestre Toten kommune valgt å informere om hvilke typer boliger det er behov for og forsøkt å motivere utbyggere til å prøve ut andre boligkonsepter enn tradisjonelle eneboliger. Det er særlig boliger for etablerere, mindre husholdninger og husholdninger med eldre som administrasjonen trekker frem. Administrasjonen opplyser at de bruker god tid i oppstartsmøtene for å identifisere utfordringene og gi veiledning tidlig i prosessen. Det er viktig for administrasjonen å vise utbyggerne tillitt og gjøre dem stolte over deres bidrag til samfunnet.

«Connected living»-konseptet bygger på differensierte strategier for hvordan fremtidens boligbygging skal gi bosamfunn der alle generasjoner kan bo sammen og støtte hverandre. Et felles sentralt grep er at nye boligkonsepter skal innrettes slik at det kan oppstå fellesskap mellom husene, blant annet gjennom bevisst orientering av innganger til boligene og utvikling av rom for fellesskap ute og inne. Slik skal det blir lettere å få hjelp fra naboene, når man trenger det.

⁵⁹ <http://www.gjovikregionen.no/wp-content/uploads/2018/02/0-Sluttrapport-Connected-Living-171221-1.pdf>

Disse prinsippene er imidlertid *ikke* skrevet om til detaljerte føringer. Utbyggerne må etter oppstartartsmøtet redegjøre i en kort tekst for hvordan deres prosjekt bidrar til et samfunn det er godt å bo i. Erfaringen er at dette setter i gang en bevisstgjøring hos utbyggerne, som sjekklister med konkrete tallfestede føringer ikke makter. Saksbehandlerne finner sammen med utbyggerne løsninger som ivaretar kommunens ambisjon om aldersvennlige bosamfunn.

«Connected living»-strategien peker på behovet for fellesarealer og fellesrom for å utvikle støttende bomiljøer. Slike ekstrafunksjoner i boligprosjekter antar kommunen har samfunnsøkonomisk nytte, men for utbyggerne er det derimot vanskelig å få gjort dette regningsvarende. I den regionale strategien for utvikling av framtidens bomiljø og lokalsamfunn pekes det på at det skal søkes etter modeller for å finansiere slike funksjoner.

For å stimulere til fortetting i eksisterende boligområder tillater kommuneplanens arealdel at det oppføres én enebolig eller én tomannsbolig uten krav til reguleringsplan. Dette forutsetter at tiltaket ellers er i tråd med bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanen. Disse rammene for utbygging er tydelige og enkle. Kommuneadministrasjonen opplyser at intensjonen om å fortette uten reguleringsplan også har fungert i praksis.

Kommunen stiller strengere krav til livsløpsstandard enn minstekravene i byggeteknisk forskrift. Det er krav i kommuneplanens arealdel om at alle nye boliger skal ha hovedfunksjoner på inngangsplanet og ikke kun bygninger der det er krav om heis, som er kravet i byggeteknisk forskrift § 12-2.

3.3.6.4 Erfaringer og resultater

Boligbyggingen i Vestre Toten har endret seg fra å være basert av feltutbygginger til å være dominert av fortetting. Kommuneadministrasjonen oppfatter at boligbyggenæringen har greid å omstille seg på en god måte, fordi fortettingsstrategien har ligget fast i over 20 år og fordi utbyggingspotensialet i boligfeltene har blitt uttømt. Administrasjonen opplever at også at kommunestyret har gitt tydelige, men ikke for detaljerte rammer for fortettingen i kommunen, og har forholdt seg lojalt til disse i konkrete saker. Siden 2014 har 90 prosent av nye boligbygg blitt bygget innenfor tettsted.⁶⁰

Imidlertid oppfatter kommuneadministrasjonen at noen av fortettingsprosjektene som er realisert uten reguleringsplan har fått for lav kvalitet. I forslaget til ny kommuneplan er derfor terskelen for krav til reguleringsplan satt lavere⁶¹. Administrasjonen er spent på hvordan dette vil slå ut, fordi de opplever at kostnadene for å få utarbeidet et forslag til reguleringsplan av plankonsulenter kan være en høy terskel for små utbyggere, og at dette kan begrense boligutviklingen.

Omlaggingen fra utbygging av eneboliger til andre boligtyper med mindre boenheter var først uvant for utbyggerne og det var vanskelig å få dem med «på notene». Men da en utbygger som var godt kjent med leiemarkedet ble presentert for ideene, fikk dette et gjennombrudd. Utfra kjennskap til leiemarkedet forsto utbyggeren at det var en stor udekket etterspørsel i markedet etter å kjøpe mindre boliger. Utbygger engasjerte en arkitekt som laget gode løsninger, og det ble bygget mange små boliger. Mange kunne kjøpe egen bolig, for eksempel studenter.

⁶⁰ [11441: Nye bygninger, etter region, avstand til eksisterende tettsted, bygningstype, arealklasse, statistikkvariabel og år. Statistikkbanken \(ssb.no\)](#) Innenfor tettstedet skal i dette caset forstås som enten *innenfor fjorårets tettstedsgrenser* eller *i utvidelsen mellom fjorårets og eksisterende tettstedsgrenser*.

⁶¹ <https://www.vestre-toten.kommune.no/globalassets/kunngjoringer-og-nyheter/2023/kommuneplan-for-vestre-toten-kommune-2023-2035/kommuneplanens-bestemmelser-2023-2035-versjon-07.03.2023.pdf>

Boliger mindre enn 80 kvadratmeter BRA utgjorde nesten halvparten av boligveksten i Vestre Toten i perioden 2013-2023.⁶² Administrasjonen oppfatter at det har blitt lettere å etablere seg i Vestre Toten kommune og kjøpe sin første bolig.

Utbygging av bomiljøer som gir rom for og skaper fellesskap følges opp i kommunens saksbehandling. Utearealer og rom mellom husene oppfattes som kurante forhold som kan løses i boligprosjektene. Kommunen har i ett tilfelle fått utbygger med å bygge et fellesrom med kjøkkenfasiliteter og bad, som fungerer som en åpen stue for beboerne i et boligprosjekt. Administrasjonen er i ferd med å samle erfaringer fra dette prosjektet for å trekke lærdommer om hvordan slike fellesrom på best mulig måte kan utformes og tilpasset boligprosjekter av ulike størrelse.

Administrasjonen beskriver forholdet mellom utbyggere og kommunen som preget av stor tillitt, som bunner i tilliten mellom kommunestyret og administrasjon. Planprosessene i kommunen blir effektive fordi saksbehandlerne opplever å ha et mandat til å finne løsninger på de vanskelige problemstillingene i reguleringsarbeidet sammen med utbyggerne tidlig i planprosessen. Utbyggerne oppfatter kommunen som forutsigbare fordi kommunestyret viser stor tillit til de faglige vurderingene plansakbehandlerne har gjort i planprosessen, og fordi føringene som er lagt i kommuneplanens arealdel følges opp i behandlingen i kommunestyret.

Det ble fra administrasjonen nevnt som eksempel at også saksbehandling av et nytt boligkonsept som mikrohus går raskt, fordi den enkelte saksbehandler opplever stor grad av tillit fra kommunedirektør og kommunestyret til sitt faglige skjønn. Utbyggerne i Vestre Toten er derfor villige til å prøve boligkonsepter som ikke har blitt bygget tidligere.

Vestre Toten ble kåret til årets mest boligvennlige kommune på Samfunnsøkonomisk analyse AS kåring i 2022 på oppdrag fra Norske boligbyggelag⁶³.

Kommunens erfaring er at det er vanskelig å få til den boligbyggingen i de mindre tettstedene som kommunen har mål om. I de mindre tettstedene kommer ofte initiativer fra små utbyggere, men de sliter ofte med å få lånefinansiering til å sette i gang med første byggetrinn. Hvis første byggetrinn derimot blir realisert, har utbyggerne finansiering for senere byggetrinn.

3.4 Kommunenes bruk av dagens handlingsrom – suksesskriterier og barrierer

I første del av prosjektet har prosjektgruppa arbeidet med å identifisere og beskrive gode eksempler på hvordan kommuner har utnyttet eksisterende virkemidler og handlingsrom til å stimulere til boligprosjekter som også bidrar til sosial bærekraft, samt beskrive eksempler hvor intensjon om økt sosial bærekraft ikke har lyktes og hvorfor.

3.4.1 Ulike typer virkemidler for å nå mål

Hovedfokuset i oppdraget er hvordan kommunene kan påvirke *tilbyder-siden i det private markedet* og i mindre grad *etterspørsel-siden*. Et særlig viktig forhold er hvordan kommunene kan påvirke private utbyggere til å bygge den riktig type bolig, på rett sted og samtidig ivareta kvalitative sosiale forhold som sosioøkonomiske varierte nabolag, mulighet for alle til å kunne skaffe seg gode boliger, nabolags- og boligkvalitet. Kommunen har i dag en rekke virkemiddel for

⁶² 06513: Boliger, etter region, bygningstype, bruksareal, statistikkvariabel og år. Statistikkbanken (ssb.no)

⁶³ Boligvennlighets- kåringen for norske kommuner – Samfunnsøkonomisk analyse (samfunnsokonomisk-analyse.no)

i alle fall deler av dette. Med utgangspunkt i eksempel-kommunenes beskrivelse av tiltak og strategier, kan vi dele dette inn i følgende kategorier:

➤ *Regulatoriske virkemidler*

Regulatoriske virkemidler handler om å bruke lovverk og regler for å nå ønskede mål og ambisjoner. I denne sammenheng gjelder dette virkemidlene kommunene har gjennom bruk av plan- og bygningsloven. Eksempelene indikerer at plan- og bygningsloven gir et relativt vidt handlingsrom til å lokalisere boliger i tråd med føringer for samordnet areal- og transportplanlegging, avsette nok arealer til bolig iht. prognoser for boligbehov, og til å sikre boligtyper og -størrelser samt fysiske kvaliteter. Men at handlingsrommet for å sikre variert sosioøkonomisk sammensetning i et nabolag er mer begrenset, fordi dette fordrer å kunne regulere mer enn størrelse og type bolig. For eksempel mer direkte pris og tilgang. Riktignok kan planenes føringer for mengde boliger, boligtyper og kvaliteter ha innvirkning på pris, men priseffektene er sammensatte og ikke direkte styrbare.

➤ *Økonomiske virkemidler*

Flere av eksempelkommunene bruker økonomiske virkemidler for å påvirke de ulike overordnede målene knyttet til boligutbygging. Dette kan være tiltak for å lette gjennomføring av prosjekt, som forskuttering av infrastruktur, kjøp av boligenheter i prosjekt for å få dem igangsatt eller kommunalt kjøp og utvikling av tomter og boliger. Virkemidlene kan ha et formål knyttet til alle de overordnede formålene, men brukes særlig av kommunene for å få bygget nok, riktige boliger og for å kunne få boliger ut i boligmarkedet med pris under markedspris (sikre ulike brukergrupper tilgang til bolig/variert sosioøkonomisk nabolag). Dette er virkemidler som fordrer både kompetanse og økonomisk kapital i kommunene. Kommunene varierer i utgangspunktene for eksempel knyttet til hvilken tomtebank de har, hvorvidt de har kapital til å kjøpe tomt eller kompetanse til å drive eiendomsutvikling. Der de regulatoriske virkemidlene er «like» for alle⁶⁴, gir dette ulike forutsetninger for bruk av de økonomiske virkemidlene.

➤ *Strategiske virkemidler*

Med strategiske virkemidler mener vi her en del ulike «mykere» former for virkemidler, hvor man ikke pålegger eller direkte intervensjoner på samme måte som med regulatoriske og økonomiske virkemidler. Dette kan handle om overordnede arealstrategier og forankringen av disse, dialog, kommunikasjon og tillitsforhold mellom politikk, administrasjon og utbyggere, bruk av forskning og kunnskapsinnhenting mv.

De fleste kommuner kombinerer virkemidler, særlig gjelder det kombinasjonen av regulatoriske og strategiske virkemidler. Dette for eksempel gjennom å juridisk hjemle arealstrategier i kommuneplanens arealdel, og at man i påfølgende -delplaner og reguleringsplan holder seg innenfor rammen av arealdel, fordi strategien er godt forankret både politisk og administrativt. Dette bidrar også til tillit mellom kommune og utbygger da det skaper forutsigbarhet.

3.4.2 Differensierte behov og løsninger mellom ulike typer kommuner

De seks eksempelkommunene varierer i geografisk kontekst og type utfordringer i boligbyggemarkedet. Vi har her delt opp i tre kategorier ut ifra sentrale utfordringer.

Vi kan skille mellom de større *bykommunene* (Eksempelvisert ved Trondheim, Sandnes, Larvik) hvor utfordringer knyttet til sosioøkonomisk og demografisk variasjon, nok boliger og bokvalitet

⁶⁴ I prinsippet. I praksis kan kommunens økonomi selvsagt spille inn på kapasitet og kompetanse til å bruke regulatoriske virkemidler.

står særlig sentralt. Her er også kompleksiteten størst når det gjelder å få til rett boliger på rett sted (ATP-prinsipper).

Vi har *mellomkommuner* (Eksemplifisert ved Midt-Telemark og Vestre Toten) som på hvert sitt vis har økonomiske drivere for befolkningsutvikling (høgskole, industrivirksomhet), men som samtidig har vært preget av utfordringer knyttet til å få på plass *rett type bolig* og tilgang for ulike brukergrupper, og samtidig bidra til bærekraftig utbyggingsmønster.

Endelig har vi *småkommuner* (Eksemplifisert ved Sømna) hvor utfordringen i stor grad er knyttet til å få nybolig-etablering som sådan fordi byggekostnad overstiger boligprisene.

Vi vil i drøftingen nedenfor redegjøre overordnet for ulike og felles erfaringer knyttet til de ulike kommunetypene. Mer inngående beskrivelse av situasjon, konkrete beskrivelser av virkemidlene og erfaring finnes i eksempel-beskrivelsene.

3.4.2.1 Bykommunene

De tre bykommunene Trondheim, Sandnes og Larvik varierer i størrelse og regional kontekst (hhv. regionsenter, bybåndskommune og mindre / mellomstor by). De har også ulike tilnærminger og fokus med tanke på boligbyggingspolitikken. Trondheim har et særskilt fokus på stor nok reguleringsreserve og kunnskapsbasert tilnærming til økt sosiodemografisk variasjon (barnefamilier i sentrum), sammen med utforskning av stiftelser som en tilgang til tredje sektor-baserte boliger rimeligere enn markedspris. I Sandnes er fokuset særlig knyttet på å utvikle rimeligere boliger til førstegangsetablerere gjennom Sandnesmodellen, mens Larvik har hatt fokus på å få til en helhetlig og tverrsektoriell tilnærming til boligpolitikk, herunder konkret å tilrettelegge tomter og fasilitere utvikling i grunneiersamarbeid gjennom feltutbygging.

Av disse tre byene er det særlig Sandnes som kan vise til konkrete, positive erfaringer med sin «Sandnesmodell» hvor tomteselskapet kjøper og tilrettelegger tomter, gjennomfører prosjektkonkurranser og sørger for prioritet til førstegangsetablerere gjennom privatrettslige avtaler. Trondheims tilnærming til bruk av stiftelser og deres forskningsbaserte tilnærming til barnefamilier i by, har virket over for kort tid til å si noe om resultater, og også i Larvik er det per nå vanskelig å si noe om endelige resultater. Det er imidlertid interessant å se hvordan økt vektlegging av bærekraftig utbyggingsmønster i alle tre byer gjør arbeidet knyttet til øvrige målsettinger i boligpolitikken mer kompleks. Når Sandnesmodellen i større grad skal gjennomføres i bybåndet i tråd med areal- og transportpolitikken, øker arealknapphet og kompleksitet, som igjen medfører økte tomte- og salgspriser og gjør det vanskeligere å skaffe rimelige boliger til førstegangsetablerere. Tilsvarende har vi sett i Larvik at feltutbygginger med hensikt om å skaffe rimeligere boliger enn ordinær utbygging blir satt på vent som følge av økt vektlegging på fortetningsstrategier. I Trondheim medfører den samme arealstrategien en mindre arealreserve, som igjen kan få negativ betydning for boligbyggetakten, og utfordringer med at det ikke lenger er samsvar mellom kapasitet i sosial infrastruktur og hvor utbyggingen bør komme. Endelig er det en potensiell utfordring for Trondheim at de finner det krevende å få barnefamilier innenfor rammen av den tetthet som fordres i en slik arealstrategi.

Trondheim og Larvik har begge utfordringer med enkelte områder som er mer levekårsutsatte enn andre. Ingen av kommunene synes imidlertid å ha funnet virkemidler og grep gjennom boligpolitikken for å håndtere dette på en tilfredsstillende måte. Begge kommuner anvender muligheten til å stille krav om boligstørrelse og -type, men det synes først og fremst å kunne påvirke *alderssammensetningen*, ikke *sosioøkonomisk sammensetning av befolkningen*. Trondheim har gjennomført områdeløft i slike områder, og Larvik ønsker å få det, men disse har

ikke hatt særskilt fokus på boligpolitikken, men mer på områdekvalitet, identitet og omdømme. Det er også, som det fremheves av Trondheim kommune, ikke nødvendigvis et én-til én-forhold mellom boligtyper og -kvalitet i et område, og hvem som bor der. Kommunene synes ikke å ha en tydelig bevissthet rundt hvordan de kan bidra til økt sosioøkonomisk balanse gjennom virkemidler som påvirker den ordinære, markedsbaserte boligutbyggingen. Kommunen fremhever selv at de ikke har finansiell kapasitet til å kunne på egenhånd skalere opp en tredje boligsektor slik at den fullt ut fulgte etterspørselen. I Larvik besluttet man å sette på vent et større prosjekt for utvikling av et levekårsutsatt område og integrering mot sentrum, fordi det ble for kostbart.

Bykommune-eksemplene viser at kommunene har virkemidler og handlingsrom i dag til å gjennomføre tiltak som kan sikre ulike grupper tilgang til bolig. Sandnes har med Sandnesmodellen gått lengst i en samlet helhetlig og systematisert tilnærming som tar hensyn til alle tre typer virkemidler (regulatorisk, økonomisk og strategisk). Trondheims forsknings- og kunnskapsbaserte tilnærming til barnefamilier i by er også et eksempel til etterlevelse for andre. Larviks ambisjon om helhetlig og tverrsektoriell tilnærming til boligpolitikken kan også være til inspirasjon, selv om det kan se ut som det er behov for mer kapasitet og finansielle ressurser til å gjennomføre en slik politikk. Det gjelder for så vidt for alle tre byene.

Vi har sett at det de tre bykommunene har til felles er at ambisjonen om et bærekraftig utbyggingsmønster, gjennom å forsterke en fortettings- og transformasjonsstrategi skaper økt kompleksitet med tanke på å nå de andre overordnede målene i boligpolitikken. Med en bærekraftstilnærming til grunn, er det ikke et alternativ å bedrive utstrakt feltutbygging og byspredning. Erfaringene synliggjør heller et behov for å tenke nytt rundt avveiningen innenfor rammen av samordnet areal- og transportplanlegging, ny bruk av virkemidlene, og kanskje nye typer virkemidler tilpasset denne kompleksiteten. Kommunene arbeider med dette i dag, men synes fortsatt å være i startgropen på hvordan de sikrer nok, riktige boliger med sosial bærekraft og kvalitet innenfor denne rammen. Utfordringene er at det er «mer som skal inn på mindre plass» (fortetting) i en situasjon med flere interessenter (økt risiko) og høyere tomtepriser. Det er ingen av kommunene som vi per i dag har sett på som ser ut til å ha funnet «løsninger» på dette dilemmaet.

3.4.2.2 Mellomkommunene

Midt-Telemark (med vekt på gamle Bø kommune) og Vestre Toten representerer mellomkommunene i vår kontekst. Dette er kommuner med tettsted med motorer for utvikling (universitet, industri/ABS-region), som medfører at kommunene har hatt et utbyggingsmarked over flere år. Begge kommunene har imidlertid stått i en situasjon hvor det overveiende ble bygd boliger i form av småhus i felt, og et fokus på å få dreid dette over på leilighetsbebyggelse, til dels tilpasset en eldre befolkning. I Midt-Telemark har dette vært kombinert med en særlig aktiv satsing på sentrumsutvikling i Bø. Vestre Toten har hatt mesteparten av sin utbygging innenfor tettstedsavgrensningene, men samtidig ønsket i større grad å få vekst i de mindre tettstedene.

Begge kommunene har særlig vektlegging på *strategiske virkemidler*. I Vestre Toten har dette handlet om tverrfaglig (og etter hvert interkommunalt) fokus på «Connected Living», med fokus på å gjøre boligmassen mer tilpasset boligbehov for mindre husholdninger og eldre. Her har helse- og planavdelingene samarbeidet om et helhetlig konsept. Dette er også tema i oppstartsmøtene for plansaker for bolig. I tillegg opplever administrasjonen at de har et vidt handlingsrom fra politikerne. Noe som innebærer at forutsetninger i liten grad endres underveis. I Midt-Telemark har det vært en tydelig strategi knyttet til å holde på en sterk sentrumsavgrensning,

med høy utnyttelse og parkeringspolitikk som fjerner parkering fra gateplan. Vestre Toten har hatt en bevisst tilnærming med dialog mot utbyggere for å sikre boliger det er behov for, mens Midt-Telemark/Bø i større grad har nedfelt strategier i tverrsektorielle planverk, herunder bestemmelser i kommuneplanens arealdel – og sørget for en politisk forankring som sikret at dette planverket ikke ble avveket. Samtidig hadde også Midt-Telemark særlig de første årene utstrakt dialog med utbyggere for å synliggjøre at det var etterspørsel etter andre boligtyper enn bolig i småhus.

Begge kommuner er tydelig på at forutsigbarhet med tanke på langsiktig arealstrategi har vært vesentlig. Vestre Toten erfarer en utfordring med å få utbyggere til å bygge i de mindre tettstedene, dette er knyttet til at det mangler gode finansieringsordninger utenfor pressområder. Midt-Telemark, har (som Sømna nedenfor) også kjøpt boliger for å bidra til å få realisert første byggetrinn for private utbyggere, mens Vestre Toten etterlyser nye virkemidler knyttet til slike finansieringsordninger.

Vestre Toten har også erfart et dilemma i avveining mellom nok boliger og god nok kvalitet. For å få til ekstra utbygging har de tillatt noe utbygging uten reguleringsplan. De erfarte imidlertid at dette medførte at kvaliteten ikke ble god nok, og har derfor nå senket terskelen for når plankrav slår inn. Dette utgjør et dilemma fordi det fordrer bruk av plankonsulent, som kan være en terskel for mindre utbyggere. Kommunen står derfor her i en avveining mellom å sikre kvalitet og faktisk få nok utbygging, hvor førstnevnte nå vektlegges i større grad.

Samlet sett synes begge disse kommunene overordnet sett imidlertid i å lykkes å få *rett type* boliger, på *rett sted*. I Vestre Toten har boliger for mindre husholdninger ifølge kommunen medført at også førstegangsetablerere kan etablere seg enklere. I Midt-Telemark har sentrumssatsingen bidratt til å øke boligprisene⁶⁵. Dette er et dilemma siden det på den ene siden medfører et mer velfungerende utbyggingsmarked som sikrer flere boliger, på den andre siden kan det begrense hvem som har råd til å bo der. Ut fra vår empiri synes ikke det sistnevnte per nå å være særlig tematisert, eller opplevd som et problem av kommunen.

Der kommunene lykkes, synes det å være noen fellestrekk:

- Tverrsektorielle tilnærminger til boligbyggemarkedet (samarbeid i Vestre Toten, planverk i Midt Telemark)
- Tydelige overordnede arealstrategier som ikke avvikes i vesentlig grad av administrasjon og politikk i kommunen (gir forutsigbarhet)
- Oppfølging av planverk gjennom tydelige satsinger og programmer og konkret saksbehandling er også med på å opprettholde fokus. Undersøke markedspotensial og behov for ulike typer boliger.
- Tett dialog med utbyggeren, og tillit mellom administrasjon og folkevalgte.

Det skal samtidig bemerkes at dette er kommuner hvor det var privat investeringsvilje i boligbyggemarkedet i utgangspunktet, i motsetning til for eksempel Sømna og tilsvarende distriktskommuner. For denne type tettstedskommuner med moderat befolkningsvekst, stor andel småhusbebyggelse og eksisterende investeringsvilje, synes imidlertid disse to kommunene å ha funnet en god inngang for å få rett boliger på rett sted.

På den andre siden er det med utgangspunkt i kommunenes demografi og eksisterende boligbyggemasse trolig mindre utfordrende å få «riktig type» bolig i tråd med bærekraftig utbyggingsmønster, fordi kommunene allerede hadde betydelig andel eneboliger/småhus. I

⁶⁵ Jf. ⁶⁵ Sørvoll, J. & Kvamme Løset, G. (2017): Samfunnsvirkninger av boligpolitikk. Boligsatsinger og samfunnsutvikling i ti norske kommuner.

motsetning til Trondheim hvor ambisjonen er å få barnefamilier som ofte etterspør boligtyper og -kvaliteter som er mer krevende å realisere i sentrumsområder, vil barnefamilier i disse to kommunene kunne ta i bruk eneboliger og andre småhustyper som blir ledige når nye leilighetsbygg i sentrum skaper sirkulasjon i boligmarkedet.

3.4.2.3 Småkommuner

Sømna er den eneste kommunen i utvalget som er innenfor sentralitetsnivå 5 og 6 i henhold til SSB sin standard for sentralitet (mest perifere). Eksempelarket synliggjør imidlertid at kommunen representerer typiske utfordringer for denne type kommune, med topptung framtidig alderspyramide, krevende bemanningssituasjon og utfordringer i boligmarkedet knyttet til høy byggekostnad i forhold til markedspris, behov for aldersvennlige boliger og begrenset omløp i markedet (boliger tas i bruk som fritidsbolig).

Kommunen har tatt grep på disse utfordringene gjennom å selv utvikle tomter, herunder regulere og forskuttere kostnad på teknisk infrastruktur. Tomtene selges til selvkost. Videre har kommunen gått inn og kjøpt boliger i nye boligprosjekter som svarer ut lokale boligbehov og dermed bidratt til at prosjekter får tilstrekkelig finansiering til å bli realisert. Alternativet til sistnevnte kunne være utbygging av bolig i kommunal regi, men det ville vært vesentlig mer ressurskrevende og risikofyllt. Det vil for eksempel forde en annen type kompetanse i kommunen, i tillegg til de finansielle sidene. Samtidig bruker kommunen regulatoriske virkemidler ved å avsette boligområder i arealdel på måter som sikrer utnyttelse av eksisterende infrastruktur, og ta ut tidligere avsatte områder. Kommunen går altså relativt langt i å benytte økonomiske og regulatoriske virkemidler, selv om de tar noe mindre del i den konkrete gjennomføringen enn for eksempel Sandnes. Det synes også rimelig for en såpass liten kommuneorganisasjon.

Erfaringene fra Sømna tilsier at dette er en god tilnærming for å få nok, riktige boliger på rett sted, jf. eksempelarket. Selv om virkemidlene som er bruk er mindre ressurskrevende enn om kommunen selv skulle bygge boliger, må det likevel fremheves at det fordrer både sterk eiendomskompetanse i kommunen, god kunnskap om etterspørselssiden og økonomiske ressurser. Tilnærmingen har også blitt «eksportert» videre til nabokommunene i regi av lokal utbygger, uten at vi har hentet inn erfaringer fra disse.

Samtidig kan Sømna berømmes for hvordan de ser boligpolitikken i sammenheng med helse- og omsorgspolitikken. Gjennom å bygge rett type, aldersvennlige, boliger, kan de redusere behov for sykehjemsplasser og realisere økonomisk handlingsrom også til denne type investeringer.

3.4.3 Samlet vurdering

Flere av de utvalgte kommunene har vist at de har klart å bruke dagens handlingsrom til å løse noen utfordringer knyttet til hhv. å fremme nok boliger, elementer knyttet til sosial bærekraft og/eller bærekraftige utbyggingsmønstre. Kommunene varierer i virkemiddel og hvilke mål de vektlegger, og selvsagt i hvilke utfordringer de står ovenfor som følge av konteksten de inngår i.

Kommunene varierer i hvilken grad de benytter finansielle, regulatoriske og strategiske virkemidler. Det er imidlertid tydelig at slike type virkemidler *kombineres* der man oppnår sine mål. For eksempel kombinasjonen av strategiske og regulatoriske virkemidler (Trondheim, Vestre Toten, Midt-Telemark), regulatoriske og finansielle virkemidler (Sømna) eller finansielle, strategiske og regulatoriske virkemidler (Sandnes) og ambisjoner om å utnytte alle tre typer

virkemidler (Larvik). Det er derfor en lærdom at en bør ikke ensidig satse på en av disse tre, og ideelt sett burde alle tre typer virkemidler benyttes.

Det er to forhold ved sosial bærekraft vi i mindre grad har sett tydelig tematisert og aktualisert i eksempelkommunene. Dette er knyttet til sosioøkonomisk varierte nabolag, og at vanskeligstilte på boligmarkedet har mulighet til å bo i de mindre levekårsutsatte byområdene. Sandnesmodellen sikrer rimelige boliger for førstegangsetablerere, men tematiserer i liten grad sosioøkonomisk variasjon utover dette. I Trondheim er fokus i stor grad på barnefamilier, altså demografisk variasjon, mens de mer levekårsutsatte områdene både i Larvik og Trondheim synes å heller skulle fanges opp gjennom områdesatsing enn boligpolitikk (da det ser ut som fokuset i mindre grad er på boligpolitikken i områdesatsingen i Trondheim). Kommunene har få *direkte* virkemidler for å understøtte sosioøkonomisk variasjon foruten eventuell aktiv bruk av kommunale boliger til dette, men det medfører betydelige kostnader. Bruk av bestemmelser om boligtype eller -størrelse kan trolig i beste fall indirekte ha en viss effekt, men så lenge det ikke er rom for å regulere prismekanismer vil de trolig i mindre grad gjøre dette. Satsing på områdekvalitet, ny sosial infrastruktur eller lignende kunne også tenkes å ha en slik rolle, men ut fra vår kjennskap har dette først og fremst hatt effekt i de mest sentrale byområdene i norsk kontekst, hvor sentraliteten i seg selv er en attraktivitet (og hvor *gentrifisering* blir en utfordring andre veien). Utviklingen av områder som Grünerløkka, og etter hvert kanskje Tøyen i Oslo, kontra utviklingen i områder delaktig i områdesatsing i Groruddalen, kan illustrere dette.

Kommunene *kan* utforske tredje sektor-modeller og den type aktive strategi som Sandnesmodellen utgjør, evt. Sømnas tilnærming. Dette innebærer imidlertid som Trondheim kommune er inne på, til en betydelig kostnad om det skal skaleres opp fra forsøk til en fullskala tilnærming til boligbyggemarkedet.

For de større bykommunene har vi tematisert en potensiell målkonflikt mellom bærekraftig utbyggingsmønster og de andre målene. Dette er knyttet til at fortetting og transformasjon øker kompleksitet og kostnad ved by- og boligutvikling. Eksemplene fra Midt-Telemark og Vestre Toten viser at dette er mindre krevende for tettstedskommuner med vekstmotor og stor andel småhus. Ut fra eksemplene vil vi særlig løfte frem at det å sikre boliger til ulike brukergrupper og sosioøkonomisk sammensatte byområder i en kontekst av bærekraftig utbyggingsmønster kan forandre behov for en annen type kraft i virkemiddelbruk. På den annen side kan man også her (og for en del av utfordringene fra de mindre kommunene), fremheve at *virkemidler teller, men ressurser avgjør*. Kommunene har handlingsrom til å kjøpe og utvikle tomter på Sandnes-måten, legge til rette for tredje sektor-boliger, mv., men det følger med dette et ressursbehov som blir enda større når det skal foregå innenfor rammen av fortetting og transformasjon: Det fordrer eiendomsutviklingskompetanse, markedsforståelse, faktiske investeringsmidler og kapasitet til å gjøre jobben.

«Virkemidler teller, ressurser avgjør» er heller ikke et byfenomen. Vi ser også at de mellomstore og mindre kommunene utnytter handlingsrommet på en måte som fordrer noe spesialkompetanse, kapasitet og økonomi. Det kan være grunn til å anta at denne type virkemiddelbruk fordrer en investering som kan være mer krevende for andre kommuner med lignende utfordringer. Særlig for de minste kommunene kan dette være krevende, da mange står i utfordringer med knappe budsjetter og utfordringer med å rekruttere og beholde kompetent arbeidskraft.

Samlet sett er *kombinasjon av type virkemidler og behovet knyttet til kapasitet, kompetanse og økonomi* to forhold som vi anser vesentlig i den videre politikkutviklingen for feltet: Det er nødvendig å se ulike virkemidler i sammenheng, og ikke se dem enkeltvis. For det andre er det

slik at kommunene har et betydelig handlingsrom når det gjelder å bruke ulike virkemidler i dag, men at kapasitet og økonomi kan være en barriere for å ta det i bruk. Når vi har spurt eksempelkommunene om hva slags type virkemidler de savner eller kunne ha hatt behov for, har det ikke vært noen helt opplagte felles eksempler på virkemidler som ville kunne løse de større utfordringene knyttet til de overordnede målene for boligbyggemarkedet. En antagelse kan være at dette gjenspeiler enten en kompetanseutfordring (vi vet ikke hva som skal til) eller at virkemidlene for så vidt er der, men kapasiteten og økonomien til å ta dem i bruk er mindre. Dette kommer for eksempel til uttrykk hos en av informantene fra Trondheim kommune som fremhevet at staten måtte ta en større rolle dersom en type tredje boligsektor-modell skulle skaleres opp på et nivå hvor den reelt sett dekket et behov i boligbyggemarkedet. Kommunene er ikke kapable selv til å få til det.

Det kommunene faktisk har fremhevet av mangler knyttet til virkemidler handler i stor grad om regulatoriske endringer (særlig knyttet til plan- og bygningsloven og relaterte forskrifter):

- Mulighet for prioritering av førstegangsetablerere gjennom plan- og bygningsloven generelt, og utbyggingsavtaler spesielt
- Mulighet for egne arealformål for studentboliger, hjemling av krav om tredje boligsektor og disposisjonsformer (borettslag) for å sikre rimelige boliger, unndra spekulasjon og sikre stabile bomiljø
- Forenkle planprosesser, ev. statlige finansiering av utredninger som er kostnadsdrivende
- Geografisk differensiering av krav i byggteknisk forskrift

Av de mer finansielle virkemidler er det fremhevet generelt at kommunene har begrenset økonomisk kapasitet. Mer konkret er det angitt at staten bør finansiere tredje boligsektor dersom denne skal skaleres opp på et nivå hvor den kan svare ut antatt behov i markedet. Fra mindre kommuner er det fremhevet behov for finansieringsordninger for å komme over «oppstartskneika» for nye byggeprosjekter i mindre sentrale områder. Egenkapitalkravet for førstegangsetablerere er også nevnt som en utfordring.

3.5 Overordnede anbefalinger til kommuner

Vi har vist at det er en del variasjoner i hvordan kommuner i ulike geografier og situasjoner utnytter dagens handlingsrom, hvor de lykkes, hvilke barrierer som blir utfordrende og hvilke typer virkemidler de etterspør. Nedenfor følger kort oppsummert noen læringspunkter på tvers av kommunene, som kan fungere som generelle, overordnede anbefalinger til alle landets kommuner når de skal arbeide med boligbyggemarkedet:

- **Tilrettelegg for boligprosjekter både gjennom plan og etablering av infrastruktur.** Dette gir både et tydelig signal om hvilke geografiske områder kommunen satser på, samtidig som det kan redusere de innledende kostnadene for utviklere. Gjennomføring av prosjektkonkurranser etter etablerte rutiner, kjøp av boliger på det åpne markedet, privatrettslige avtaler med føringer for sosial bærekraft, er noen tilknyttede muligheter.
- **Etabler og formidle kunnskap om boligmarkedet i kommunen.** Flere av kommunene viser til at kartlegging av og kunnskap om boligmarkedet i kommunen er vesentlig i dialog med utbyggere for å sikre at riktige typer boliger blir bygget. Utbyggere *kan* ha en konservativ tilnærming i utgangspunktet, og det å både overbevise og styre (gjennom plan) i retning av samfunnets behov kan være viktig. Det er viktig at det bygger på empirisk solid kunnskap om markedet.
- **Forankre ønsket arealutvikling og krav til boligutbygging i langsiktige strategier – og følg strategien.** Flere av kommunene som lykkes har forankret areal- og boligpolitikken i overordnede strategier (kommuneplanens samfunnsdel/arealdel og sektorplaner, som

både er administrativt og politisk forankret. Kommunene avviker i liten grad fra disse strategiene på prosjektbasis, selv om de utfordres. Dette skaper en felles retning i kommunen og en forutsigbarhet som ikke utvannes ovenfor private utviklere. Strategiske tilnærminger som ligger til grunn for kommuneplanene bør derfor ha god forankring i kommuneorganisasjonen, både administrativt og politisk.

- **Legg til rette for tillit og dialog mellom politikk, administrasjon og utbyggere.** Flere kommuner fremhever tillit og dialog mellom både folkevalgte og administrasjon, og mellom kommune og utbyggere som en suksessfaktor. Dette kan ses i sammenheng med punktet over – tillit og dialog gir rom for å forfølge gode løsninger, skape forutsigbarhet og effektive prosesser.
- **Legg til rette for tverrsektorielt samarbeid i kommunen.** Der kommunene lykkes med å ivareta alle tre elementer har de arbeidet en tverrsektoriell forankring og/eller bruk av virkemidler fra ulike sektorer. Enten dette er å se på tiltak for å sørge for at barnefamilier blir boende i sentrum, se boligutvikling i sammenheng med fremtidens tjenestebehov og -utvikling, eller rett og slett ha helhetlig grep om boligpolitikken.

3.6 Kunnskapsdeling og læring for å øke utnyttelse av dagens handlingsrom

Drøftingen ovenfor og den påfølgende beskrivelsen av de enkelte kommunene viser at kommuner har ulike strategier, bruk av virkemiddel og erfaring. Flere kommuner er langt fremme med enkelte type virkemiddel, mens andre har lite erfaring med dette. Vi har vist til *kapasitet og ressurser* som overordnede barrierer for å utnytte dagens handlingsrom, men *kompetanse og kunnskap* er også en viktig forutsetning for å faktisk styrke bruken av dagens handlingsrom til å sikre bærekraftig utbyggingsmønster, nok boliger og sosial bærekraft slik dette er definert i dette notatet.

Vi vil i denne delen derfor drøfte ulike mulige tiltak for at kommuner i større grad kan lære av hverandre når det kommer til utnyttelse av dagens handlingsrom innenfor boligbyggemarkedet.

Problemstillingen er tematisert i vår dialog med eksempelkommunene. De trekker frem ulike arenaer og virkemidler, for at kommuner skal kunne lære av hverandre. Flere, særlig mellomstore og mindre kommuner, er opptatt av interkommunale arenaer for læring mellom kommuner i en region. Dette kan være lavterskel og relativt uformelle og fleksible læringsarenaer. Andre opplever at Husbankens webinarer, konferanser og møter er en relevant arena. Flere er samtidig oppmerksomme på at *ulike kommunetyper kan ha ulike behov*, som ikke kan møtes gjennom interkommunale arenaer eller de mer generelle kompetansehevende tiltakene til Husbanken. For eksempel trekkes Storbynettverk frem som en vesentlig mer relevant arena for Trondheim, som representerer storbyene.

Dette kan tilsi en differensiert strategi for at kommuner skal lære av hverandre. Mer uformelle interkommunale arenaer i delregioner kan være lavterskel møteplasser med fleksibilitet, mens det samtidig kan være behov for bygge nettverk og kompetansehevende tiltak som retter seg mot kommuner av samme geografi eller type utfordringer. Det førstnevnte vil vi formode kommunene kan etablere i stor grad selv, ev. med bistand/oppfordring fra regionale myndigheter. Det andre kan det være nyttig å ha en mer top down-tilnærming til hva gjelder ansvar. Her kan eksempelvis KDD, KS og Husbanken se på eksisterende nettverk som kan benyttes og ev. behov for å opprette nye.

Et annet forhold som er trukket frem i intervjuene, er viktigheten av at kommunene deltar på læringsarenaer med deltakere fra ulike sektorer. Spesielt med tanke på de forholdene som er

knyttet til sosial bærekraft, som definert innledningsvis, kan vi med utgangspunkt i kommunenes erfaring peke på arealplan, eiendom, og sektor med boligsosialt ansvar som særlig sentrale. Spesielt i de mellomstore og mindre kommunene vil også ofte helse- og omsorgssektoren være relevant i seg selv som følge av problemstillinger knyttet til tilgang til aldersvennlige boliger for en voksende eldre befolkning. Det kommer også av behovet for å se boligpolitikken i sammenheng med en omsorgspolitikkk hvor formålet er å ivareta mest mulig nederst i innsatstrappen. Notatet har tidligere fremhevet tverrsektoriell samhandling som et suksesskriterium. Innspill fra informanter indikerer at det kan være krevende å ta i bruk læring fra ulike arenaer dersom kun en sektor fra kommunen er representert.

Vi har i tidligere undersøkelser av kompetansehevende tiltak innenfor offentlig planlegging avdekket at de største barrierene knyttet til å delta på kompetansehevende tiltak er knyttet til tid, ressurser og reiseavstander⁶⁶. Vi antar dette også gjelder de som ikke direkte arbeider med offentlig planlegging. Mange kommuner deltar allerede i ulike typer nettverk. Ut fra vår kjennskap til praksisfeltet tror vi det er særlig viktig å tenke *differensiering* når det gjelder tiltak for at kommuner skal lære av hverandre. Når tid, ressurser og avstander er en utfordring, bør eksisterende arenaer tas i bruk. Det kan være arenaer etablert av statsforvaltere og fylkeskommuner som del av deres veiledning ovenfor kommunene, hvor kommunene kan lære av hverandre. Noe læring kan skje innenfor regioner, som dette, samtidig vet vi at for eksempel Tromsø og Kvæfjord trolig opplever helt ulike problemstillinger. Det er derfor viktig at det også kan etableres arenaer på tvers av geografi, etter type kommune og type problemstilling. Etter pandemien oppleves digitale møteplasser og verksteder å ha lavere terskel for deltagelse. I tillegg til at de i utgangspunktet kan være svært tids- og ressursbesparende.

Vår erfaring er at kommuner ikke nødvendigvis har behov for å delta i langvarige nettverk eller lignende, men kan være på utkikk etter konkrete eksempler på hvordan andre har løst oppgaver, for ev. bilateral dialog om dette. En eksempellbank på ulike tilnærminger og bruk av virkemiddel vil være nyttig. Eksemplene i dette prosjektet kan være et eksempel på hvordan dette utføres. KDDs planlegging.no eller Distriktssenterets ressursider er eksempler på arenaer hvor slike eksempler kunne samles. Vi tror det allerede foreligger mye informasjon, som kan samles inn, sammenstilles og presenteres på ett sted. Så er det en praktisk diskusjon om hvem som gjør dette, og ev. drifter og vedlikeholder en slik «eksempeldatabase». Det er mulig også det vil være ulike aktører ettersom hvilke problemstillinger og virkemidler som brukes.

⁶⁶ Rambøll Management Consulting (2022): Evaluering av kompetansetiltak innen etter- og videreutdanning i offentlig planlegging, kart og geodata.

4. Del 2: Virkemidler og tiltak

4.1 Introduksjon

I andre fase av prosjektet er det rettet et særlig fokus mot å kartlegge handlingsrommet og identifisere virkemidler / tiltak som kan påvirke hvordan boligbygging bidrar til sosial bærekraft, samt tiltak som bidrar til at kommunen får en styrket rolle i å utjevne sosiale og geografiske forskjeller i boligmarkedet.

Med sosial bærekraftig boligutvikling mener vi som nevnt tidligere⁶⁷:

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

Kartleggingen tar utgangspunkt i tidligere rapporter, utredninger, relevante virkemidler fra andre land, og innspill og vurderinger i del 1 av prosjektet.

Relevante tiltak kan innebære å innføre nye eller justere eksisterende finansielle ordninger/virkemidler, endringer i plan- og bygningsloven (inkludert utforming av utbyggingsavtaler), eller organisatoriske grep. Herunder kan det være tiltak som gjør at kommunene kan ta i bruk handlingsrommet for øvrig for å stimulere til sosialt bærekraftig boligutvikling i kommunene.

4.1.1 Bruttoliste tiltak, avgrensning mot andre utredninger og arbeidsverksted med kommuner og utbyggere

Innledningsvis i del 2 av prosjektet ble det utarbeidet en bruttoliste over aktuelle tiltak. Bruttolisten inneholdt 31 tiltak i tillegg til ulike varianter av disse. Tiltakene inkluderte både, regulatoriske / lovmessige, finansielle og organisatoriske elementer.⁶⁸

For å identifisere de tiltakene vi ville anbefale å utrede nærmere var ett steg å ekskludere tiltak som allerede er godt utredet eller vil bli utredet i andre prosjekter. Det gjelder for eksempel:

- Endringer i plan- og bygningsloven:
 - Gi kommunene anledning til å regulere at en andel av boliger i nye prosjekter skal være borettslagsboliger, utleieboliger eller leie-til-eie/deleie-boliger: Utredet av Oslo Economics og NIBR i oppdrag for KDD.⁶⁹
 - Studentbolig som eget arealformål: Utredet av Oslo Economics og NIBR i oppdrag for KDD.⁷⁰

⁶⁷ Definert av Kommunal- og distriktsdepartementet i utlysningen til oppdraget.

⁶⁸ Se Vedlegg Bruttoliste tiltak.

⁶⁹ Se rapporten «Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning» her: <https://osloeconomics.no/2022/02/21/utredning-om-sosial-baerekraft-og-planbestemmelser-om-boligsammensetning/>

⁷⁰ Se rapporten «Bør studentboliger defineres som et eget arealformål i plan- og bygningsloven?» her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/bor-studentboliger-defineres-som-et-eget-arealformal-i-plan-og-bygningsloven/id2925588/>

- Stille krav om at en andel boliger i et utbyggingsprosjekt skal være kommunale boliger eller boliger med tilvisningsavtaler: Utredet av Oslo Economics og NIBR⁷¹.
- Finansielle virkemidler:
 - Innføre tilskudd til bygging av utleieboliger: Utreddes av Oslo Economics og NIBR i oppdrag for KDD.⁷²

Det er også varslet at et forslag om å gi kommunene flere verktøy i plan- og bygningsloven for å legge til rette for en variert boligsammensetning vil sendes på høring.⁷³ Aktuelle tiltak er for eksempel at kommunene kan pålegge utbyggere å bruke borettslag som organisasjonsform, at det kan fastsette at en andel boliger i nye prosjekter skal være utleieboliger, eller krav til at nye boliger tilbys med nye boligmodeller med markedsbaserte vilkår, for eksempel leie-til-eie eller del-eie.

I en tidlig fase av del 2 i prosjektet ble det gjennomført et digitalt arbeidsverksted med kommuner, utbyggere og statlige aktører. Til stede på arbeidsverkstedet var representanter for små, mellomstore og store kommuner, inkludert representanter fra kommuner fra alle fire landsdeler (nord, sør, vest og øst). Inkludert i dette var det kommuner med ulike utfordringer: Sentrale kommuner med press i boligmarkedet, og mer perifere kommuner der utfordringene i større grad er høye byggekostnader sammenlignet med salgspris til forbruker. Videre var det til stede utviklere / utbyggere, som jobber i de ulike kommunene, interesseorganisasjoner for boligutviklere, samt noen representanter fra utvalgte statsforvaltere. I tillegg ble én fylkeskommune som har jobbet med en egen veileder på temaet til stede.

Til sammen stilte over 30 deltagere på arbeidsverkstedet fra 18 ulike kommuner, statsforvaltere, utbyggere og organisasjoner. Samfunnsøkonomisk Analyse og Henning Larsen var ordstyrere. Kommunal- og distriktsdepartementet var med som tilhører.

Hensikten med arbeidsverkstedet var å få innspill til sentrale spørsmål i del 2 i prosjektet, og at prosjektet kunne få et bredere grunnlag til å gjøre et nærmere utvalg av tiltak. Sentrale spørsmål for den aktuelle fasen av prosjektet er:

- Hvordan kan forslag til (inkludert justeringer av) virkemidler bidra til ivaretagelse av de tre dimensjonene:
 - fremme nok boliger, og nok riktige boliger
 - fremme kvalitet i bolig og nabolag, med vekt på sosial bærekraft,
 - fremme bærekraftig utbyggingsmønster, det vil si nok, riktige boliger på rett sted
- Hvilke konsekvenser har tiltakene, særlig med tanke på boligbyggemarkedet og samfunnseffekt for nærmiljø, beboere og samfunnet?

I forkant av verkstedet ble det sent ut et notat med bakgrunnen for prosjektet, en oversikt over aktuelle tiltak, og en nedkortet liste med et foreløpig forslag til tiltak (7 stk.)⁷⁴ som var sett som mest aktuelle å utrede videre. De sistnevnte tiltakene var mer utførlig beskrevet både med hensyn til innretning / utforming og positive og negative effekter. Det ble imidlertid åpnet for diskusjon av alle tiltakene.

⁷¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-om-bestemmelser-om-kommunale-utleieboliger-og-tilvisningsavtaler-i-reguleringsplaner/id2994443/>

⁷² Utredningen pågår/rapport er ikke publisert p.t., se mer om oppdraget her: <https://osloeconomics.no/2023/01/31/hvor-viktig-har-husbankens-tilskudd-til-utleieboliger-vaert-for-vanskeligstilte-pa-boligmarkedet/>

⁷³ Les mer om dette i Meld. St. 28 (2022-2023), Gode bysamfunn med små skilnader» her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20222023/id2990872/>

⁷⁴ Se Vedlegg Bruttoliste tiltak.

Innledningsvis i arbeidsverkstedet ble notatet og prosjektet gjennomgått på nytt. Tiltakene ble diskutert i grupper og det ble gjennomført en oppsummering til slutt.

Sentrale tilbakemeldinger i verkstedet var:

- Det er viktig at tiltakene ikke skaper nye, større problemer enn dagens situasjon. Med hensyn til tiltaket om statlig støtte til kommunale tomtekjøp ble det presisert at det er viktig at ikke kommunen blir en propp i systemet (for eksempel pga manglende ressurser jf. eget punkt under). Med hensyn til byggestarthjelp var det en bekymring for at det kan føre til bygging av boliger som ikke er etterspurt.
- Kommunene har et vidt handlingsrom i dag. Men de har i liten grad ressurser til å gjennomføre prosjekter. Kommunene mangler kapasitet, kompetanse og økonomi til å følge opp slik de ønsker.
- Hvorvidt kommunene skal ta en mer aktiv rolle i utvikling av prosjekter er også et prioriteringsspørsmål.
- Kommunene er risikoaverse både på grunn av sin rolle og historisk involvering i boligbyggemarkedet). Profesjonalitet og organisering er viktig der kommunene tar en aktiv rolle i boligutviklingen.
- En mer aktiv stat, både som støttespiller for kommunene, og med tanke på sin store grunneierrolle, ble etterspurt.
- Tiltak knyttet til eksisterende bebyggelse er viktig å vurdere. På grunn av omfanget ny vs. eksisterende bebyggelse, og at nyboligprosjekter gjerne er dyrere for forbrukerne.
- Spesielt i storbyene ble det fra utviklersiden etterspurt mer «generelle» planer (red anm: mer fleksible, grove reguleringsplaner)
- Kommuner og utviklere i distriktskommunene var generelt mest positive til tiltaket med byggestarthjelp (både når det gjaldt rangering av tiltakene og hvilke deltagere som var mest positive). Og presiserte at dette behøves nå.
- Det ble spilt inn at i distriktene er det et manglende leiemarked, og at dette kan hindre ønsket tilflytting.
- Omfanget av tiltakene må hensyntas i vurderingene i prosjektet.
- Tiltakene bør ses på helhetlig, og hvis aktuelt i sammenheng.

Angående mindre detaljerte planer viser vi til rapporten Kommunenes boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging (2021), der vi gav anbefalinger om forhold i plankart og bestemmelser der man bør unngå detaljering, og at dette kan inngå i veiledning til reguleringsplaner.

4.1.2 Valg av tiltak for nærmere utredning basert på del 1 og 2 av prosjektet
Et overordnet læringspunkt fra både del 1 (vurderingen av kommunens handlingsrom) og innledende fase av del 2 (vurderingen av tiltak) av prosjektet er at kommunene opplever at de har et vidt handlingsrom. Men at ressurser, både kapasitet, kompetanse og økonomi kan være en barriere for å ta dette i bruk, eller følge opp slik de ønsker.

Etter vår vurdering er det dermed viktig at innføring av nye tiltak og virkemidler i minst mulig grad tar av ressurser og kapasitet i kommunene, eventuelt kompenserer på en god måte for det.

Videre er et annet sentralt læringspunkt fra del 1 at der kommunene når sine mål har de sett flere virkemidler i sammenheng. For eksempel kombinasjonen av regulatoriske og finansielle virkemidler i Sømna, eller finansielle, strategiske og regulatoriske virkemidler i Sandnes. Tilknyttet dette er tett dialog med utbyggersiden, og tillit mellom administrasjon og folkevalgte.

Med utgangspunkt i prosjektets mål og bakgrunn, gjennomgangen av tidligere rapporter, utredninger, relevante virkemidler fra andre land, innspill fra kommuner i intervjuer fra første fase av prosjektet, arbeidsverkstedet og oppdragstakers vurderinger, ble det i prosjektet besluttet å utrede følgende tiltak nærmere:

- A. Statlig finansiering til kommunale tomtekjøp (Forutsetning basert på Hurdalsplattformen)
- B. Lån / tilskudd til byggestarthjelp
- C. Hvordan vurdering av økonomisk gjennomførbarhet kan inngå som del av den offentlige planprosessen

I tillegg beskrives noen flere tiltak nærmere, men ikke med en fullstendig analyse.

I de påfølgende kapitlene er det gitt en nærmere beskrivelse av bakgrunn, nåsituasjon og mulig innretning av de aktuelle tiltakene. Deretter følger en samfunnsøkonomisk vurdering. Denne er supplert av arealplanfaglige vurderinger.

Til slutt følger en samlet konklusjon for rapporten.

4.2 Statlig støtteordning for kommunale tomtekjøp

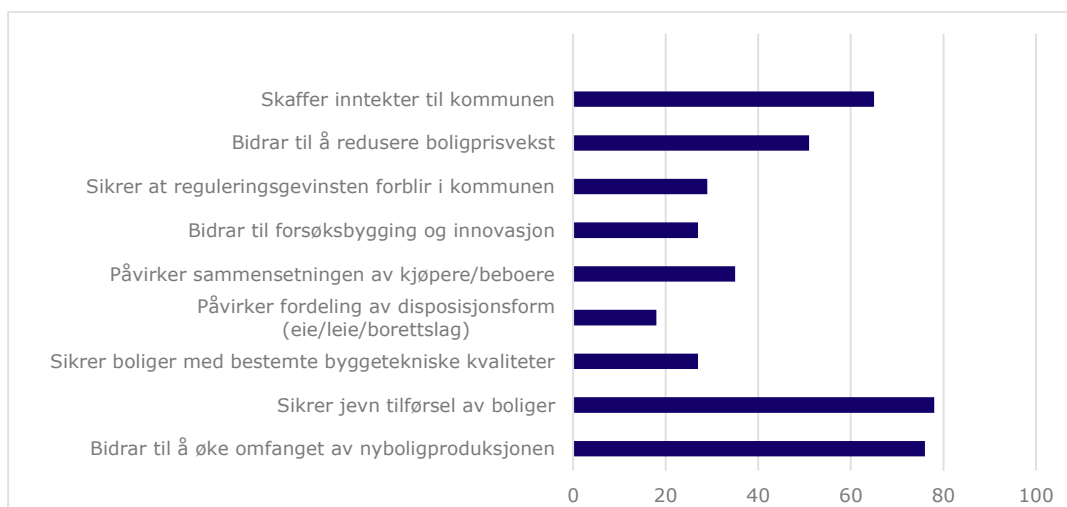
Aktiv tomtepolitikk har vært en viktig del av kommunenes boligpolitikk historisk, spesielt fram til slutten av 1980-tallet. Mange kommuner var aktive i å framskaffe tomter, som de gjorde byggeklare gjennom regulering og tilrettelegging for infrastruktur. Siden den gang har de fleste kommuner hatt en mer tilbaketrukket rolle (Barlindhaug, Holm, & Nordahl, 2014).⁷⁵

Det er flere årsaker til at kommuner har vært aktive i tomtemarkedet, også i nyere tid. I flere kommuner har kommunen historisk eid mye av det arealet som egner seg for boligbygging, og har dermed naturlig vært en viktig aktør i tomtemarkedet basert på tidligere eierskap. Andre kommuner har benyttet (og begrunnet) tomteeierskapet til å styre hvor boligbyggingen skal komme i kommunen og bidra til å sikre en jevn og høy boligproduksjon i kommunen. Videre finner Barlindhaug m.fl. (2014) at noen kommuner mener at de gjennom oppkjøp og salg av areal har bidratt til å bedre konkurransesituasjonen mellom utbyggere, gjennom å tilgjengeliggjøre arealene også for små utbyggere. Noen kommuner trekker også fram at arealeierskapet kan brukes til å legge inn krav til disposisjonsform eller krav til hva sluttbruker skal betale for boligene, og bidrar dermed til å oppfylle mål knyttet til befolkningssammensetning i kommunenes delområder. Dette stemmer også godt overens med noen av eksemplene i vår gjennomgang i del 1. I enkelte kommuner har det også vært eksempler på at kommuner kjøper seg inn i deler av et område og bruker sin eierposisjon som utgangspunkt for å få i gang et samarbeid (Barlindhaug, Holm, & Nordahl, 2014).

For å utnytte fordelene ved å ha en grunneierrolle, må en kommune enten være i besittelse av store arealer fra tidligere eller kjøpe tomteområder som senere kan videreselges. Barlindhaug m.fl. (2014) finner at mangel på kapital, vurdering av risiko, manglende kapasitet og politisk vilje i kommunen som viktige grunner til at kommuner ikke er aktive i tomtemarkedet. Dette støttes også av eksemplene i del 1, og innledende faser av del 2 i dette prosjektet. I storbyene trekkes det også fram at konkurranse fra private utbyggere og at utbyggere allerede har opsjonsavtaler med grunneiere som årsaker til at kommunene tar en mindre aktiv rolle.

⁷⁵ I Barlindhaug m.fl. (2014) gjennomføres det en spørreundersøkelse for å kartlegge en rekke forhold knyttet til kommunenes tomtepolitikk. Videre i dette kapittelet gjengir vi noen av funnene.

Spørreundersøkelsen ble rettet mot kommuner med mer enn 7000 innbyggere og kommuner mellom 2-7000 innbyggere med mer enn 6 prosent befolkningsvekst i perioden 2008-2013. Undersøkelsen ble sendt til 179 kommuner og det ble mottatt 69 fullstendige svar. Svarprosenten var jevn mellom ulike typer kommuner (0-10K innbyggere, 11-19K, 20-49K og 50K eller flere innbyggere).



Figur 4.1 Kommunenes begrunnelse for å selge tomter til boligformål. Prosent av kommunene som har svart «viktig» (kilde: Barlindhaug m.fl. (2014))

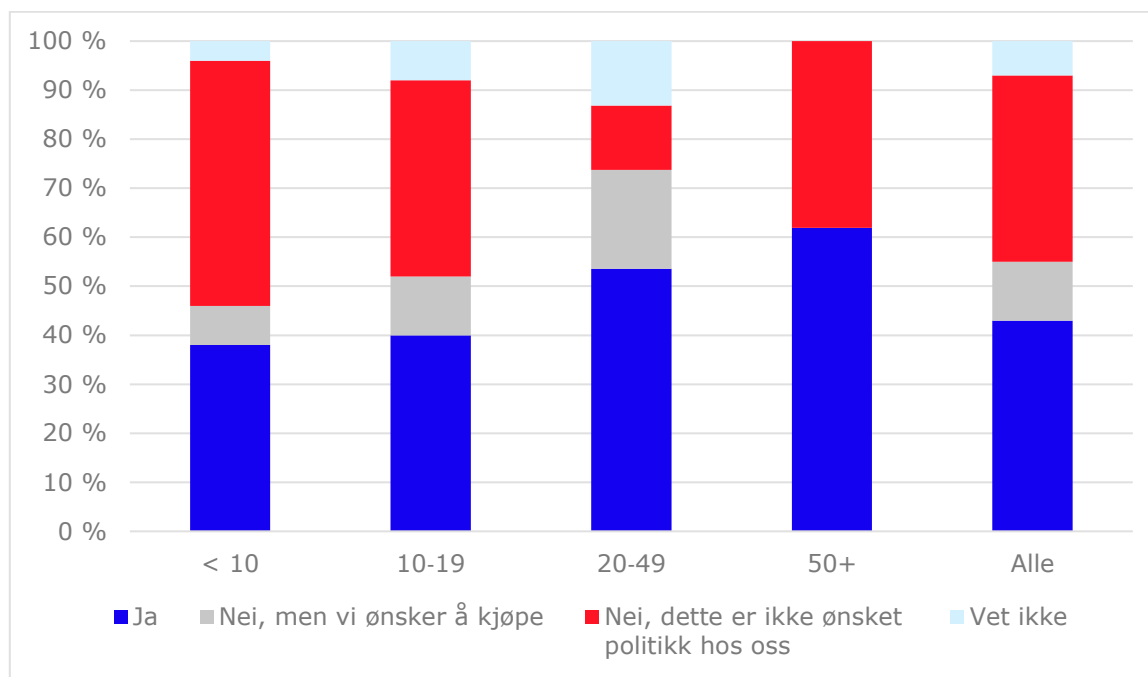


Figur 4.2 Grunner som begrenser kommunenes aktivitet for å kjøpe tomter til allmenne boligformål. Prosent som svarer: "Betyr mye" (kilde: Barlindhaug m.fl. (2014))

4.2.1 Situasjonen i dag

Vi kjenner ikke til noen samlet oversikt over hvor store arealer kommunene disponerer som er egnet for boligformål, og det finnes heller ikke en oversikt over hvor stor andel av boligbyggingen de siste årene som er oppført på grunn som er solgt fra kommunen til utviklere eller individuelle tiltakshavere.

I Barlindhaug m.fl. (2014) er det gjennomført en spørreundersøkelse som gir noe innsikt i omfanget. De finner at drøyt 40 prosent av kommunene i undersøkelsen har kjøpt areal som er tenkt brukt til boligformål (i løpet av de siste 7 årene før 2014), mens snaut 40 prosent svarer at dette ikke er ønsket politikk i kommunen. I overkant av 10 prosent svarer at de ikke har gjennomført kjøp de siste 10 årene, men at kommunen ønsker å kjøpe. Når vi ser på svarene etter kommunestørrelse finner vi at andelen som ønsker å kjøpe (men som ikke har gjort det) er høyest i mellomstore kommuner med 20-49 000 innbyggere.



Figur 4.3 Har kommunen de siste 7 årene kjøpt arealer som skal brukes til boligformål – etter kommunestørrelse. Prosent (kilde: Barlundhaug m.fl. (2014)) Alle tall i 1000 innbyggere.

4.2.2 Innretning av tiltak

Tiltaket som utredes i prosjektet er å vurdere om staten bør opprette en statlig støtteordning for kommunale tomtekjøp.⁷⁶ En statlig støtteordning vil kunne bidra til å redusere finansieringskostnadene for kommunene, og dermed være et avbøtende tiltak for kommuner hvor mangel på kapital er en viktig årsak til å ikke ta en aktiv grunneierrolle. Kommunene har mulighet til å være aktive på tomtemarkedet også i dag, men tiltaket er rettet mot å gjøre dette mer tilgjengelig for flere kommuner og i et større omfang.⁷⁷

En statlig støtteordning kan utformes på ulike måter. Nedenfor skisserer vi tre ulike innganger:

4.2.2.1 Rentekompensasjonsordning

En rentekompensasjonsordning innebærer at det er kommunene som tar opp lånet i forbindelse med tomtekjøpet, men at staten innfører en ordning slik at renten kommunen får blir lavere enn den ellers ville vært.

En rentekompensasjonsordning kan for eksempel utformes på samme måte som nåværende og tidligere rentekompensasjonsordninger som organiseres via Husbanken.⁷⁸ Det eksisterer i dag en rentekompensasjonsordning for kirker og kirkeinventar, og det har vært tilsvarende ordninger for skole og svømmehaller (2009-2016) og omsorgsboliger og sykehjem (avslutta i 2004), se [§8-3 «Bestemmelser om beregning av renter for rentekompensasjonsordningene»](#). Ordningen innebærer at det blir trukket fra 1,25 prosentpoeng fra basisrenten for flytende rente, og hvor basisrenten⁷⁹ bestemmes av Finanstilsynet.

⁷⁶ I Hurdalsplattformen (2021) ble det foreslått å utrede en statlig rentekompensasjonsordning for kommunale tomtekjøp. I dette prosjektet vurderer vi flere aktuelle alternativer for en statlig støtteordning for kommunale tomtekjøp.

⁷⁷ I kapittel 5.1 diskuterer vi en mulig inngang/begrunnelse for hvorfor de offentlige kan være en mer aktiv part i tomte- og boligutviklingen.

⁷⁸ Se [link](#).

⁷⁹ Se [link](#).

I opprettelsen av en slik ordning må det etableres klare retningslinjer hva som omfattes av ordningen (hvilke formål tomtene skal ha) og hvilke vilkår som må oppfylles for å kunne bruke ordningen.

I dette tiltaket er det kommunene som kjøper tomtene, men rentekompensasjonsordningen reduserer kapitalkostnadene for kommune.

4.2.2.2 Kommunene søker om lån fra en statlig aktør

Et alternativ til en rentekompensasjonsordning er at kommunene søker om lån eller søker om tilskudd fra en statlig aktør. Dette kan være via Husbanken eller et statlig investeringsfond. Rentebetingelsene kan fastsettes med gunstige vilkår tilsvarende som i en rentekompensasjonsordning.

Forskjellen fra en «rentekompensasjonsordningen» er at det er staten som tilbyr lånet. Dette kan gjøre det enklere å sette en klarere avgrensning knyttet til årlig investeringsbeløp. Samtidig må det etableres en administrasjon som vurderer de kommunale lånesøknadene opp mot hverandre. For staten vil ordningen ha en alternativkostnad gjennom at investeringsbeløpet har en alternativavkastning, for eksempel til andre offentlige formål, redusert skatt eller investert i Statens pensjonsfond utland.

Tilsvarende som for rentekompensasjonsordningen er det kommunene som kjøper tomtene, og tiltaket bidrar til reduserte kapitalkostnader for kommunen.

4.2.2.3 Opprettelse av statlig aktør som blir tomteeier og -utvikler

En annen alternativ innretning er at det opprettes et statlig organ som kjøper tomter (på vegne av kommunen), og det er dette organet som blir tomteeier.

Tomtene skal brukes i boligutvikling for å sikre tilgang på rimelige boliger der det er behov for det. Den statlige aktøren vil gjøre dette i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner, som dermed ikke trenger å bygge/vedlikeholde tomtekompetanse selv. Den statlige tomteaktøren vil kunne jobbe ut ifra et langsiktig behov for regioner, på tvers av kommuner og fylkeskommuner.

Dette alternativet kan gi mange av de samme fordelene som statlig finansiering til kommunale tomtekjøp, men her sentraliseres kompetansen og ressursene. På den måten unngår man noen av flaskehalsene ved kommunale tomtekjøp, som at det legger økt press på kapasiteten og kompetanse i kommunene. I tillegg kan den statlige tomteaktøren tenke mer langsiktig og se på behovet på tvers av kommunegrenser.

4.2.2.4 Organisering

Tiltaket innebærer at kommunene (eller staten) blir mer aktive i totemarkedet. Det kan derfor for mange kommuner være aktuelt å etablere en modell tilsvarende «Sandnesmodellen», jf. kapittel 3.3.3. I kommunen er det etablert et tomteselskap, eller avdeling, som kjøper tomter, gjennomfører regulering og bygger infrastruktur. Deretter avholdes det prosjektkonkurranse for tomtene mellom utbyggere. I Sandnesmodellen prioriteres førstegangsetablerere, men prioriteringene kan tilpasses ut fra behovene i kommunen (for eksempel aldersvennlige boliger). I en slik «modell» kan kommunen sette krav om at en viss andel av boligene prioriteres visse kjøpegrupper eller at boligene utformes etter visse kriterier, mens resterende selges på det frie markedet.

4.3 Byggestarthjelp

Bankene krever erfaringsmessig rundt 50-60 prosent salgsgrad i nyboligprosjekter for å gi byggelån (SØA, 2022). Boligbyggere som er avhengige av byggelån for å kunne igangsette bygging, vil dermed ikke kunne igangsette før salget når denne andelen. Tiltaket er å innføre statlige økonomiske virkemidler (lån, eventuelt med tilskudd) som skal brukes til å få igangsatt bygging selv om markedet ikke har kjøpt 50-60 prosent av boligene etter en vis tid. Tiltaket er både egnet for 1) å jevne ut boligbyggingen med konjunktursvingningene (reduere fallet i boligbyggingen i dårlige tider), og 2) stimulere til boligbygging i distrikter hvor salgstakten er lav. Sistnevnte bør komme med betingelser knyttet til beliggenhet i kommunen (sentralt/fortetting) og krav om boligtyper det er behov for i kommunen, for eksempel rettet mot eldre og vanskeligstilte på boligmarkedet. Avhengig av utforming, vil tiltaket også være egnet for å bidra til at kommuner kan skaffe seg helt nye boliger til boligsosiale formål. Problemene tiltaket er rettet mot å løse, er beskrevet i nærmere detalj under.

4.3.1 Situasjonen i dag

Høy inflasjon, økende renter og høye byggekostnader preger nå byggenæringen. Usikkerheten slår særlig ut i nyboligmarkedet, hvor salget allerede i fjor falt kraftig. Nå er salget rundt 60 prosent lavere enn det høye salget under pandemien når vi ser på Norge samlet sett (SØA, 2023). Dette medfører også et kraftig fall i boliginvesteringene, som vi venter at vil vare noe fram i tid. Fallet i boligbyggingen i sentrale strøk nå, skyldes i hovedsak ikke et fall i boligbehovet, men usikkerhet. Boligene som normalt ville vært bygd nå, skulle stått ferdig om noen år. Når denne tilførselen uteblir, er det risiko for økt boligmangel og kraftig boligprisvekst om et par år. Slike store svingninger er uheldig av flere grunner. Det vil gjøre det vanskeligere for førstegangskjøpere og andre som ikke allerede eier bolig. Sterk prisoppgang øker også risikoen for større prisfall, som er en risiko for den enkeltes og samfunnets finansielle stabilitet. Dette tyder på at det kan være behov for tiltak nå som holder boligbyggingen oppe, og reduserer ut de store svingningene i boligmarkedet slik at utviklingen blir mer stabil og forutsigbar.

I en del distriktskommuner er det utfordringer med at boligprisene og boliggetterspørselen er for lav til at det er lønnsomt for kommersielle aktører å bygge boliger. Dette medfører en rekke utfordringer for befolkningen i kommunene det gjelder, blant annet fordi boligmassen ikke følger med når demografien og dermed behovene endrer seg. Blant annet er det en bekymring for eldre i distrikter som bor i avsidesliggende, eldre, vedlikeholdsintensive eneboliger til lave verdier, slik at de ikke har reelle muligheter til å kjøpe en mer eldrevennlig bolig nærmere offentlige tjenester, butikk, apotek osv. Disse utfordringene tyder på at det er behov for tiltak som bidrar til bygging av de boligene det er behov for i distriktskommuner.

4.3.2 Innretning av tiltaket

Tiltaket skal bidra til å sikre finansiering av prosjekter selv med lavere salgsgrad og usikkert framtidig salg på det private markedet, vil medføre at boligprosjekter igangsettes tidligere og/eller at boligprosjekter i det hele tatt blir realisert.

Tiltaket innebærer å opprette en ny statlig ordning med finansielle virkemidler for å kjøpe/garantere for et tilstrekkelig antall av boligene i et prosjekt for at prosjektet skal kunne igangsette bygging. Virkemiddelet kan for eksempel legges til Husbanken.

Det finnes ulike måter å utforme et slikt tiltak på:

- i. Kommunene kan kjøpe boliger i prosjekter med lav salgsgrad med gunstig finansiering fra Husbanken (for eksempel en rentekompensasjonsordning, tilskudd eller lån). Kommunen kjøper boliger i et nyboligprosjekt for å øke salgsgraden tilstrekkelig for at utbygger får byggelån, samtidig som kommunen får nye boliger til boligsosiale formål.
- ii. Garantiordning: Kommunen garanterer for et visst antall boliger, og kjøper dem dersom salgsgraden er lavere enn bankens krav en viss tid etter salgsstart. Da vil kommunen kun gå inn og kjøpe de boligene som markedet ikke etterspør der og da. Finansiering av ordningen kan være på tilsvarende måte som i).
- iii. Innføre en ordning hvor utbyggere kan få et statlig direktelån, for eksempel fra Husbanken, med byggestartbetingelser når salgsgraden er under 60 prosent en viss tid etter salgsstart.

Kommunene har allerede i dag mulighet til å kjøpe nye boliger i boligprosjekter, og noen kommuner gjør også dette. Jmfør del 1 av denne rapporten (se for eksempel Sømna kommune). Begrunnelsen for dette er ikke bare for å anskaffe flere kommunalt disponerte utleieboliger, men også for å øke salgsgraden i prosjekter. Samtidig gjøres det trolig ikke av mange kommuner på grunn av at det er en betydelig investering som ikke alle har rom for i budsjettene. SØAs erfaringer fra tidligere prosjekter tyder på at kommunene i hovedsak kjøper boliger på bruktmarkedet når de anskaffer flere kommunalt disponerte utleieboliger fordi prisen på disse boligene de fleste steder er betydelig lavere (se for eksempel SØA (2023a)). Statlige økonomiske virkemidler vil redusere denne barrieren.

En annen begrensning er at det ikke er alle kommuner som har behov for flere kommunale utleieboliger. Direktelån til boligbygger gjør at tiltaket ikke er avhengig av at kommunene har behov for kommunalt disponerte utleieboliger. Lånet kan gis ved en salgsgrad lavere enn 50-60 prosent med betingelse om byggestart. Lånet kan for eksempel være en ordning under Husbanken. Tiltaket kan begrenses til for eksempel første byggetrinn, nettopp for å få i gang nye prosjekter. Formålet med tiltaket er å få i gang bygging av flere nye boliger eller tidligere enn det som ellers ville skjedd.

4.4 Vurdere økonomisk gjennomførbarhet av utbyggingsprosjekter som del av plansaken

I England blir alle krav som rettes mot et utbyggingsprosjekt vurdert ut fra samlet byggekostnad og potensielle inntekter (Barlindhaug, Holm, & Nordahl, 2014). Saksbehandlerne går lengre inn i utbyggingsøkonomien enn hva praksis er i Norge, og tilpasser samlede kommunale krav til det de mener prosjektet kan bære. I tillegg har utbyggeren rett til å påklage kommunens skjønn. Staten støtter dette systemet gjennom verktøy / mal og veiledning for kostnadsvurderinger og gjennom å være ankemyndighet.

I 2021 utarbeidet Rambøll og SØA rapporten «Boligreserver og reguleringsplaners egnethet for utbygging». Her ble det utført samfunnsøkonomisk analyse av seks tiltak for å fremme foretting/transformasjon, og som svarer på utfordringene/årsakene til at ferdigregulerte boliger ikke bygges ut. Det tiltaket som ble vurdert å ha høyest samfunnsøkonomisk netto nytte var at transformasjonsprosjekter bør være gjenstand for utredning/ vurdering av økonomisk gjennomførbarhet. Prosjektet var rettet mot storbyene.

Hensikten med tiltaket er å vurdere gjennomførbarheten ved prosjektene, herunder forholdsmessigheten av de kravene som blir stilt i plansaken.

Behovet for en analyse av økonomisk gjennomførbarhet fremkom tydelig i intervjuene i prosjektet. Det ble også støttet av funnene i dokumentstudiet der mange av dispensasjonssakene hadde preg av å være omkamp på utnyttelse eller boligtyper. Gjennomgangen fanget heller ikke opp saker som stopper opp etter planinitiativ eller på andre tidspunkt underveis, og vi antar at det gjelder et betydelig antall prosjekter. Konkret foreslo vi at tiltaket kan inkluderes i kommunens mal for oppstartsmøte i reguleringsaker på lik linje med øvrige vurderingstema. Vurderingen utarbeides av fagkyndig, på vegne av forslagsstiller på samme måte som øvrige utredningstemaer. Vi skrev at i videre utredning av tiltaket bør det vurderes hvordan man unngår å komme i konflikt med mulige firmahemmeligheter. Dette kan inkluderes ved departementets neste revisjon av veilederen for reguleringsplanarbeid. Veilederen bør anbefale metodikk, temaer og omfang av en slik utredning.

4.4.1 Situasjonen i dag

Utnyttelse/utbyggingsvolum er tema i de fleste utbyggingsaker. Likevel er den økonomiske gjennomførbarheten av utbyggingsprosjektet i reguleringsaker, i liten grad del av det objektive og offentlige utredningsmaterialet.

Det som utredes, og som grenser til det økonomiske, er gjerne utnyttelse/volumet i kontekst av stedet (steds- og mulighetsanalyse), gjennomførbarhet knyttet til ulike tiltak (for eksempel infrastrukturtiltak, eller plangrep), anleggsgjennomføringen og etappeplaner, og markedsanalyser. Videre er det krav om forholdsmessighet mellom prosjekt og tiltak i en utbyggingsavtale, men økonomien i prosjektet inngår ikke som en offentlig tilgjengelig utredning.

Det foreslåtte tiltaket vil være en objektiv vurdering av økonomien som i større grad kan være et omforent beslutningsgrunnlag.

Tiltaket kan gi politikerne et mer utfyllende grunnlag som de kan foreta sine vurderinger av planforslagene ut fra. Dette er forventet å øke forutsigbarheten for utbyggerne ved at politiske endringsforslag til reguleringsplaner også er bedre opplyst.

4.4.2 Overordnet beskrivelse av tiltaket

Tiltaket går ut på å vurdere økonomisk gjennomførbarhet av utbyggingsprosjekter som del av plansaken. Vurderingen kan bidra til å unngå endringer sent i planarbeidet (for eksempel ved politisk behandling i kommuner med parlamentarisk modell) som utfordrer den økonomiske bærekraften i prosjektet.

Hensikten med tiltaket er at gjennomførbarheten ved konseptet skal vurderes/utredes som tema i tidlig i planarbeidet, slik at kravene til prosjektet kan tilpasses på en rimelig måte. Herunder at det vil foreligge et omforent kunnskapsgrunnlag knyttet til nødvendig utnyttelse i prosjektet. Det vil si at utredningen av økonomi og gjennomførbarhet blir en del av kunnskapsgrunnlaget, på lignende måte som andre tema utredningstema (Landskap/estetikk, trafikk, overvann, naturverdier etc.).

Tiltaket er slik vi ser det i tråd med plan- og bygningsloven i dag. I kap. 3.2. Oppgaver og hensyn i loven, ledd 3 presiserer loven at: «*Planleggingen skal bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og ikke være mer omfattende enn nødvendig.*» I omtalen av plan- og bygningslovens formålsparagraf presiserer lovkommentaren at «*Begrepet*

“Bærekraftig utvikling” handler om balansen mellom økonomisk og sosial utvikling og ivaretagelse av miljøhensyn».

4.4.3 Innretning av tiltaket

Planlegging etter plan- og bygingsloven skal være forholdsmessig, og på samme måte som for andre utredningstema bør ikke alle tema utredes i alle saker. *I det omtalte Rambøll/SØA-prosjektet var tiltaket rettet mot transformasjons- og omformingsprosjekter. En slik avgrensning er naturlig siden disse prosjektene har ekstra kostnader knyttet til sanering av grunn og bebyggelse. Vi legger derfor dette til grunn også i dette prosjektet.* Tatt i betraktning at det i dag utarbeides konsekvensutredninger knyttet til en rekke tema, og at vurderingene i stor grad gjøres likevel (se neste avsnitt) vil ikke en økonomisk utredning være uforholdsmessig ressurskrevende.

I det forutgående prosjektet ble det forslått at utredningen utarbeides av fagkyndig, på vegne av forslagsstiller på samme måte som øvrige utredningstemaer. Forslagsstillere gjør allerede i dag interne beregninger av lønnsomheten ved prosjektene. Og det er de som i størst grad har forutsetninger for å si noe om kostnader og priser knyttet til bebyggelsen. Utgangspunktet er derfor at forslagsstilleren utarbeider analysen, og at den på samme måte som øvrige utredninger (miljøforurensning, geoteknikk m.m.) blir del av vedlegget til planmaterialet.

Vi bemerker oss at NOU 2023:25 «Omstilling til lavutslipp» foreslår at forskrift om konsekvensutredninger blir endret slik at det stilles krav om at konsekvensutredninger bestilles av myndighetene og ikke av tiltakshaver, for å sikre uavhengige konsekvensutredninger⁸⁰. Vi antar det betyr at myndighetene da skal bekoste utredningene. Kommunene og øvrige myndigheter stiller allerede i dag krav til utredninger og innhold i disse. Dette er en større vurdering vi ikke kan gå inn på her. Men vi konkluderer med at kompetansen til å gjennomføre utredningene finnes i privat sektor.

Konkret er vårt forslag at tiltaket kan innføres som del av veiledningen til kommunene. For eksempel at kommunene rådes til å ha temaet på sin sjekklister for utrednings/vurderingstemaer i oppstartsmøtet. For å sikre at beregningene gjøres på en systematisk og etterprøvbar måte / i en felles plattform, som sikrer transparens kan det være aktuelt å utvikle en felles plattform / mal / verktøy. Vi har derfor sett nærmere på hvordan dette løses i Storbritannia, og drøftet hvordan dette kan tilpasses til Norge.

4.4.3.1 «Development Appraisal Tool» («DAT»)

Den britiske regjeringen har gjennom «Homes England»⁸¹ utarbeidet et verktøy / mal for vurdering av økonomisk gjennomførbarhet for bolig- og kombinasjonsprosjekter (bolig og næring) med tilhørende veiledning. Verktøyet er ment for bruk i planprosesser. Brukere er stat, kommuner og private utviklere⁸².

Verktøyet er utarbeidet i Excel, og ligger sammen med veiledning og opplæring fritt tilgjengelig på statens sider⁸³. Det er ikke et krav at verktøyet benyttes i planprosesser. Hensikten med verktøyet er heller at man tidlig og gjennom planprosessen kan vurdere prosjektets gjennomførbarhet. Dette inkluderer vurdering av konsekvenser for gjennomførbarhet, bidrag til

⁸⁰ Se s. 102 (Anbefalinger)

⁸¹ Homes England er et embete organisert under «The Department for Levelling up, Housing and Communities». Dette er et departement med egne ministre. Altså sammenlignbart med det vi i Norge også kaller departement.

⁸² <https://www.gov.uk/guidance/financial-viability-for-housing-led-projects>

⁸³ <https://www.gov.uk/government/publications/development-appraisal-tool> . Seneste manual / veileder er fra januar 2023.

infrastruktur eller rimelige/oppnåelige boliger («Affordable housing») gitt ulike kommunale krav til prosjektet.

Verktøyet er tilpasset planprosessen blant annet ved at en kan beregne et forslag til prosjektets:

- Krav til planforslaget, eller bidrag til overordnet infrastruktur (enten gjennom «Section 106 Planning obligations» i Town & Planning Act, eller avgift til overordnet infrastruktur «Community Infrastructure Levy»)
- omfang av rimelige/oppnåelige boliger (Affordable housing), og balansen mot bidrag til infrastruktur
- behov for statlig subsidier via Homes England (Affordable Homes Programme)
- tomteverdi, spesielt aktuelt dersom kommunen også har rolle som enten grunneier eller utvikler, eller i forbindelse med prosjektkonkurranser.

Verktøyet er altså relevant for vurderingene av / dialog om utnyttelsesgrad, utforming, boligtyper, uteromskvaliteter med mere.

Videre er det bygget opp slik at man relativt lett kan teste ut ulike scenarier for utbyggingen, og hvilke konsekvenser det får for prosjektets evne til å løse relevante krav. Det foreligger to varianter av verktøyet som velges ut ifra tidshorisonten for utbygging / prosjektets kompleksitet (henholdsvis over og under 12 års utbyggingshorisont).

Vanlige bruksområder er i forbindelse med⁸⁴:

- planprosesser for reguleringsplaner og vurdering av infrastrukturavgift («Community Infrastructure Levy»)
- oppkjøp av tomter
- mulighetsstudier
- søknader om subsidier (til «Affordable housing»)
- usikkerhetsanalyser
- underveisevalueringer
- offentlige innkjøp

Viktige forutsetninger / inndata i verktøyet er⁸⁵:

- omsetning (salg og utleie fra bolig, næring)
- byggekostnader (materialkostnader, stedsspesifikke kostnader (for eksempel flomsikringstiltak, sanering av forurenset grunn mm), infrastrukturkostnader, avgifter, planleggingskostnader, bidrag til overordnet infrastruktur, markeds- og finansieringskostnader)
- fortjeneste / profitt
- tomteverdi

De enkelte inndataene i strekpunktene over kan også beregnes / estimeres ut ifra de øvrige forutsetningene.

4.4.3.2 Tilpasning av verktøyet til norske forhold.

En strukturert oppsummering av fordeler og ulemper ved innføring av et lignende verktøy / mal i Norge følger i neste kapittel (5). Her følger kun en vurdering av behov for tilpasninger til norske forhold.

⁸⁴ <https://www.gov.uk/guidance/financial-viability-for-housing-led-projects> Overskrift: "Common applications"

⁸⁵ <https://www.gov.uk/guidance/financial-viability-for-housing-led-projects>, Overskrift: "Development Appraisal Assumptions"

Verktøyets/malens hensikt, bruksområder og forutsetninger mener vi er godt tilpasset nivået i en norsk detaljreguleringsplan for fortetting / omforming og/eller transformasjonsprosjekter. Forutsetningene / inndataene inngår i dag normalt ikke i en planprosess. Men lignende vurderinger basert på tilsvarende data må gjøres av den aktuelle utvikleren. Vurderingen / verktøyet vil bidra til å tilgjengeliggjøre sentral kunnskap om økonomisk bærekraft i prosjektet.

Et spørsmål er i hvilken grad kommunene selv vil være rustet til å vurdere utredningene som gjøres med verktøyet. Dette er for så vidt ikke en vesensforskjell fra andre temautredninger. Kommuneplanleggerne er generalister som skal kunne litt om alt. Men utfordringen er aktuell fordi utredningen kan bli såpass viktig i den samlede vurderingen av prosjektet. Noe av dette vil kunne avhjelpest ved at planleggere kan støtte seg på både andre avdelinger (jus, økonomi, eiendom), eller andre myndigheter (for eksempel statsforvalter, Vegvesenet), og med bruk av verktøyet / stadig flere erfaringstall fra flere prosjekter. Men det kan også være behov for opplæring, og som minimum veiledningsmateriale.

Videre vil det som minimum være nødvendig med en tilpasning av begrepsbruk og innretning i tråd med plan- og bygningslovens regler. I England opereres det med begrepene «Section 106 Planning obligations». Dette tilsvarer omtrentlig tema og innhold i plan- og bygningslovens regler om bestemmelser i reguleringsplan (kapittel 12-7) og utbyggingsavtaler (kapittel 12). Samtidig er det noen forskjeller på innhold, for eksempel som at i Norge gjelder begrensninger på bidrag til på sosial infrastruktur. Men vi ser ikke dette som noen utfordring for selve verktøyet. «Community Infrastructure Levy» er et slags infrastrukturfond, noe som er mindre brukt i Norge, men fullt lovlig. Slik vi ser det er dette kurante tilpasninger.

I det forutgående prosjektet (2021) presiserte vi at forholdet til firmahemmeligheter bør vurderes. Men Storbritannia har inntil nylig fulgt samme EU/EØS-regelverk som Norge. Og med tanke på de aktuelle forutsetninger / inndata ser vi ikke dette som et vesentlig hinder for innføring av et lignende verktøy i Norge. I Lov om forretningshemmeligheter brukes begrepet «relativt lett tilgjengelig informasjon»⁸⁶ for å skille mot hva som er forretningshemmeligheter. Vi har ikke her gått nærmere inn i lovanvendelsen av formuleringen. Men et spørsmål kunne være om tomteverdi er en forretningshemmelighet. Hvis en utbygger har kjøpt tomten vil eiendomsoverdragelsen med pris fritt tilgjengelig i Se Eiendom / Grunnboken (Tilgjengelig for alle med innlogging med norsk bankbrikke). Vi vurderer at dette må inngå som «relativt lett tilgjengelig informasjon». Ofte gjennomføres imidlertid slike prosesser gjennom opsjonsavtaler mellom en profesjonell utvikler og en grunneier. Avtalen kan bero på endelig avkastning fra prosjektet. Da finnes det flere muligheter for å vurdere verdien av tomte:

- Takstrapport. Dette er etter vår erfaring relativt vanlig praksis, spesielt hvis det er flere grunneiere innenfor planområdet.
- Estimering ved bruk av verktøyet.
- Vurdering opp mot referansepriser / erfaringstall.

Et annet spørsmål vil være om byggekostnader kan sies å være forretningshemmeligheter. Infrastruktur (Veg, VA, EL) kan i hovedsak raskt sjekkes ut fra dette spørsmålet, da dette følger av prishåndbøker/ skjemaer, og baseres på offentlige standarder i den enkelte sak. Men en utvikler, eller ferdighusprodusent kan for eksempel ha egne løsninger for *boligbebyggelsen* som gjør at de ikke uten videre ønsker å gå ut med sine kostnader. Dette kan være løsninger utviklet over mange år. I dette tilfellet må det benyttes erfaringstall.

Avslutningsvis vil det hvis dette mot formodning blir et problem, være mulig å unnta deler av utredningen eller underlaget offentlighet. Slik det for eksempel gjøres med oversikter over kabler,

⁸⁶ Lov om vern av forretningshemmeligheter (forretningshemmelighetsloven) § 2A

ledningsnett med videre i dag. I oppbyggingen av et verktøy tilpasset norske forhold, og uttesting i prosjekter vil en vurdering av avgrensning mot forretningshemmeligheter være naturlig å vurderes nærmere.

En risiko er at tallene kan manipuleres slik at analysen brukes som brekkstang for å få gjennom prosjektet. Men ettersom utredningen blir offentlig vil en manipulering være svært risikofylt for den aktøren som gjør dette. Videre er verktøyet mest aktuelt i eksisterende byggeområder der det foreligger relativt gode erfaringstall for priser. Risikoen blir også lavere desto flere som bruker verktøyet. Ettersom stadig flere erfaringstall samles inn. Sammenlignet med konsekvensutredninger som gjennomføres i dag, der en stor andel av disse er kvalitative, tenker vi at kvantitativ analyse som dette verktøyet kan levere, vil være vel så etterprøvable og transparent.

I tillegg til en vurdering i seg selv, er kombinasjonen med tiltak A og B aktuell. For eksempel at verktøyet brukes som underlag for søknad om byggestarhjelp (tiltak B), eller en variant av tiltak A der kommunene søker om lån med vurderingen som et grunnlag. Dette kommer vi tilbake til i den samfunnsøkonomiske analysen.

4.5 Et utvalg andre tiltak som ikke er utredet videre her

Nedenfor er noen tiltak som er vurdert i utredningen, men silt ut fra videre utredning gjennom prosessen med del 1 og innledende fase 2. Prosessen med utvalg av tiltak er beskrevet i introduksjonen til kapittel 4.

De to sistnevnte nedenfor inngår i tillegg i andre utredninger, jamfør omtalen i kapittel 4.1.1.

4.5.1 Ny hjemmel i plan- og bygningsloven til å kreve redusert pris

Når nye boliger kommer for salg, vil prisen på boligene i stor grad styres av etterspørselen i markedet. Nye boligprosjekter vil ofte være attraktive i det lokale boligmarkedet (og ha høyere kvalitet enn boliger på bruktmarkedet), og har derfor relativt høye priser. Konkurransen favoriserer grupper med god økonomi og gjør at grupper med dårligere økonomi ikke blir boligeiere i boligprosjektet. Dette kan bidra til økt sosioøkonomisk segregasjon.

For å motvirke dette er det av flere foreslått at kommunen kan kreve at en andel av nye boliger i en reguleringsplan selges til redusert pris (se f.eks. forslag fra OBOS [Myndighetene bør kreve at utbyggere bygger boliger flere har råd til \(Aftenposten\)](#))

Det kan i dag være mulig for kommunene å stille slike krav som del av en utbyggingsavtale eller en annen privatrettslig avtale kommunen har med en utbygger, men det innebærer da en gjenytelse fra kommunen til utbygger og vil derfor ha en kostnad for kommunen.

Kommunen kan i dag sette rekkefølgekrav til teknisk infrastruktur som kommer til et utbyggingsområde til gode og kreve at utbyggere bekoster dette. En blandet sosioøkonomisk sammensetning av eierne i et boligprosjekt, kan sees på som et gode for samfunnet som utbygger må bidra til. Men det finnes i dag ingen hjemmel i lovverket til at kommunen kan stille et slikt krav til utbyggere.

Forslag til tiltak er dermed: Det gis en hjemmel i plan- og bygningsloven §12-7 Bestemmelser i reguleringsplan, eller § 17-3 Utbyggingsavtaler, til at kommunen kan kreve at en andel av

boligene i et reguleringsplanområde skal selges til vesentlig lavere pris enn markedspris mot at utbygger har rett til å kjøpe dem tilbake.

Mulige fordeler ved tiltaket:

- Forbedrer etableringsmulighetene i boligmarkedet. Lavinntektsgrupper som ellers ikke kunnet kjøpe seg en egen bolig, eller ikke kunnet kjøpe en bolig med «attraktiv» beliggenhet, får muligheten til det.
- Mer sosioøkonomisk varierte nabolag
- Lavinntektsgrupper får mulighet til å bo i mindre levekårsutsatte byområder

Mulige ulemper ved tiltaket:

- Dersom tiltaket ikke medfører at det bygges flere boliger enn det ellers ville gjort, vil tiltaket medføre at de som ellers ville kunne kjøpt boligen ikke får det.
- Lavere utsalgspris gir lavere inntekter til utbyggere. Kan føre til at prosjekter hvor økonomien er «presset» ikke gjennomføres.
- Offentlig ressursbruk knyttet til å administrere ordningen.

4.5.2 Finansieringsordninger til etablering av fellesarealer

Gode fellesskap med naboer i et bomiljø bidrar til sosial bærekraft, fordi beboerne kan hjelpe hverandre med gjøremål i hverdagen og gi verdi som sosial kontakt, livskvalitet og folkehelse. Dette er verdifullt i møte med en økende eldre befolkning, men vil også ha verdi for andre husholdninger som har utfordringer enten med ensomhet og utenforskap, med «tidsklemma» eller som rett og slett setter pris på sosial kontakt.

Et slik fellesskap på tvers av generasjoner utenom familieband eller arbeidsrelasjoner, krever fysiske møteplasser der fellesskapet kan utvikles. I byer og tettsteder vil det gjerne være flere fysiske rom som tjener som møteplasser slik som butikker, fritids- og kulturtilbud. Enkelte nyere boligprosjekter med leiligheter i boligblokk tilbyr dessuten fellesskapsrom i blokkene, som både kan være en åpen stue for beboerne eller det kan være rom som kan leies av boere til spesielle anledninger, som f.eks. bursdagsfeiringer.

Landlige områder har sine sentralsteder, «grender», men disse er ofte uten slike kommersielle eller offentlige møteplasser. Flere kommuner rapporterer om et udekket behov for mindre boliger i grendene. Dette gjelder både behovet eldre innbyggere har for å flytte fra enebolig eller våningshus til en mer lettstelt bolig, og det gjelder for aleneforsørgere og andre mindre husholdninger som ønsker å forbli bosatt i bygdene. I områder med lave boligpriser kan det være utfordrende å bygge nye boliger som svarer til dette behovet (og inkluderer fellesskapsrom) ettersom økonomien i prosjektene allerede er presset.

Forslag til tiltak: Det etableres en statlig støtteordning der utbyggere som bygger ut konsentrert boligbebyggelse, flermannsboliger eller boligblokker kan få støtte til å bygge fellesrom med nødvendige fasiliteter for sosialt samvær.

Tiltaket kan være prioritert for områder der boligprisene tilsier at slike fellesrom ikke er realistiske å få finansiert gjennom markedet. Denne vurderingen kan gjøres enten av Statsforvalteren eller kommunen.

Mulige fordeler ved tiltaket:

- Bidra til å forbedre etableringsmuligheter i boligmarkedet
- Aldersegnete boliger blir enda mer attraktive fordi de kan dekke flere behov (stor stue til spesielle anledninger) og dessuten legger til rette for fellesskap.
- Flere selvhjulpne eldre – mindre bruk av hjemmehjelp pluss lavere reisetid for hjemmehjelp (dersom boligene ligger sentralt i kommunen)
- Tiltaket kan igjen gjøre det lettere å sette i gang en boligsirkulasjon, som bidrar til samfunns mål om å ivareta bosetningsmønster.
- Redusert ensomhet blant beboerne
- Det bygges flere boliger enn det ellers ville blitt gjort.

Mulige ulemper ved tiltaket:

- Økt offentlig ressursbruk (til tilskudd og administrering)
- Det bygges boliger som er mindre i størrelse (antall kvm.) enn det ellers ville blitt gjort.
- Økt tilbud av boliger gir enda lavere verdi av bruktboligmassen i noen distriktskommuner, som gir tap av egenkapital for de aktuelle boligeierne (fordelingsvirkning)

4.5.3 Nye etableringsmodeller

Det finnes mange ulike former for nye etableringsmodeller. Blant de mest kjente modellene, er leie-til-eie og del-eie. Tilbydere av slike boligmodeller er både offentlige og private.

Leie-til-eie er når husholdningen som leier boligen har rett til å kjøpe den etter en viss tid. Det finnes mange varianter av leie til eie.

Når det offentlige er tilbyder, er det gjerne kommunen som tilbyr leie-til-eie til husholdninger som oppfyller kravene til å leie kommunal bolig, og som har potensial til å kunne eie egen bolig. Etter et visst antall år, typisk tre eller fem år, vil de få mulighet til å kjøpe boligen.

Det er to måter å beregne husleie på når kommunen bruker leie-til-eie:

1. Husleien skal kun dekke kommunens utgifter knyttet til den konkrete boligen, og husholdningen får derfor mulighet til å spare opp egenkapital på eget ansvar.
2. Kommunen setter leien til gjengs leie, og kommunens overskudd trekkes fra kjøpsprisen når husstanden får tilbud om å kjøpe boligen. Kjøpet av boligen kan, i tillegg til oppspart egenkapital, finansieres av Startlån eller lån i ordinær bank.

I tillegg får leietakeren eventuell verdiøkning på boligen gjennom leieperioden som egenkapital ved kjøp.

Det er også private aktører som tilbyr leie-til-eie. Flere utbyggere tilbyr leie-til-eie-løsninger, typisk til unge og etablerere som ikke kvalifiserer for lån i en ordinær bank på grunn av manglende egenkapital, selv om de har betjeningsevne. Utbygger kan tilby en egnet bolig som husholdningen kan leie fram til de får tilbud om å kjøpe denne, vanligvis i tre eller fem år. Det er vanlig at husholdningen da betaler gjengs leie. Men eventuell verdiøkning på boligen gjennom leieperioden kommer husholdningen helt eller delvis til gode også når private aktører tilbyr leie-til-eie.

Delt eierskap er når husstanden kjøper en del av boligen, halvparten eller mer, og leier resten. Dette ligner på leie-til-eie, men her eier husholdningen en del av boligen fra start, og kan leie eller ha en leie-til-eie-løsning på den andelen av boligen. Slik vil husholdningen raskere få muligheten til å eie egen bolig, sammenlignet med ved leie-til-eie.

Det er for tiden et forslag på høring om å endre borettslagsloven og eierseksjonsloven for å legge bedre til rette for boligkjøpsmodeller, som blant annet vil gi økte muligheter for ulike aktører å tilby leie-til-eie, del-eie og kun utleie.⁸⁷

Forslag til tiltak:

De nye etableringsmodellene finnes allerede. Samtidig er leie-til-eie og del-eie ikke utbredt som et boligsosialt tilbud i mange kommuner, noe som trolig henger sammen med at det er en ressurskrevende ordning for kommunen. Mange kommuner er nysgjerrige på ordningen, men har lite kunnskap om hvordan man skal gå fram, noe som er en barriere.

En annen barriere er at ved leie-til-eie og del-eie må kommunen binde kapital fram til leietaker eventuelt kjøper boligen.

Å innføre en ordning som både gir kommunene et rammeverk for raskt å sette seg inn i og få på plass leie-til-eie eller del-eie-tilbud, sammen med økonomiske virkemidler som reduserer ulempen ved å binde kapital, vil kunne gjøre at flere kommuner tilbyr slike etableringsmodeller.

Dette kan for eksempel brukes i forbindelse med andre virkemidler for å bygge flere boliger.

Mulige fordeler ved tiltaket:

- Husholdninger som leier kommunal bolig får mulighet til å kjøpe egen bolig
- Forbedrede etableringsmuligheter i boligmarkedet
- Redusere opphopning av dårlige levekår
- Økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder
- På lang sikt kan kommunens ressursbruk reduseres dersom behovet for kommunal bolig reduseres

Mulige ulemper ved tiltaket:

- Økt offentlig ressursbruk, administrasjon av ordning og kjøp av bolig

4.5.4 Lån og tilskudd til utleieboliger

I flere kommuner er det få utleieboliger i forhold til behovet, noe som medfører høye leiepriser og vanskeligheter for sårbare grupper med å finne seg en passende leiebolig i det private markedet. Private aktører står i dag fritt til å bygge utleieboliger, men leieprisen som de må ha for at det skal lønne seg blir fort for høy for at målgruppene har råd.

Dessuten er det mangel på egnet finansiering. Lån som boligutviklere kan få i ordinære banker i dag er mer rettet mot boligbygging for salg, hvor inntekten kommer ved ferdigstilling, og ikke som en månedlig inntekt over mange år.

Tilvisningsavtale er en ordning som gjør at utbyggere/utleiere kan bygge utleieboliger med lån (og tilskudd i en midlertidig periode) fra Husbanken som er egnet for utleie. Eierne av boligene må inngå en langsiktig avtale med kommunen, som gir kommunen eksklusiv rett til å henvise søkere av kommunale boliger til minst 40 prosent av boligene i prosjektet i minst 20 år. Lånet fra Husbanken er inntil 85 prosent av kjøpesummen, og har 30 års løpetid. Det gir en langsiktighet som er egnet for å drive langsiktig utleie av boliger.

Men tilvisningsavtaler er avhengige av at kommunen har et behov for tilvisningsboliger.

⁸⁷ Les mer om forslaget her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-borettslagsloven-og-eierseksjonsloven-for-a-legge-bedre-til-rette-for-boligkjopsmodeller/id2986755/?expand=horingsbrev>

Tiltaket vil åpne for at utbyggere som ser at det er et marked for langsiktig utleie, men hvor markedsbetingelsene ikke gjør det lønnsomt, kan få langsiktig lån fra Husbanken til å bygge boligene. Tiltaket øker tilbudet av utleieboliger forvaltet av profesjonelle aktører.

Forslag til tiltak: Innføre lån (og ev. tilskudd) til å bygge utleieboliger uten at boligbyggeren har avtale med kommunen.

Mulige fordeler ved tiltaket:

- Økt tilbud av utleieboliger forvaltet av profesjonelle aktører
- Dempes prisvekst på leieprisen i området
- Muligheter for økt innflytting/reduert utflytting i distriktskommuner
- Velferdsgevinster for de som får bo mer egnet, som kan få mer bostabilitet osv.

Mulige ulemper ved tiltaket:

- Økt offentlig ressursbruk

5. Samfunnsøkonomisk vurdering av tiltakene

I kapittel 4 beskriver vi ulike tiltak og virkemidler som kan påvirke hvordan boligbygging bidrar til sosial bærekraft, samt tiltak som bidrar til at kommunen får en styrket rolle i å utjevne sosiale og geografiske forskjeller i boligmarkedet. Innføring av denne type virkemidler kan få konsekvenser for flere aktører i samfunnet. For å få oversikt over alle konsekvensene som oppstår i forbindelse med dette, har vi gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse.

En samfunnsøkonomisk analyse er en metode for å identifisere og synliggjøre virkninger og konsekvenser av ett eller flere tiltak for berørte grupper i samfunnet. Hensikten med en samfunnsøkonomisk analyse er å avgjøre om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt, samt å kunne rangere og prioritere mellom ulike tiltak. Et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom samlet betalingsvillighet for nyttevirkningene er høyere enn samlede kostnadsvirkninger og ulemper.

Analysen gjøres basert på Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sin veileder for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2023) og Finansdepartementets rundskriv R-109/2021: *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv* (Finansdepartementet, 2021). Vi har tatt utgangspunkt i de 8 fasene (jf. Figur 5.1), men tilpasset analysen til dette prosjektet. Fase 1 og 2, er redegjort for i kapitlene over, og videre i dette kapitlet tar vi for oss de videre stegene.

5.1 Nullalternativet og de foreslåtte tiltakene

Nullalternativet beskriver dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak. Det er imidlertid viktig å poengtere at nullalternativet ikke kun er dagens situasjon, da den også inkluderer allerede vedtatt politikk (regelverk og lover) og eventuelle endringer i markedet som med stor sannsynlighet kan forventes å finne sted i analyseperioden. Nullalternativet skal fungere som et sammenlikningsgrunnlag for virkningene som oppstår av å gjennomføre de ulike tiltakene.



Figur 5.1 Flytdiagram for samfunnsøkonomiske analyse og en forenklet analyse

Kilde: DFØ (2023)

I kapittel 4 beskriver vi tre tiltak som kan være egnet til å påvirke hvordan boligbygging bidrar til sosial bærekraft, samt tiltak som bidrar til at kommunen får en styrket rolle i å utjevne sosiale og geografiske forskjeller i boligmarkedet. De tre er:

- **Tiltak A:** Statlig støtteordning for kommunale tomtkjøp
- **Tiltak B:** Byggestarthjelp
- **Tiltak C:** Vurdere økonomisk gjennomførbarhet av utbyggingsprosjekter som del av plansak

Rasjonale for å gjøre statlige tiltak i boligmarkedet, er at det er en eller flere markedssvikter som gjør at markedet ikke er i stand til å tilby de boligene som befolkningen har behov for. Det finnes ulike typer markedssvikt som kan begrunne innføring av offentlige tiltak. Det er seks typer markedssvikt (Stiglitz & Rosengard, 2015): Eksternaliteter, fellesgoder, mangelfull konkurranse, ufullstendige eller manglende markeder, informasjonsproblemer og makroøkonomisk ustabilitet. For ulike deler av boligmarkedet er det flere av disse som kan være relevante. Vi anser mulige positive eksternaliteter og mindre makroøkonomisk ustabilitet som mest relevant i denne sammenhengen. En hypotese er at tiltakene kan bidra til at det tilbys flere boligtyper (for eksempel rettet mot vanskeligstilte på boligmarkedet eller eldre) på rett sted, og mer boligbygging i sentrale strøk som markedet ikke klarer å levere i dag, og dette kan igjen gi positive nyttevirkninger (eksternaliteter) utover boligbyggingen i seg selv. For eksempel gjennom bedre utnyttelse av boligmassen (ved økt «boligsirkulasjon»), at kommunen får reduserte utgifter på andre områder (for eksempel mer effektive omsorgstjenester eller behov for færre omsorgsboliger) eller at det bidrar til et mer effektivt arbeidsmarked (flere tilgjengelige boliger der det er behov for arbeidskraft). En annen hypotese er at tiltakene kan bidra til mer jevn boligbygging og dermed virke konjunkturstabiliserende, og dermed bidra til mindre makroøkonomisk ustabilitet. Alle disse forholdene drøftes nærmere i kapittel 5.2.5.

For en nærmere beskrivelse av ulike typer markedssvikt se tekstmaks 1.

Tekstmaks 1 – Seks typer markedssvikt

Eksternaliteter

Eksternaliteter er når en person eller virksomhets handlinger påvirker andre positivt eller negativt, men uten at det gir en inntekt eller kostnad, og dermed ikke påvirker deres tilpasninger. Negative eksternaliteter betegner når noens handlinger påvirker andre negativt uten at de betaler for det, og dermed gjør handlingen i større grad enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Positive eksternaliteter er når noens handlinger påvirker andre positivt, uten at de får en inntekt for det, og dermed gjør det i mindre grad enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Relevant eksempel ...

- Boligbygging i sentrale strøk får nyttevirkninger for samfunnet utover de for individene (reduisert transport, økt produktivitet, osv.)
- Økt tilførsel av aldersvennlige boliger kan gi lavere utgifter for kommunene på andre områder

Fellesgoder

Fellesgoder er goder som ikke vil bli produsert (i stor nok grad) i markedet. Kjenntegn ved fellesgoder er at det koster like mye å produsere uavhengig av hvor mange som bruker det, og det er vanskelig eller umulig å ekskludere folk fra å bruke godet, samtidig som det at en bruker godet ikke påvirker verdien for andre av å bruke godet. Det er dermed vanskelig eller umulig å ta betalt for godet fra alle som har nytte av det, og private selskaper vil dermed ikke produsere (nok) av godet i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Klassiske eksempler på fellesgoder er fyrårn, gatelys, politi og forsvar.

Relevant eksempel ...

- Felles infrastruktur for flere prosjekter
- Funksjonelle og fine utemiljøer

Mangelfull konkurranse

Et velfungerende marked har mange tilbydere som konkurrerer mot hverandre og hvor hver enkelt ikke har noen påvirkning på prisen. Det oppstår en markedssvikt når et marked består kun av en eller noen få tilbydere. Det kan for eksempel skyldes at enkelte tilbydere får stordriftsfordeler, det vil si at etter hvert som de produserer mer, faller gjennomsnittlig kostnad ved å produsere varen, slik at de store selskapene får en fordel over de små, som igjen fører til at de små selskapene over tid blir utkonkurrert. Noen markeder er såkalt naturlige monopoler, som er når er mest hensiktsmessig at ett eller noen få selskap tilbyr al. For eksempel er dette tilfellet med en del infrastruktur, som jernbaneskiner eller mobilsignalmaster. Det er lite hensiktsmessig at 20 forskjellige aktører får bygge jernbanelinje eller mobilmaster de samme stedene.

Relevant eksempel ...

- Kun noen få aktører som er store nok til at de har råd til store tomter i Oslo – markedet for store sentrale boligtomter er monopolistisk

Makroøkonomisk ustabilitet

Økonomier med frie markeder har tidvis store svingninger i økonomien, med oppgangs- og høykonjunkturer hvor økonomien går på høygir og stigende/ høy inflasjonen, og nedgangs- og lavkonjunkturer med stigende/høy arbeidsledighet. Store makroøkonomiske svingninger medfører betydelige velferdstap, spesielt for sårbare grupper, som kan få varige negative konsekvenser.

Siden 2021 har det vært høy inflasjon, etterfulgt av økende renter og stor økonomisk usikkerhet. Dette har medført kraftig fall i boligbyggingen, slik at det blir klart færre innflyttingsklare boliger de neste par årene. Dette øker igjen risikoen for kraftig boligprisvekst, som driver opp husholdningenes gjeldsgrad og gjør dem mer finansielt sårbare for eksempel for renteøkninger, og som gjør det vanskeligere for de med lav inntekt å skaffe seg en egnet bolig.

Dette peker mot at det kan samfunnsøkonomisk lønnsomt med tiltak som bidrar til å stabilisere utviklingen i boligmarkedet, som utgjør en betydelig del av norsk økonomi både gjennom sysselsetting i bygge- og anleggsbransjen, gjennom husholdningenes boliginvesteringer og velferden boligene gir befolkningen.

Ufullstendige markeder og manglende markeder

Dette er betegnelsen for tilfeller når det private markedet ikke tilbyr et gode selv om betalingsvilligheten for godet overgår kostnadene ved å produsere og tilby det. Typiske eksempler er lånekassen og folketrygden, hhv. en låne- og forsikringsordning som det offentlige tilbyr fordi markedet ikke gjør det, til tross for at befolkningens betalingsvillighet overgår kostnaden.

Stiglitz og Rosengard peker på tre årsaker til ufullstendige og manglende markeder:

1. (for lav) innovasjon
2. transaksjonskostnader
3. asymmetrisk informasjon/håndhevingskostnader

For eksempel kan det være usikkert hva risikoen og gevinsten vil være med å starte å tilby et nytt låneprodukt (asymmetrisk informasjon), og ettersom det tar tid og ressurser å utvikle nye produkter (transaksjonskostnader), vil mange produkter og markeder ikke komme til gjennom initiativ fra private markedsaktører (lav innovasjon).

Relevant eksempel ...

- Lån til bygging og forvaltning av utleieboliger

Informasjon

At alle eller noen aktører i markedet har mangelfull informasjon, er en annen form for markedssvikt. På mange måter kan informasjon ansees som et felles gode. Det at flere får informasjon, medfører ikke at andre får mindre informasjon, samtidig som det gjerne er samfunnsøkonomisk lønnsomt at befolkningen har mer informasjon enn det et privat marked vil tilby. Eksempel på at offentlige aktører tilgjengeliggjør informasjon som markedet ikke ville gjort, er Store norske leksikon og Meteorologisk institutt.

I noen tilfeller vil private selskaper tjene på at forbrukerne ikke har full informasjon, for eksempel om et produkt ofte har feil og mangler. I andre tilfeller vil det være selskapene som har manglende informasjon. For eksempel har bankene begrenset informasjon om byggeselskaper og utvikling i boligmarkedet framover når de vurderer å innvilge byggelån, slik at de må bruke mer generelle regler om hvem de vil gi lån til og ikke, som at man må ha solgt 60 prosent av boligene i et prosjekt for å få byggelån.

Relevant eksempel ...

- Boligbyggere i dag vet ikke hva etterspørselen og boligprisen er om 3 år
- Økt usikkerhet gjør bankene mer restriktive med å gi bolig- og byggelån fordi de ikke vet akkurat hvem som vil misligholde og ikke

I resten av dette kapittelet vurderer vi de samfunnsøkonomiske virkningene av de tre tiltakene hver for seg, og sammenligner dette opp mot dagens situasjon. Dette gjør at vi ser på de isolerte virkningene knyttet til hvert enkelt tiltak. Selv om vi i analysen kun ser på hvert enkelt tiltak isolert, er det i utgangspunktet ikke noe i veien med å innføre flere tiltak parallelt. Til slutt vurderer vi hvordan de ulike tiltakene kan ses i sammenheng.

5.2 Identifisere virkninger av tiltakene

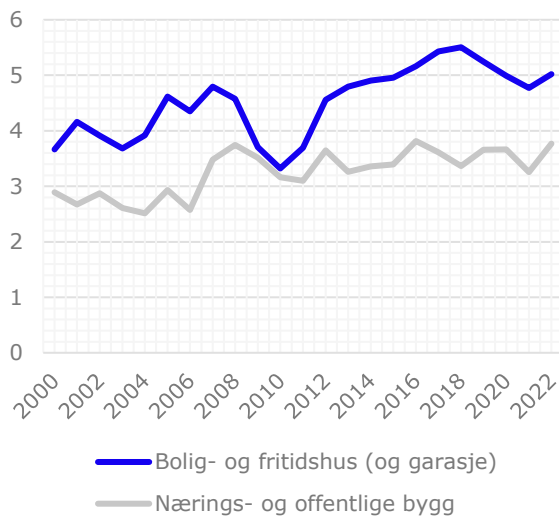
Nye virkemidler og tiltak som påvirker boligbyggingen kan potensielt ha stor betydning for samfunnet. Når vi skal vurdere virkningene av å innføre denne type tiltak, er det relevant med en beskrivelse av hvilke aktører som påvirkes og i hvilket omfang.

Byggenæringen består av boligbygging, bygging av næringsbygg og formålsbygg, og vedlikehold og restaurering av eksisterende bygg. I 2021 var det samlede byggemarkedet anslått til 391 milliarder kroner i Norge (BNL, 2022)⁸⁸, dette fordelte seg med 182 milliarder kroner på nybygg (bolig- og næringsbygg) og 209 milliarder kroner på vedlikeholds- og renoveringsarbeider (ROT).

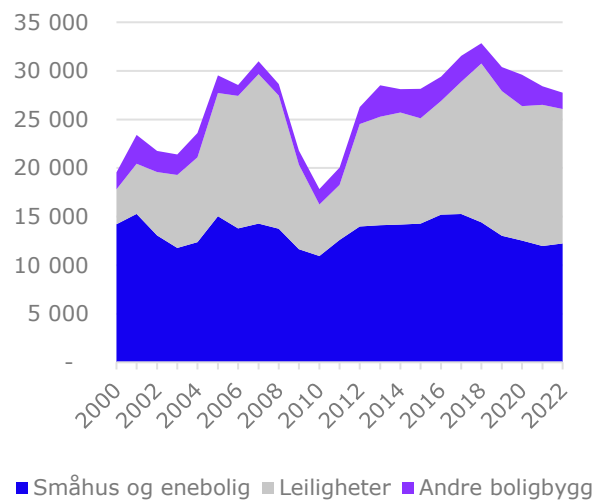
Den høye aktiviteten i næringen resulterer i mange nybygg som står klare til innflytting hvert år. Ifølge statistikk fra SSB ble det fullført bygging av hele 8,8 millioner kvadratmeter bygg i Norge i 2022. Dette utgjøres av 5,0 millioner kvadratmeter bolig- og fritidsbygg (inkl. garasjer) og 3,8 millioner kvadratmeter til nærings- og offentlige bygg, jf. Figur 5.2a.

Boligbyggingen har økt jevnt i perioden, med unntak av en tydelig nedgang under finanskrisen. I perioden fra 2000 til 2022 har antall fullførte kvadratmeter per år til bolig- og fritidsbygg (og

⁸⁸ <https://www.bnl.no/siteassets/dokumenter/rapporter/bnl---markedsrapport-2022-1-one-pager.pdf>



a. Antall fullførte kvadratmeter bolig- og fritidsbygg og nærings- og offentlige bygg.
Millioner kvadratmeter



b. Antall ferdigstilte boliger etter type*

Figur 5.2

*Note: Leiligheter består av kategoriene 141-143 (Stort frittliggende boligbygg 2 etasjer eller over) og 144-146 (Stort sammenhengende boligbygg 2 etasjer eller over). Småhus og eneboliger består av kategoriene 111-136 (Eneboliger, tomannsboliger, rekkehus, osv.). Andre boligbygg består av studentboliger, bofellesskap og bo- og servicesenter

Kilde: SSB og bearbeidet av Samfunnsøkonomisk analyse

garasje) økt med 37 prosent, mens antall kvadratmeter til nærings- og offentlige bygg har økt med 30 prosent.

5.2.1 Hva bestemmer boligbyggingen?

Boligbyggingen avhenger av konjunktorene, men det er forskjell mellom boligtypene. Mens antall småhus har vært relativt stabilt de siste 20 årene, er det stor variasjon i bygging av leiligheter i den samme perioden, jf. Figur 5.2b.

Det kan ta lang tid å utvikle et område til boligbygging. Først må det avsettes i kommuneplanen, og deretter reguleres til boligformål. Spesielt i store byer og områder med stort press på arealene kan dette ta mange år. Dersom en aktør finner det lønnsomt å bygge bolig(er) på det aktuelle området, utarbeides det en byggesøknad til kommunen. Den videre prosessen avhenger av om prosjektet for eksempel er en enebolig på egen tomt eller et større prosjekt. Tidslinjen for et typisk leilighetsprosjekt er illustrert i Figur 5.3.

Prosjektet legges (vanligvis) ut for salg etter at rammetillatelse er innvilget og prosjektet er ferdig prosjektert. Erfaringsmessig må 50-60 prosent av boligene i prosjektet være solgt før utbyggerne setter i gang byggeprosessen (SØA, 2022). Salgsutviklingen er dermed svært viktig for tiden det tar å realisere et boligprosjekt, og avhenger av mange forhold knyttet til hvert enkelt prosjekt, som beliggenhet, pris og utforming, men også konjunkturer. Den lange prosessen gir begrenset fleksibilitet og lang reaksjonstid, som kan bidra til å skape eller forsterke sykliske svingninger i boligmarkedet, med ringvirkninger til resten av økonomien. Et vanlig leilighetsprosjekt i et bymiljø tar typisk 1,5-3 år fra salgsstart til prosjektet er innflyttingsklart.



Figur 5.3 Tidslinje – utvikling av boligprosjekter

Samlet tid fra planlegging og frem til et boligprosjekt står klart for overtakelse varierer i stor grad mellom prosjekter. I tillegg til at kompleksitet og størrelse på et byggeprosjekt påvirker byggetiden er det som nevnt store variasjoner i tidsbruk under plan- og byggesaksprosessen, både mellom kommuner og prosjekter. Et eksempel på forhold som kan bidra til å forlenge planprosessen, er hvis kommunens føringer utfordres. Spesielt hvis det vurderes som avvik fra kommuneplanen, og krever konsekvensutredning.

En case-studie så på tidsbruken ved 8 større byggeprosjekter beliggende i Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger (Asplan Viak, 2014). For disse prosjektene varierte total tidsbruk fra oppstartsmøte til brukstillatelse var innvilget fra 3 til 13 år. De store variasjonene skyldtes i hovedsak kompleksiteten i reguleringsplanene, utbyggers planlegging i forkant av oppstartsmøte samt markedsmessige vurderinger av utbygger.⁶ Av total tidsbruk stod det offentlige ansvarlig for mellom 20 og 50 prosent i de gjeldende prosjektene. En lignende tendes så vi i gjennomgangen av dispensasjonssaker (Rambøll, SØA, 2021) Disse tallene er dog noe usikre da det kan være vanskelig å definere hvem som er ansvarlig for stillstand i et prosjekt til enhver tid. Dette skyldes at det offentlige kan stå som ansvarlige for en del av prosjektet som drar ut i tid fordi de eksempelvis venter på klager og innspill fra utbygger.

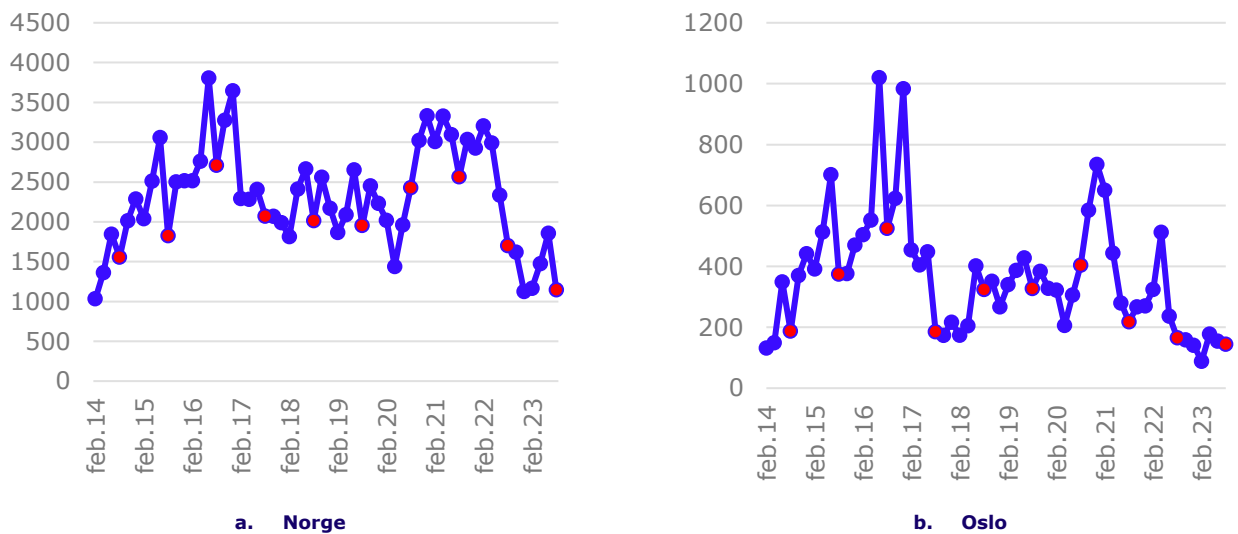
5.2.2 Faktorer som påvirker boligbygging på kort og lang sikt

Balansen i boligmarkedet bestemmes av etterspørsel og tilbud av boliger. Etterspørselen avhenger blant annet av antall husholdninger, deres preferanser samt mer konjunkturelle forhold som gjeld, inntekt, kreditttilgang og renter. Tilbudet av boliger er påvirket av blant annet fysiske og regulatoriske begrensninger for bygging, byggekostnader og boligbyggernes tilgang på kreditt. Ettersom alle husholdninger behøver et sted å bo, bør det på lang sikt være samsvar mellom antall husholdninger og antall boliger, eller, litt forenklet, mellom befolkningsvekst og boligbygging, selv om velstandsveksten historisk har ført til færre personer per kvadratmeter boligareal.

Dersom det bygges opp et tilbudsoverskudd av boliger, kan det gi fall i både boligpriser og boligbygging. Motsatt kan lavere boligbygging enn vekst i antall husholdninger gi økte boligpriser og boligbygging.

Befolkningsveksten har myndighetene begrenset kontroll på. Derimot kan boligbyggingen påvirkes gjennom en aktiv boligpolitikk, som regulering av tomter).⁸⁹

⁸⁹ Det tar lang tid før tomtereulering kan omsettes i nye boliger. Med en realøkonomi som for øvrig tilsier lave renter har dermed kredittpolitikken blitt mer aktiv de senere årene for å dempe boligprisene, da særlig i form av boliglånforskriften. I Oslo peker ofte utbyggere på liten tilgang på tomter som hovedbegrensning på boligbygging.



Figur 5.4 Nyboligsalg (leiligheter) per tomånedersperiode

*Note: Statistikken viser antall solgte nye leiligheter for en tomånedersperiode (midten av desember til februar, februar til april, april til juni, osv.). De røde markørene viser august-tellingen for årene 2014-2023. Kilde: ECON Nye boliger

5.2.3 Lavere boligbygging framover

De neste årene kan vi vente en klar nedgang i boligbyggingen. Utviklingen i nyboligsalget er en tidligindikator for boligbyggingen framover. Gjennom statistikken ECON Nye boliger⁹⁰ registrerte vi en tydelig nedgang i nyboligsalget gjennom sommeren i 2022, og salget hittil i 2023 har vært rekordsvakt. Økonomisk uro med høy inflasjon og økte renter er en viktig forklaring på nedgangen. I Oslo fikk vi imidlertid et fall i salget allerede våren 2021. Med unntak av en periode med godt salg i april 2023, har nyboligsalget holdt seg lavt i hovedstaden de siste to årene, jf. Figur 5.4.

I konjunkturrapporten Norsk Økonomi (publisert 13. september 2023) utarbeider SØA anslag for boligbyggingen de neste årene. Vurderingen er blant annet basert på statistikken ECON Nye boliger og igangsettingstillatelser fra Statistisk sentralbyrå, samt utviklingen i andre forhold i økonomien som lønnsvekst, renteutvikling og boligpriser. Anslaget vårt er at antall fullførte boliger holder seg høyt i år med om lag 29.000 boliger (som følge av godt nyboligsalg fram til våren 2022), men at vi kan vente kun om lag 20.000 fullførte boliger i 2024 og 2025.⁹¹ Dette er lavt sammenlignet med en befolkningsvekst på i overkant av 60 000 personer de to siste årene (inkludert 2023), gitt at antall personer per bolig i dag er ca. 2. Svært lav boligbygging og høy befolkningsvekst gjør at det bygger seg opp et boligunderskudd. Dette kan også bidra til kraftig boligprisvekst senere.

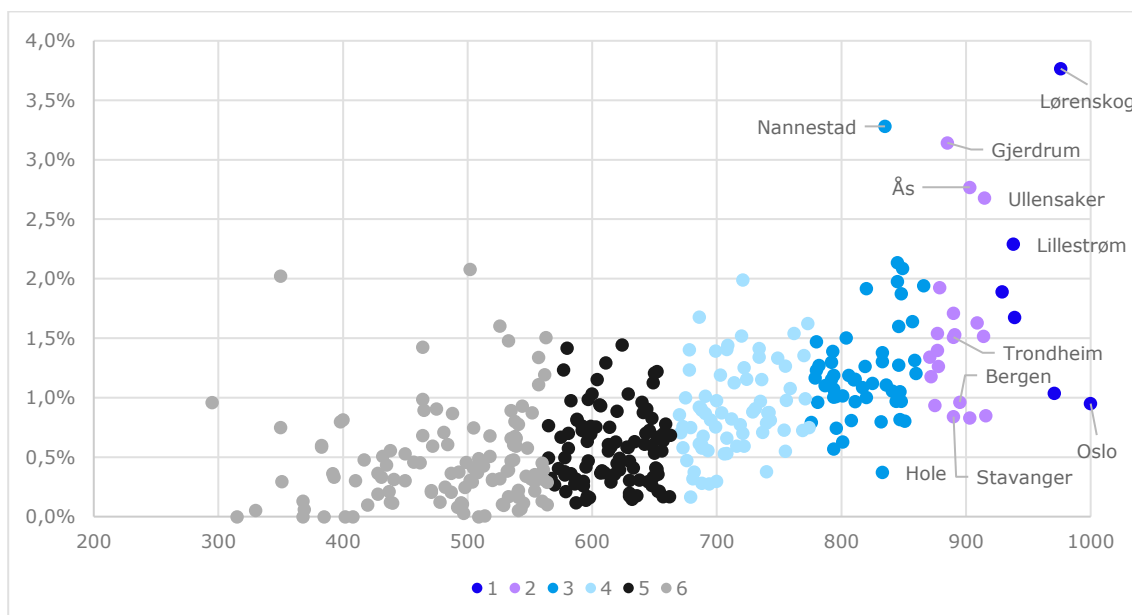
5.2.4 Den årlige boligbyggingen utgjør drøyt 1 prosent av boligmassen

Ved inngangen av 2023 var det nesten 2,7 millioner boliger i Norge.⁹² De siste fem årene (2018-2022) har det blitt bygget i gjennomsnitt snaut 30.000 boliger i året, og boligbyggingen utgjør

⁹⁰ ECON Nye boliger inneholder pris- og salgsinformasjon om nye boligprosjekter i hele Norge. Statistikken omfatter alle boligprosjekter som består av minimum 15 boliger. Rapporten kommer ut med 6 nummer årlig. Vi anslår at vi dekker om lag 60 prosent av nyboligmarkedet, men at vi dekker stort sett alt av leilighetsprosjekter.

⁹¹ Dette avhenger av at nyboligsalget tar seg opp igjen våren 2024.

⁹² Dette inkluderer bebodde og ubeboede boliger, ifølge SSB.



Figur 5.5 – Gjennomsnittlig boligbygging fra 2018-2022 som andel av boligmassen i 2023 etter kommune. Prosent

Note: Sentralitetsindeksen rangerer kommunene etter sentralitet, på en skala fra 1 til 1000, gruppert i 6 klasser, fra 1 (mest sentral) til 6 (minst sentral). Kilde: SSB og bearbejdet av Samfunnsøkonomisk analyse

dermed om lag 1,1 prosent av boligmassen hvert år. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommuner. I Figur 5.5 viser hvordan boligbyggingen varierer mellom kommuner etter sentralitet. Sentralitetsindeksen rangerer kommunene på en skala fra 1 til 1000 (der 1000 er mest sentral), gruppert i 6 klasser, fra 1 (mest sentral) til 6 (minst sentral).⁹³

De siste fem årene har boligbyggingen vært høyest (i forhold til boligmassen) i sentrale kommuner.⁹⁴ I kommuner i sentralitetsklasse 1-3 har boligbyggingen som andel av boligmassen vært på mellom 1,2 og 1,3 prosent i gjennomsnitt. I sentralitetsklasse 4 har boligbyggingen utgjort 0,9 prosent av boligmassen, mens den har vært 0,6 og 0,5 prosent i henholdsvis sentralitetsklasse 5 og 6. Men det er store variasjoner innad i hver sentralitetsklasse. Vi ser for eksempel at det har vært relativt høy boligbygging i kommunene som omkranser storbyene, og spesielt gjelder dette i Osloområdet.

5.2.5 Samfunnsøkonomiske virkninger av tiltakene

Med *virkinger* mener vi alle de positive og negative effektene som oppstår som følge av et tiltak. Virkningene måles som endringen som oppstår relativt til nullalternativet, dvs. at kostnads- og nyttevirkinger i tiltakene er fratrukket eventuelle kostnader og nyttegevinster som også gjelder for nullalternativet.

⁹³ Sentralitetsindeksen er basert på reisetid til arbeidsplasser og servicefunksjoner fra alle bebodde grunnkretser. For mer informasjon, se <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/ny-sentralitetsindeks-for-kommunene>

⁹⁴ Størrelsen på boligbyggingen sier ikke nødvendigvis noe om boligbyggingen i et område er tilstrekkelig for å møte boligbehovet. Dette krever en mer omfattende analyse av blant annet utvikling i antall husholdninger, økonomiske forhold hos husholdningene i regionen og boligpriser. Dette ser vi ikke nærmere på i dette prosjektet.

Formålet med denne analysen er å systematisere virkningen fra tiltakene, samt å anslå i hvilken grad og hvor mye de ulike aktørene blir påvirket. I analysen stiller vi oss dermed følgende spørsmål:

- Ved innføring av tiltak, hvilke virkninger kan vi tenke oss sammenlignet med dagens situasjon / framtidig situasjon uten tiltaket?
- Hvilke aktører påvirkes, på hvilke måter påvirkes de, og «hvor mye» eller i hvor stort omfang påvirkes de?

Innføring av nye tiltak og virkemidler kan få konsekvenser for flere aktører i samfunnet, både aktører i privat sektor og myndighetene. I dette prosjektet er det særlig offentlige myndigheter (både kommune og staten) og private aktører (spesielt boligutviklere) som har sin virksomhet innenfor eiendomsutvikling som vil bli direkte påvirket av tiltakene. Formålet med tiltakene er flere, herunder å få til en mer effektiv boligutvikling og tilgjengeliggjøre boligmarkedet for flere grupper i samfunnet. Husholdninger og beboere er derfor også en sentral aktør som blir påvirket av tiltakene. På sikt kan vi også se for oss virkninger av tiltakene på miljø og klima, arealforbruk, produktivitet i næringslivet m.m.

De ulike aktørene vil bli påvirket på ulike måter, både direkte og indirekte. Både myndighetene og aktørene i privat sektor som har sin hovedvirksomhet innenfor eiendomsutvikling, vil i stor grad bli direkte påvirket av innføring av nye tiltak. For disse aktørene kan vi tenke oss virkninger som kostnader ved å utforme nye veiledninger eller ordninger (myndighetene), ressurskostnader knyttet til å tilpasse seg og etterleve de nye veiledningene og ordningene (både myndigheter og private aktører), ressursbesparelser dersom tiltakene fører til innsparinger i andre faser, for eksempel færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare eller færre dispensasjonssaker (både for myndighetene og private aktører) og økt forutsigbarhet (både myndigheter og private aktører).

For samfunnet er det ikke et mål om høy boligbygging i seg selv, men at boligbyggingen er «tilstrekkelig»⁹⁵ for å dekke boligbehovet, samtidig som de tre dimensjonene omtalt i kapittel 2 hensyntas:

- fremme *nok* boliger, og *nok riktige* boliger
- fremme kvalitet i bolig og nabolag, med vekt på *sosial bærekraft*,
- fremme bærekraftig utbyggingsmønster, det vil si *nok, riktige boliger på rett sted*

For lav boligbygging i forhold til boligbehovet har flere mulige negative konsekvenser. Underskudd av boliger og en lite variert boligsammensetning gjør at det er utfordrende for husholdninger å finne et egnet sted å bo, og husholdninger bor trangere enn de ellers ville bodd. Både fordi det blir færre boliger tilgjengelig, men også fordi det bidrar til å presse opp boligprisene og dermed gjøre inngangsprisen til boligmarkedet høyere. Dette gjør det mer utfordrende for førstegangsetablerer og vanskeligstilte å etablere seg på boligmarkedet. Høyere boligbygging (med kvalitet og variasjon i boligtyper) kan dermed ha positive konsekvenser for befolkningen ved at det gir bedre etableringsmuligheter på boligmarkedet (både eie- og leiebolig) og bedre bokvalitet som igjen kan gi økt velferd for vanskeligstilte på boligmarkedet ved at man bor i en større eller mer egnet bolig enn de ellers ville gjort.

Et velfungerende boligmarked er viktig for å legge til rette for arbeidsmarkedsmobilitet og dermed et effektivt arbeidsmarked.⁹⁶ Hsieh og Moretti (2019) viser for eksempel at høye boligpriser svekker arbeidskraftmobiliteten og reduserer økonomisk vekst i USA. God tilgang på boliger og lave prisforskjeller mellom områder gjør det enklere for husholdninger å flytte dit arbeidskraften

⁹⁵ Begrepet «tilstrekkelig boligbygging» analyseres i Ludvigsen (2023)

⁹⁶ For eksempel Lentz og Mortensen (2008).

deres er etterspurt og har høyest produktivitet. Tiltak som bidrar til å øke boligtilbudet (på riktig sted) kan dermed ha positive virkninger for økonomisk vekst i en region. Dette kan være særlig gjeldende for storbyer i Norge, og spesielt Oslo, der boligprisene er høye og det er liten tilgang på ledige boliger. Tilflyttingen blir dermed lavere enn den ellers ville vært, og de som flytter til regionen bosetter seg lenger unna arbeidsplassen og medfølgende lang pendlervei. Også i distriktskommuner er det dokumentert utfordringer knyttet til tilgang på egnede boliger som hindrer rekruttering av arbeidskraft (SØA, 2021).

Videre kan lav boligbygging av visse boligtyper bidra til å hemme «boligsirkulasjon»⁹⁷. I mange distriktskommuner er boligmassen preget av mange eneboliger og få leiligheter. Samtidig består befolkningen av mange eldre og antallet eldre vil øke framover. Dersom bygging av flere leiligheter (som også er egnet for eldre) i sentrumsnære områder fører til at flere eldre flytter fra eneboliger til mer aldersvennlige leiligheter kan dette ha flere positive konsekvenser. Det kan gjøre at de kan bo lenger hjemme og i en mer tilpasset bolig, noe som kan reducere de offentlige utgiftene til helse- og omsorgstjenester (se for eksempel Vista analyse (2019), Sørvoll, J. m.fl. (2020), og erfaringer fra del 1 av rapporten her). Det kan videre frigjøre for eksempel eneboliger som er mer egnet til større familier. Dette kan isolert sett bidra til å redusere byggingen av store boliger, dersom familier i større grad tar i bruk eksisterende eneboliger enn å bygge nye. Dette kan igjen bidra til å redusere arealbeslag og negative konsekvenser for miljø og klima.

Utviklingen i boligmarkedet og byggenæringen påvirker også økonomien ellers. Leamer (2007) og (2015) viser at svingninger i boligmarkedet er den viktigste forklaringen på konjunktursvingninger i den amerikanske økonomien. Tilsvarende sammenhenger er funnet i Norge og 11 andre OECD-land, der Astveit, Anundsen og Herstad (2019) viser at boliginvesteringer er en ledende indikator for konjunktorene. Store makroøkonomiske svingninger medfører velferdstap som kan få varige negative konsekvenser (se for eksempel Norges Bank (2022)). Tiltak som bidrar til å stabilisere utviklingen i boligmarkedet, for eksempel gjennom en jevnere boligbygging kan dermed ha positive samfunnsøkonomiske gevinster gjennom mindre økonomisk ustabilitet.

Innføring av de nevnte tiltakene kan imidlertid også ha gi negative konsekvenser. For eksempel kan tiltak A og B innebære at boligbyggingen blir høyere enn det det er behov for. For høy boligbygging og bygging av feil type boliger vil ha negative konsekvenser for arealbeslag og miljø og klima. Det kan videre bidra til å forsterke konjunktursvingninger dersom boligbyggingen blir for høy i perioder. Innføring av denne type tiltak er derfor sensitiv for innretningen og dimensjonen på tiltaket.

5.3 Virkninger av de ulike tiltakene

I kapittel 5.2 beskrev vi generelle virkninger av å innføre nye tiltak rettet mot boligbygging og mer sosial bærekraftig boligbygging. I dette delkapittelet beskriver vi virkningene av de foreslåtte tiltakene, og vurderer i hvor stor grad tiltakene vil gi endringer sammenlignet med dagens situasjon / framtidig situasjon uten tiltakene (nullalternativet).

⁹⁷ Med boligsirkulasjon i denne sammenhengen mener vi at boligmarkedet muliggjør at husholdninger flytter til boliger som er egnet for deres livssituasjon. For eksempel at det er mulig for eldre å flytte til mer lettstelte boliger/leiligheter som igjen frigjør større boliger (eneboliger) egnet for større familier.

		<i>Enhetsverdien</i>		
		Liten	Middels	Høy
Kvantum	Stort negativt	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
	Middels negativt	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
	Lite negativt	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
	Verken positivt eller negativt	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
	Lite positivt	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
	Middels positivt	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
	Stort positivt	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Figur 5.6 Verdimatrisen – verktøy for å finne den samfunnsøkonomiske verdien av ikke-prissatte virkninger
Kilde: DFØ (2023)

De fleste virkningene har vi ikke mulighet til å tallfeste, eller finne en kroneverdi for. Samtidig skal ikke-prissatte virkninger ha lik betydning i den samlede vurderingen. Det er derfor viktig å synliggjøre de ikke-prissatte virkningene på andre måter, slik at det er mulig å gjøre en samlet vurdering av hvorvidt nyttevirkningene er større enn kostnadsvirkningene. For å gjøre dette, bruker vi verdimatrisen, illustrert i Figur 5.6 (DFØ, 2023).

Ved hjelp av verdimatrisen, vurderer vi hvor mange som er berørt av virkningen og hvor stor påvirkning tiltaket har på hver enkelt berørt i en syvdelt skala, fra stort negativt til stort positivt. Videre vurderer vi enhetsverdien i en tredelt skala, fra liten til høy. Enhetsverdien er hvordan virkningen påvirker befolkningens velferd (DFØ, 2023). Når vi har kommet fram til kvantum og enhetsverdi for en virkning, vil vi finne den samfunnsøkonomiske verdien i matrisen.

De samlede virkningene av tiltakene vil avhenge av dimensjonen og omfanget, for eksempel hvor store offentlige midler som blir satt av til ordningene. Spesielt gjelder dette for tiltak A og B. For begge tiltakene har vi tatt utgangspunkt i at tiltakene legger til rette for 1 000 boliger. Dette er valgt som eksempel for også å enkelt kunne oppjustere beløpene ut fra omfanget til tiltakene.

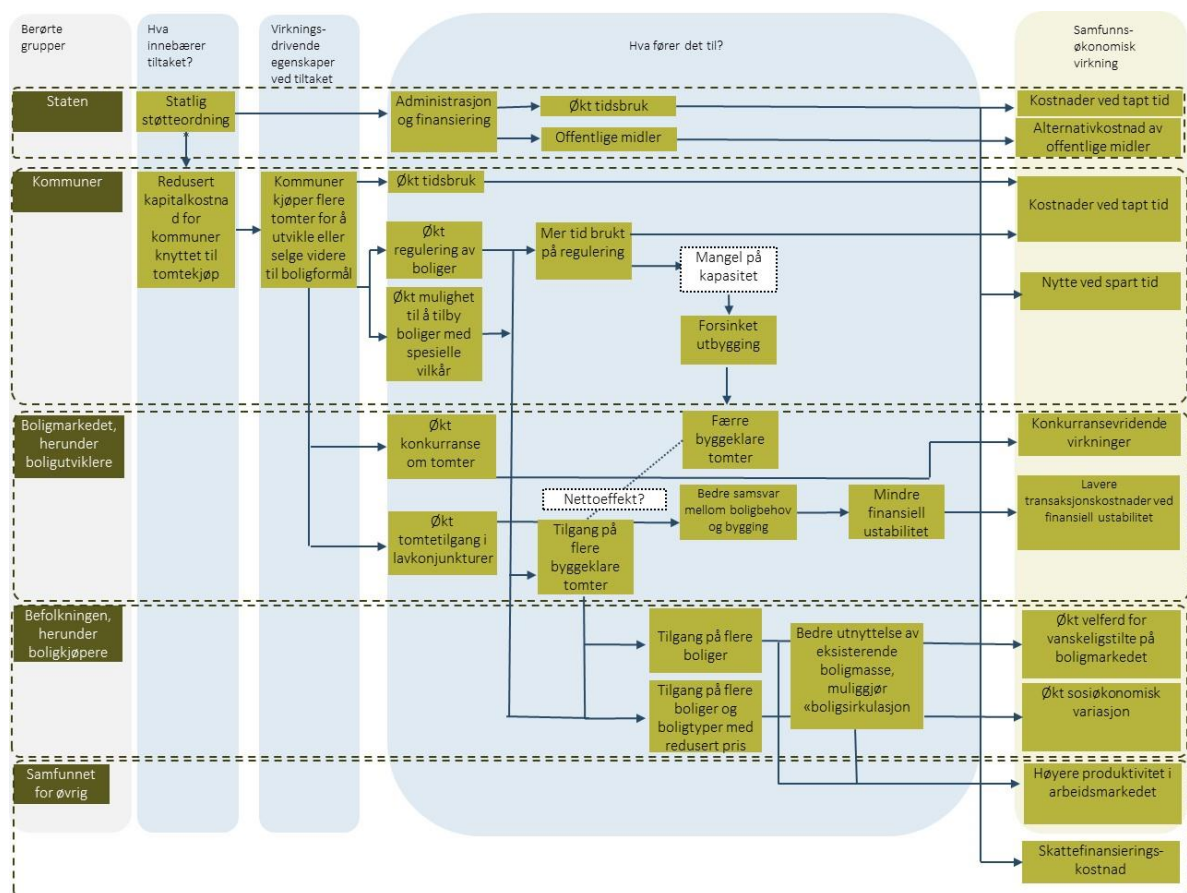
I tråd med veiledere for samfunnsøkonomiske analyser har vi lagt til grunn en skattefinansieringskostnad⁹⁸ på 20 prosent og en kalkulasjonsrente på 4 prosent.

⁹⁸ Skattefinansieringskostnader oppstår dersom et prosjekt eller tiltak krever offentlig finansiering. Dersom et tiltak krever offentlig finansiering, må en eller flere skatter eller avgifter økes. Skatter som ikke har til hensikt å motvirke uønsket adferd (f.eks. avgifter for forurensning) medfører økt effektivitetstap, forstått som at private aktører tilpasser seg skattene på en uønsket måte i forhold til den samfunnsøkonomisk optimale løsningen (avvik mellom den samfunnsøkonomisk optimale løsningen og den privatøkonomisk optimale løsningen). Skattefinansieringskostnader er i hovedsak et uttrykk for dette effektivitetstapet. I tillegg påløper administrative kostnader ved skatteinnkreving. Rundskriv R-109/2021 fra Finansdepartementet fastsetter skattefinansieringskostnaden til 20 øre per krone

5.3.1 Tiltak A: Statlig støtteordning for kommunale tomtekjøp

En statlig støtteordning for kommunale tomtekjøp kan utformes på flere måter. I kapittel 4.2 har vi beskrevet tre ulike innganger, en rentekompensasjonsordning, et statlig fond eller en statlig aktør som går inn som tomteeier. De to første utformingene handler først og fremst om å redusere kapitalkostnaden for kommuner og det er kommunene som kjøper tomter, regulerer og gjennomfører, mens sistnevnte innebærer at det etableres en statlig aktør som tar denne rollen.

I dette kapitlet fokuserer vi på å beskrive virkningene dersom kommunen har rollen som gjennomfører og at den statlige støtten er utformet som en rentekompensasjonsordning i henhold til Hurdalsplattformen, men vi kommenterer dersom utforming og finansiering av tiltaket påvirker virkningene i stor grad. I figuren under skisserer vi aktører som er involvert eller blir påvirket av tiltaket og mulige virkninger (årsakssammenhenger) av tiltaket.



Figur 5.7 Berørte grupper og årsakssammenhenger/virkninger av tiltaket «Statlig støtteordning for kommunale tomtekjøp»

Kilde: SØA, etter mal fra DFØ (2023)

5.3.1.1 Administrasjonskostnader og finansieringskostnader (stat og kommune)

Hensikten med den statlige støtteordningen er å redusere kapitalkostnaden for kommuner knyttet til tomtekjøp. For staten innebærer ordningen kostnader i form av tidsbruk knyttet til å administrere ordningen. I tillegg må det settes av offentlige midler til en rentekompensasjonsordning (eller tilskudd eller lån med gunstige betingelser). Sistnevnte er

imidlertid ikke en reell samfunnsøkonomisk kostnad, men en overføring⁹⁹ fra staten til kommunene. I en samfunnsøkonomisk analyse er det skattefinansieringskostnaden av denne overføringen som skal inkluderes.

Kostnaden ved ordningen vil avhenge av dimensjonen og omfanget på tiltaket, for eksempel hvor store midler som blir avsatt til å støtte opp om ordningen. Tomtekostnadene varierer betydelig mellom kommuner, fra nær null i distriktskommuner til betydelige beløp i sentrale regioner. Det er også stor variasjon mellom sentrale regioner, og tomteprisene er klart høyest i Oslo (SØA, 2022).

Nedenfor gjør vi noen regneeksempler for å anslå størrelsen på tomteinvesteringene ved kjøp av tomter hvor det kan realiseres anslagsvis 1000 boliger. Statistisk sentralbyrå fører statistikk over gjennomsnittlig kvadratmeterpris for nye eneboliger med og uten tomt. Ifølge denne statistikken var gjennomsnittlig tomtepris på om lag 9500 kroner per kvadratmeter bruksareal i eneboliger i Norge i 2022. Tomteprisen for leilighetsprosjekter er imidlertid en del høyere (SØA, 2022). Vi legger til grunn at tiltaket i hovedsak er rettet mot tomtekjøp i områder hvor det etableres leiligheter. Dersom vi legger til grunn en gjennomsnittsstørrelse på leiligheter på 70 kvadratmeter (dette er om lag gjennomsnittsstørrelsen på leiligheter i Norge) og at tomteprisen¹⁰⁰ er 50 prosent høyere for leiligheter enn eneboliger, gir dette en samlet tomtekostnad på nesten 1 milliard kroner for å realisere 1000 boenheter.¹⁰¹ Dette er et usikkert estimat, og tomteprisen vil avhenge av en rekke faktorer som vi ikke har tatt hensyn til her som for eksempel krav til infrastrukturinvesteringer, hvor i landet tomtene ligger, utnyttelsesgrad i prosjektet osv. Regneeksempelet fungerer imidlertid for å illustrere dimensjonen til tiltaket.

Dersom en rentekompensasjonsordning følger de samme vilkårene som tilsvarende ordninger i Husbanken, vil ordningen innebærer at det blir trukket 1,25 prosentpoeng fra basisrenten for flytende rente. Ved et investeringsbeløp på 1 milliard kroner innebærer dette en årlig overføring på 12,5 millioner kroner. Den årlige skattefinansieringskostnaden for denne overføringen er 2,5 millioner kroner. Dersom vi legger til grunn at levetiden på lånet er 10 år¹⁰² og en diskonteringsrente på 4 prosent blir den totale skattefinansieringskostnaden om lag 21 millioner kroner.¹⁰³

Tabell 5.1 Skattefinansieringskostnader av rentekompensasjonsordning

	Millioner kroner
Tomtekostnad	997,5
Overføring rentekompensasjon (årlig)	12,5
Skattefinansieringskostnad (årlig)	2,5
Samlet skattefinansieringskostnad (10 års levetid)	21

⁹⁹ Ifølge DFØ (2023) vil ikke omfordeling av ressurser mellom berørte grupper i utgangspunktet gi en reell effekt for samfunnet som helhet og vil derfor ikke påvirke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et tiltak. Den nytten én gruppe oppnår av tiltaket, motsvares da av en like stor kostnad for en annen gruppe. Dette gjelder for eksempel overføringer fra stat til kommune eller til befolkningen.

I utgangspunktet er omfordelingen uten betydning for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et tiltak. Når omfordelingen mellom ulike grupper summeres, vil virkningene elimineres, slik at den samfunnsøkonomiske virkningen blir null.

¹⁰⁰ Dette er basert på skjønn.

¹⁰¹ Dette innebærer en tomtekostnad per bolig (leilighet på 70 kvadratmeter) på 997 500 kroner.

¹⁰² Dette er basert på Asplan Viak (2014) hvor gjennomsnittlig tid fra oppstartsmøte til innflytting var om lag 6-7 år i de prosjektene som ble undersøkt. I regneeksempelet har vi også lagt til grunn at tomtene kjøpes noen år tidligere. Det vil trolig være stor variasjon i hva som faktisk vil være tilfelle. I noen kommuner (spesielt sentrale kommuner) vil det trolig være nødvendig å kjøpe eller hvertfall inngå avtale om kjøp i lang tid før boligene skal realiseres (pga konkurranse), mens i mindre sentrale kommuner vil dette trolig gå betydelig raskere.

¹⁰³ Ordningen vil innebære at staten eller kommunene binder kapital i den aktuelle perioden. Dette lånefinansieres og har dermed ikke en samfunnsøkonomisk kostnad i seg selv. Midlene vil ha en alternativavkastning i denne perioden lik rentekostnaden. Ved forfall selges tomtene videre, og vi har antatt at tomteverdiene i gjennomsnitt øker i takt med rentekostnadene.

Kjøp av tomtene innebærer en investeringskostnad ved kjøp og en framtidig inntekt ved salg av tomten. Samtidig må lånetaker (kommunen) betale renter (utover rentekompensasjonen) i låneperioden. Det vil være usikkerhet knyttet til hvilken avkastning denne investeringen gir. På en side er det rimelig å vente at avkastningen på tomteinvesteringen er høyere enn rentekostnadene (gitt boligprisutviklingen som har vært i Norge). På den annen side er hensikten at kommunene i hovedsak kjøper og utvikler tomter der de ikke er i konkurranse med private aktører (sannsynligvis på grunn av lav forventet avkastning). I regnestykket har vi for enkelhets skyld gått ut fra at avkastningen er lik rentekostnaden, og dermed at investeringene i gjennomsnitt gir hverken inntekt eller tap for kommunene. For hele porteføljen kan dette være rimelig, men i enkelte prosjekter (og dermed for enkelte kommuner) vil det kunne oppstå gevinst eller tap knyttet til enkeltinvesteringer. I en samfunnsøkonomisk analyse er det den økte eller reduserte skattefinansieringskostnaden av dette som eventuelt skal inkluderes i beregningen.

Administrasjonskostnaden ved tiltaket vil også være knyttet til omfanget av tiltaket, men også i hvor stor grad dette er en ordning som kommunene ønsker og vil søke midler fra. Vi har ikke utredet hvordan ordningen skal organiseres, men det kan være naturlig å legge dette til Husbanken. For staten vil administrasjonen i hovedsak bestå av å vurdere søknader som kommer inn fra kommunene og avgjøre hvilke som skal få støtte (ut fra gitte føringer), og deretter følge opp prosjektene med hensyn til finansiering. Dette gir kostnader til administrasjon, systemutvikling og forvaltning av ordningen. Dersom vi tar utgangspunkt i eksemplet ovenfor med tomtekjøp tilsvarende 1 000 boliger, og legger til grunn 25 boliger per tomt¹⁰⁴, gir dette 40 tomtetransaksjoner. For å anslå administrasjonskostnader har vi tatt utgangspunkt i Oslo Economics (2018) som beregnet samfunnsøkonomiske virkninger av å utvide ulike ordninger i Husbanken, blant annet grunnlån. Basert på kostnader og omfang i denne rapporten, har vi lagt til grunn en administrasjonskostnad på om lag 2,5 millioner kroner per år.¹⁰⁵

For kommunene vil ordningen øke muligheten til å kjøpe flere tomter som kan utvikles eller selges videre til boligformål (med bestemte betingelser). Som beskrevet i kapittel 4.2 gir kommunens grunneierrolle større muligheter til å styre hvor boligbyggingen i kommunen skal komme, og gjennom føringer om gjennomføringstidspunkt kan de bidra til en jevnere boligproduksjon i kommunen. For eksempel gjennom at kommunen selger de ferdigregulerte tomtene med en klausul om at området må utvikles innen «rimelig tid».¹⁰⁶ Formålet med en slik klausul er å hindre at ferdigregulerte tomter ikke utvikles. Arealeierskapet kan også brukes til å utforme krav om disposisjonsform eller krav til sluttbruker, og bidrar dermed til å oppfylle mål knyttet til befolknings sammensetning i kommunenes delområder.

Når kommunen tar en mer aktiv rolle i boligutviklingen, vil dette imidlertid også innebære økt ressursbruk. Dette gjelder både tidsbruk knyttet til tomteervervelse og dersom kommunen i større grad utvikler tomtene selv (men setter ut byggingen av boligene), vil det innebære mer arbeid knyttet til regulering og utvikling av tomtene. Mangel på kapasitet hos kommunene har blitt trukket fram som en utfordring i mange tidligere studier, blant annet Barlindhaug m.fl. (2014)) og i arbeidsverkstedet gjennomført i dette prosjektet. Selv om et av formålene ved

¹⁰⁴ Dette vil variere i stor grad mellom sentrale kommuner og distriktskommuner. I statistikken ECON Nye boliger hadde vi per 20. oktober registrert om lag 1800 salgs- og byggetrinn som var til salgs. Gjennomsnittsstørrelsen på disse var 26 boliger per salgstrinn. I sentrale strøk består prosjektene ofte av mange salgstrinn slik at det samlede prosjektet ofte er betydelig større enn dette, mens i distriktene prosjektene mindre enn 25 enheter samlet sett.

¹⁰⁵ I rapporten ble det beregnet administrasjonskostnader ved å utvide ordningene slik at 2000 flere husholdninger fikk startlån eller at antall boliger som finansieres med grunnlån økes med 2000 boliger. For utvidelse av startlån var administrasjonskostnader beregnet til snaut 1,5 millioner kroner og for grunnlån om lag 8 millioner kroner. For vårt eksempel har vi lagt til grunn halvparten (for å ta hensyn til at «vårt» eksempel består av 1000 boliger) av gjennomsnittet for de to ordningene og framskrevet til 2023-kroner basert på årslønnsvekst fra SSBs konjunkturtendenser fra 2023.

¹⁰⁶ Vi har ikke utredet hvor lenge «rimelig tid» er, men det kan for eksempel være at bygging er igangsatt innen 5 år.

tiltaket er å sikre bedre og jevnere boligbygging, kan mangel på kapasitet være en flaskehals, og dermed redusere eller hindre flere av de mulige nyttevirkningene av tiltakene.¹⁰⁷

Det er også her utfordrende å anslå hvor store ressurskostnader dette vil innebære for kommunene. Noen kommuner er allerede aktive på tomtemarkedet og har god kompetanse på området, mens det for andre vil innebære å etablere en ny organisasjon eller ansette medarbeidere med riktig kompetanse. Vi har ikke beregnet denne kostnaden, men vurdert virkningen ved verdimatrisen.

5.3.1.2 Virkninger i boligmarkedet og for husholdninger

Tiltaket vil virke inn i boligmarkedet gjennom flere kanaler. For det første kan en mer aktiv stat/kommune bidra til å øke konkurransen om tomter, og dermed bidra til økte tomtepriser. Spesielt gjelder dette i pressområder med flere interessenter, mens dette er en lavere risiko i områder med mindre press. I Barlindhaug m.fl. (2014) blir det også beskrevet at mange grunneiere har inngått opsjonsavtaler med utbyggere, noe som gjør det utfordrende å anskaffe tomter i attraktive områder. Gjennomføringen av en støtteordning bør derfor ta hensyn til denne problemstillingen, slik at tiltaket i minst mulig grad bidrar til økt prispress i tomtemarkedet.

En mer aktiv kommune (eller stat) kan imidlertid bidra til og at det blir tilrettelagt for flere boligtyper som dekker spesielle behov (for eksempel boliger rettet mot eldre eller vanskeligstilte). Dette er avhengig av at markedsforholdene gjør det mulig å tilby denne type boliger. I «pressområder» med relativt høye boligpriser kan krav om boligtyper med spesielle vilkår eller klausuler om at en andel av boligene selges til rabattert pris til vanskeligstilte, trolig håndteres uten at det legges for stort press på økonomien i prosjektet.¹⁰⁸ Forutsetningen er at eventuelle vilkår og krav er kjent på forhånd, og at disse «kostnadene» dermed tas hensyn til i tomtepris.¹⁰⁹ I områder med mindre press vil imidlertid strengere krav til utforming av boligen (dvs. høyere byggekostnader) og krav om rabattert pris, i større grad være et hinder for at prosjektet i det hele tatt blir gjennomført fordi byggekostnader utgjør en større del av totale kostnader. I denne sammenhengen er både tiltak B – «Byggestarhjelp» og tiltak C – «Vurdering av økonomisk gjennomførbarhet» relevante. Gjennom tiltak B kan kommunene stimulere til boligbygging av boliger med «strengere krav», mens tiltak C vil være et viktig verktøy for å vurdere den økonomiske gjennomførbarheten i prosjektene.

En mer aktiv kommune (eller stat) kan i teorien også bidra til flere byggeklare tomter og dermed økt boligforsyning. Forutsetningen for dette er at kommunen utvikler områder som ikke utvikles av private aktører, for eksempel som følge av mangel på tilgang til kapital og store nok aktører til å ta på seg utvikling av større tomteområder i distriktskommuner, eller at den bedriftsøkonomiske lønnsomheten vurderes til å være for lav. Kommunen kan gjennom lavere avkastningskrav og ved å ta hensyn til samfunnsøkonomisk nytte (utover bedriftsøkonomisk nytte) bidra til at marginale tomteområder likevel blir utviklet. I kapittel 5.3.1.1 har vi omtalt at det er mangel på kapasitet i mange kommuner (og kompetanse i flere distriktskommuner), og dette er dermed en flaskehals for at denne type virkninger vil oppstå.

Bakgrunnen for at kommunene (eller staten) skal «gripe inn» i markedet på denne måten, er de mulige nyttegevinstene denne type boligbygging kan gi. Tilrettelegging for boliger som er egnet

¹⁰⁷ Den alternative utformingen av tiltaket hvor det er en statlig aktør som går inn som tomteeier (og gjennomfører reguleringsarbeid) kan avbøte på denne kapasitetsbegrensningen i kommunene. Dette fordrer imidlertid at det settes av tilstrekkelig med midler og ressurser til den statlige aktøren for å hindre at denne blir en flaskehals i gjennomføringen av boligprosjekter.

¹⁰⁸ Dette kan utformes på ulike måter, for eksempel gjennom leie-til-eie eller lignende.

¹⁰⁹ For kommunen vil klausuler knyttet til redusert utsalgspris til utvalgte grupper (for eksempel vanskeligstilte) innebære en kostnad tilsvarende denne rabatten. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er skattefinansieringskostnaden av dette.

for eldre kan føre med seg flere mulige nyttevirksomheter. Som omtalt i 5.2.5, kan det bidra til økt «boligsirkulasjon» og bedre utnyttelse av eksisterende boligmasse, samt muliggjøre at eldre bor lenger hjemme og dermed framtidig reduerte kostnader til helse- og omsorgstjenester. Tilgang til flere boliger med «rabatterte» pris kan bidra til bedre etableringsmuligheter og dermed økt velferd for vanskeligstilte på boligmarkedet, og gi mulighet til økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder. Dersom tiltaket derimot ikke øker boligtilbudet, vil dette i stor grad være en fordelings-effekt. Rabatterte priser rettet mot enkelte grupper vil fortrenge boligkjøperne som ellers kunne kjøpt de aktuelle boligene.

En annen mulig nyttevirksomhet av tiltaket er at det kan bidra til jevnere boligbygging og at det dermed blir bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov. Dette kan igjen bidra til mindre konjunktursvingninger og samfunnsøkonomiske gevinster ved mindre finansiell ustabilitet. Forutsetningen for at dette kan inntreffe er at en kommune (eller staten) kan legge til grunn de positive eksternalitetene av jevn boligbygging i større grad enn private utbyggere. Dette gir dermed et større incentiv for kommuner (og stat) til å sørge for at det klargjøres byggeklare tomter og igangsettes¹¹⁰ boligprosjekter også i nedgangskonjunkturer. Spesielt gjelder dette hvis nedgang i boligbyggingen og byggeaktiviteten sammentreffer med høy befolkningsvekst. Dette er for eksempel tilfelle på nåværende tidspunkt hvor det er utsikter til lav boligbygging de neste årene, samtidig som befolkningsveksten er relativt høy. Dette vil isolert sett bidra til økt boligprispress i framtiden, og med tilhørende muligheter for økt gjeldsoptak og finansiell ustabilitet.

Som beskrevet i kapittel 5.2.5 er foretting og økt utbygging i sentrale områder viktig for å legge til rette for arbeidsmarkedsmobilitet og dermed økt produktivitet på arbeidsmarkedet.¹¹¹ God tilgang på boliger og lave prisforskjeller mellom områder gjør det enklere for husholdninger å flytte dit arbeidskraften deres er etterspurt og har høyest produktivitet. Tiltak som bidrar til å øke boligtilbudet (på riktig sted) kan dermed ha positive virkninger for økonomisk vekst i en region.¹¹² I sentrale strøk vil det ofte være større konkurranse i tomtemarkedet og en inngripen fra det offentlige kan dermed bidra til økt konkurranse. Vi har tidligere indikert at tiltaket derfor heller bør vurderes i mindre sentrale områder og i områder hvor det viser seg utfordrende for det private markedet å få gjennomført boligbygging. I hvilken grad tiltaket bidrar til mer sentralisering (innad i kommuner) og hvilken effekt dette har på arbeidsmarkedet er usikkert.

5.3.1.3 Vurderinger av risikomomenter ved tiltaket

Det er flere mulige argumenter mot en offentlig støtteordning. Det kan være utfordrende å dimensjonere ordningen. Hvor mye kapital skal ordningen tilgjengeliggjøre og hvor mange boliger bør det tilrettelegges for? Det vil være usikkerhet knyttet til i hvilken grad ordningen vil bidra til flere boliger og boligtyper enn det som ville blitt utløst i det private markedet uten statlig inngripen. Videre vil en mer aktiv offentlig styring av boligmarkedet kunne bidra til at det blir bygget flere boliger enn det er behov for og «feil» type boliger. Dette gjelder først og fremst dersom kommunale tomtekjøp kombineres med tiltak B – «byggestarhjelp». Omfanget av mulige feilinvesteringer kan imidlertid begrenses ved utformingen av tiltaket.

En mer aktiv rolle på tomtemarkedet vil også innebære større økonomisk risiko for kommunene. For eksempel er det usikkert i hvilken grad man får igjen det investerte beløpet ved videresalg av tomtene. Dette er spesielt relevant i distriktsområder med lavere etterspørsel, men også i

¹¹⁰ Dette fordrer at man ser tiltak B – «Byggestarhjelp» i sammenheng med dette tiltaket.

¹¹¹ For eksempel Lentz og Mortensen (2008) og Hsieh og Moretti (2019).

¹¹² Se for eksempel Carlsen m.fl. (2016)

sentrale strøk der tomteprisene kan være høye, og planprosesser komplekse. Som beskrevet i kapittel 4.2 trekkes det også fram at konkurranse fra private utbyggere og at utbyggere allerede har opsjonsavtaler med grunneiere som årsaker til at kommunene tar en mindre aktiv rolle, og dette vil også være relevant i dette tiltaket. En mer aktiv kommune i tomtemarkedet kan dermed bidra til å presse opp tomteprisene.

En annen viktig begrensning ved tiltaket er mangel på kapasitet og ressurser i kommunene. Selv om et av formålene ved tiltaket er å sikre bedre og jevnere boligbygging, kan mangel på kapasitet være en flaskehals, og dermed redusere eller hindre flere av de mulige nyttevirkningene av tiltakene. Dette ble også trukket fram i arbeidsverkstedet i prosjektet.

En følge av dette kan være at det i hovedsak er kommuner som allerede er aktive på tomtemarkedet i dag som vil benytte seg av rentekompensasjonsordningen. Dersom dette betyr at de tar en større rolle (dvs. erverver flere tomter enn de ellers ville gjort og som ikke blir utviklet av private utbyggere), kan tiltaket bidra til de positive konsekvensene som er beskrevet. Dersom støtteordningen ikke gir flere tomtekjøp, men kun bidrar til lavere kapitalkostnader på tomtekjøpene som uansett ville blitt gjennomført, gir ikke tiltaket noen ytterligere positive virkninger.

Tabell 5.2 Samfunnsøkonomiske virkninger av «Statlig støtteordning for kommunale tomtekjøp»

Virkning	Antall berørte	Påvirkning per berørt	Konsekvens
Kostnader ved administrasjon – staten	Det må etableres en avdeling (for eksempel i Husbanken) som kan følge opp og administrere ordningen. Ressursbruken omfatter også systemutviklings- og forvaltningskostnader.	Dette vil avhenge av omfanget til ordningen, men ved etablering av en rentekompensasjonsordning vil dette trolig ikke innebære store organisatoriske endringer. Vi har anslått den årlige kostnaden til om lag 2,5 millioner kroner.	Liten negativ
Kostnader for kommunene ved tomtekjøp og gjennomføring	I utgangspunktet nesten alle kommuner i landet. Spesielt de kommunene som ikke er aktive på tomtemarkedet, og som ønsker å være det i større grad, men der mangel på kapital er en begrensning.	Stor påvirkning for de kommunene som ikke har kompetansen i dag, og må ansatte personer med kompetanse på området. Dette kan i stor grad være en flaskehals. Mindre påvirkning for kommuner som har erfaring med dette og allerede har en eiendomsavdeling i kommunen.	Middels negativ
Skattefinansieringskostnad	Alle offentlige utgifter og overføringer vil gi en skattefinansieringskostnad.	I tråd med veilederen i samfunnsøkonomiske analyser skal 20 prosent av de offentlige kostnadene legges til grunn i beregning av skattefinansieringskostnader.	Liten negativ

		Vi har anslått skattefinansieringskostnaden ved rentekompensasjon og administrasjonskostnader til 21,5 millioner kroner. I tillegg kommer skattefinansieringskostnader av økt ressursbruk i kommunene.	
Reduserte kostnader for kommunen ved helse- og omsorgstjenester	Vil gjelde alle kommuner som tar dette i bruk som et verktøy for å øke tilbudet av boliger tilpasset eldre. Vår vurdering er at dette også er avhengig av annen finansiering for å få i gang denne type prosjekter (for eksempel sammen med tiltak B).	Eldre som kan bo lenger hjemme og i en mer tilpasset bolig kan redusere de offentlige utgiftene til helse- og omsorgstjenester (se for eksempel Vista analyse (2019) og Sørvoll, J. m.fl. (2020)).	Liten positiv
Konkurransesvridning	Kommunen som en mer aktiv part i tomtemarkedet kan bidra til prispress. Størrelsen på denne virkningen vil avhenge av omfanget og utformingen til tiltaket.	Dette vil avhenge av utformingen til tiltaket. Dersom tiltaket utformes slik at for eksempel kommunen kun kan inngå i høyeste bud, er vår vurdering at dette vil ha liten påvirkning.	Ubetydelig/liten (Dersom dette tas hensyn til i utformingen av tiltaket)
Lavere transaksjonskostnader ved finansiell ustabilitet	Vil gjelde alle kommuner som tar dette i bruk som et verktøy for å sikre jevn og stabil boligproduksjon. Vår vurdering er at dette også er avhengig av annen finansiering for å få i gang denne type prosjekter (for eksempel sammen med tiltak B), og at virkningene av tiltak A alene er relativt små.	Jevnere boligbygging og at det dermed blir bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov. Dette kan igjen bidra til mindre konjunktursvingninger og samfunnsøkonomiske gevinster ved mindre finansiell ustabilitet.	Liten positiv
Økt velferd for vanskeligstilte på boligmarkedet	Vil gjelde alle kommuner som tar dette i bruk som et verktøy for å øke tilbudet av boliger tilpasset vanskeligstilte. Vår vurdering er at dette også er avhengig av annen finansiering for å få i gang denne type prosjekter (for eksempel sammen med tiltak B).	Bedre etableringsmuligheter for vanskeligstilte på boligmarkedet vil gi bedre bokvalitet og velferd for enkeltindividene som får denne muligheten. Dersom tiltaket ikke fører til økt tilbud av boliger, vil prioritering av en gruppe framfor andre, først og fremst være en fordelingsvirkning.	Liten positiv
Høyere produktivitet i arbeidsmarkedet	Vil gjelde dersom kommuner tar dette i	Økt sentralisering har positive nyttevirkninger	Ubetydelig/liten

	<p>bruk som et verktøy for å øke boligbygging i sentrumsområder. Større konkurranse fra private utbyggere er en begrensende faktor for denne innretningen av tiltaket.</p>	<p>for arbeidsmarkedet. For sentralisering til storbyer kan denne virkningen være stor (se Carlsen m.fl. (2016)). Ettersom dette tiltaket også i stor grad retter seg mot mindre tettsteder er effekten mer usikker.</p>	
--	--	--	--

5.3.1.4 Oppsummering:

Vår vurdering er at det vil være relativt lave samfunnsøkonomiske kostnader for staten ved å innføre tiltaket, knyttet til administrasjon og skattefinansieringskostnader. Imidlertid vurderer vi at tiltaket vil innebære relativt høy ressursbruk for kommunene, og det er dermed usikkert i hvilken grad tiltaket vil føre til at flere kommuner tar en mer aktiv rolle i utvikling av tomter.

En flaskehals er at det er mangel på kapasitet og kompetanse i kommunene til å følge opp tiltaket. Et mulig avbøtende tiltak er at det opprettes en statlig aktør som tar denne rollen, men som i samarbeid med kommuner og lokale utbyggere får innsikt i lokale forhold. En statlig aktør sikrer at kommunene ikke selv må utvide egen organisasjon på området, men at stat og kommune kan samarbeide nærmere om å nå felles mål. Opprettelse av en statlig aktør kan imidlertid ha store oppstartskostnader, og det må dermed være en langsiktighet i ordningen for at den skal kunne gi positive nyttevirkninger.

Ut fra kartleggingen ovenfor er det ikke tydelig om tiltaket vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre. Tiltaket har flere mulige positive konsekvenser, men det er ikke entydig at det er tiltaket i seg selv som vil være en utløsende faktor for at disse realiseres. Vi har identifisert noen flaskehalsar til tiltaket som vi mener vil være til hinder for at de positive konsekvensene blir utløst.

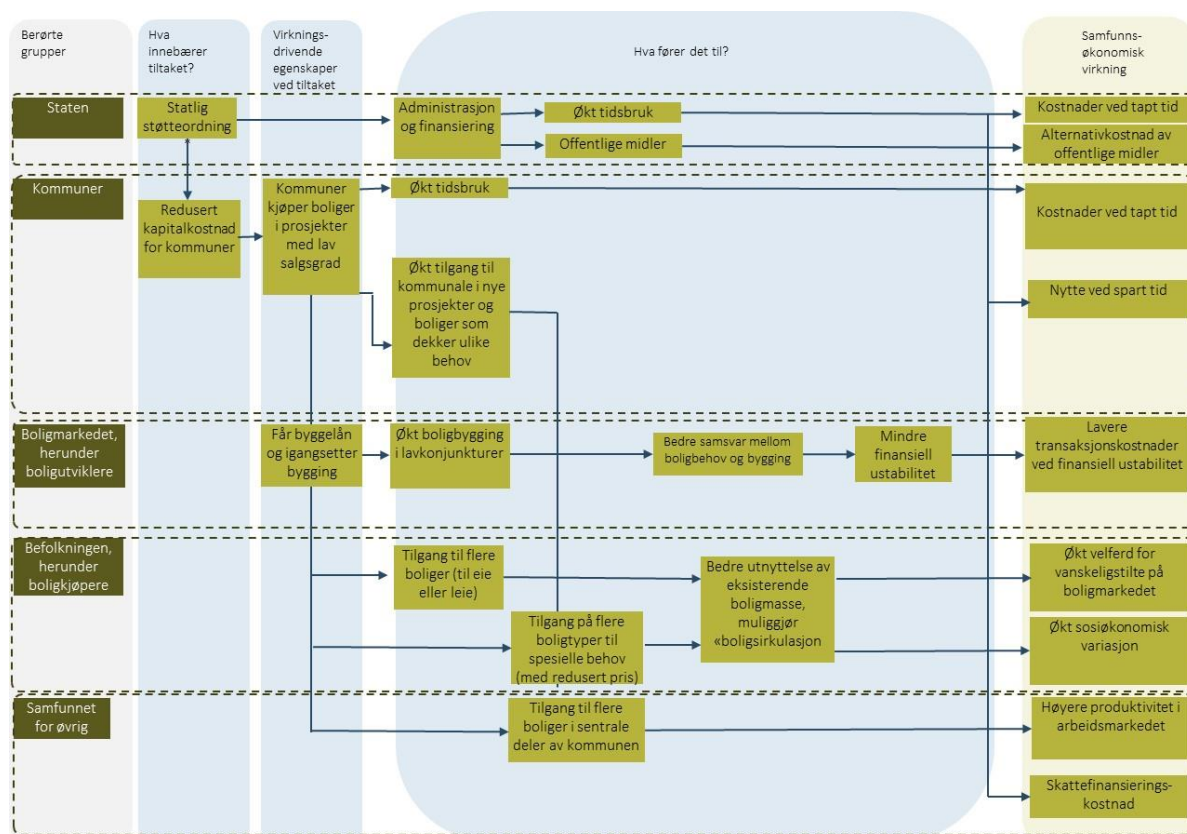
5.3.2 Tiltak B: Byggestarthjelp

Byggestarthjelp er et statlig økonomisk virkemiddel som kan utformes på ulike måter, jmfør kapittel 4.3.2.

- Den første varianten er rettet mot kommuner, slik at de kan kjøpe nye boliger i byggeprosjekter. Hensikten er å få flere nye, egnede boliger til boligsosiale formål og samtidig øke salgsgraden i prosjektet slik at byggingen kan igangsettes.
- Den andre varianten går ut på at kommunene garanterer for et visst antall boliger, og er forpliktet til å kjøpe dem dersom salgsgraden er lavere enn 60 prosent etter en viss tid, med hjelp av det statlig økonomiske virkemiddelet.
- Den tredje varianten er at virkemiddelet er rettet direkte mot utbygger, som da kan få et byggelån med gunstige betingelser selv om salgsgraden er lavere enn 60 prosent.

I dette kapitlet vurderer vi virkningene av den første varianten, men kommenterer der innretningen av tiltaket kan påvirke virkningene. I Figur 5.8 skisserer vi hvilke aktører i samfunnet som i stor grad er involvert eller påvirkes av tiltaket og mulige virkninger (årsakssammenhenger).

Selv om tiltaket retter seg mot nye prosjekter er det ikke til hinder for at også dagens bygningsmasse berøres av tiltaket gjennom transformasjon, omforming eller annen gjenbruk. Jmfør kapittel 5.2.4.



Figur 5.8 Berørte grupper og årsakssammenhenger/virkninger av tiltaket «Byggestarthjelp»
Kilde: SØA, etter mal fra DFØ (2023)

5.3.2.1 Administrasjonskostnader og finansieringskostnader (stat og kommune)

Utformingen av tiltaket innebærer at staten gir lån med gunstige betingelser som bidrar til å redusere kapitalkostnaden for kommuner ved kjøp av nye boliger på prospekt.¹¹³ For staten innebærer dermed ordningen kostnader knyttet til bruk av offentlige midler til finansiering av prosjektene, samt tidsbruk knyttet til å administrere ordningen.

Administrasjonskostnadene vil blant annet omfatte vurdering av hvilke prosjekter (og hvilke kommuner) som skal få finansiering gjennom ordningen. Dette avhenger blant annet av hvordan man utformer ordningen og omfanget av ordningen. Dersom tiltaket skal ha et bredt nedslagsfelt, både bidra til jevnere boligbygging i nedgangskonjunkturer og til boligbygging i distriktene generelt (med betingelser knyttet til beliggenhet og økt tilbud av boligtyper det er behov for i kommunen), vil det være nødvendig med et visst omfang. Spesielt gjelder det førstnevnte (jevne ut boligbygging i nedgangskonjunkturer) hvor tiltaket bør omfatte et visst antall boliger for at det

¹¹³ Dette gjelder for de to første innretningene der kommunen er en part, mens i den tredje innretningen er lånet rettet direkte mot utbygger.

skal «monne». Samtidig vil omfanget til tiltaket være konjunkturavhengig, med større omfang i lavkonjunkturer og lite eller ingen behov i høykonjunktur.

Dersom tiltaket skal bidra til mulighet for kjøp av om lag 1 000 boliger (tilsvarende som i tiltak A), anslår vi den årlige administrasjonskostnaden til 4,5 millioner kroner. Dette er basert på Oslo Economics (2018) og tar utgangspunkt i at kostnaden er tilsvarende å utvide ordningen for grunnlån.¹¹⁴

Motkonjunkturtiltak

For å eksemplifisere, er det som beskrevet i kapittel 5.2.3 ventet et «boligunderskudd» på om lag 10 000 boliger i 2024. Dersom tiltaket skal kompensere for 1 000 boliger¹¹⁵, vil det innebære en investering (eller lånegaranti) tilsvarende en boligverdi på i størrelsesorden 4,9 milliarder kroner.¹¹⁶ Erfaringsvis må om lag 10 prosent av boligverdien betales inn ved kjøp, mens resterende betales ved overtakelse av boligen. I eksempelet ovenfor utgjør dette om lag 0,5 milliarder kroner.

Finansieringskostnaden vil avhenge av hva kommunen gjør med boligene ved ferdigstilling. I eksempelet ovenfor, der tiltaket er rettet mot å jevne ut boligbyggingen i lavkonjunkturer, vil det være naturlig å legge opp til at boligene selges i «markedet» ved ferdigstilling. Tilsvarende som for tiltak A legger vi til en rentekompensasjon tilsvarende 1,25 prosentpoeng. Den samlede kostnaden av tiltaket avhenger av en rekke faktorer, blant annet samlet lånebeløp, tid fra ferdigstilling til boligen blir solgt i markedet, boligprisutvikling i perioden og transaksjonskostnader knyttet til salg. Dersom vi tar utgangspunkt i eksempelet ovenfor, og legger til grunn:

- en byggeperiode på 2 år
- at det i gjennomsnitt tar ett år fra boligene er ferdigstilt til de er solgt til privat husholdning
- rentekompensasjon på 1,25 prosentpoeng
- skattefinansieringskostnad på 20 prosent
- nominelt uendrede boligpriser i perioden
- transaksjonskostnader på 75 000 kroner per bolig ved salg etter ferdigstilling

Med disse forutsetningene vil den samlede transaksjonskostnaden (neddiskontert) være på om lag 69 millioner kroner, og skattefinansieringskostnaden ved rentekompensasjonen være på 13,7 millioner kroner (neddiskontert).¹¹⁷

Resultatet er sensitivt for forutsetningene som legges til grunn. For eksempel er tiden fra boligene er ferdigstilt til de er solgt videre i «markedet» viktig. Dersom dette øker til i gjennomsnitt to år, øker skattefinansieringskostnadene til 24,6 millioner kroner (neddiskontert).¹¹⁸ Et annet

¹¹⁴ I rapporten ble det beregnet administrasjonskostnader ved å utvide ordningene slik at antall boliger som finansieres med grunnlån økes med 2000 boliger. Administrasjonskostnader av dette ble beregnet til om lag 8 millioner kroner årlig. Vi har framskrevet til 2023-kroner basert på årslønnsvekst fra SSBs konjunkturtendenser fra 2023.

¹¹⁵ 1000 boliger er valgt som eksempel for lettere kunne oppjustere beløpene ut fra omfanget til tiltaket.

¹¹⁶ I dette regneeksempelet har vi lagt til grunn at det er leiligheter som tiltaket er rettet mot. Vi har her lagt til grunn en gjennomsnittsstørrelse på leilighetene på 70 kvadratmeter (dette er om lag gjennomsnittsstørrelsen på leiligheter i Norge) og med en gjennomsnittlig kvadratmeterpris på 70 000 kroner per kvadratmeter (BRA), tilsvarende gjennomsnittsprisen for leiligheter i Norge i 2023 (fra ECON Nye boliger).

¹¹⁷ Ordningen vil innebære at staten eller kommunene binder kapital i den aktuelle perioden. Dette lånefinansieres og har dermed ikke en samfunnsøkonomisk kostnad i seg selv. Midlene vil ha en alternativavkastning i denne perioden lik rentekostnaden. Ved forfall selges boligene videre, og vi har antatt at boligprisene i gjennomsnitt øker i takt med rentekostnadene. Utviklingen i boligprisene er et usikkerhetsmoment. I gjennomsnitt har boligprisene i Norge økt med om lag 6 prosent per år de siste 20 årene, ifølge SSBs bruktboligprisindeks. Samtidig vil det være risiko for at boligprisene faller i en lavkonjunktur, og dette representerer dermed en nedsiderisiko i beregningen. I tilfelle med et boligprisfall, står kommunene også ovenfor valget om boligene skal leies ut en periode eller om boligene skal selges med tap. Muligheten til å leie ut reduserer risikoen for tap ved salg, men samtidig øker transaksjonskostnadene ved framtidig salg (salg av brukt versus salg av ny bolig)

¹¹⁸ Samtidig vil nåverdien av transaksjonskostnadene reduseres noe ettersom disse skyves noe ut i tid.

usikkerhetsmoment er om størrelsen på rentekompensasjonen er tilstrekkelig for at kommunene vil ta i bruk virkemiddelet. Dersom for eksempel rentekompensasjonen øker til 2 prosentpoeng, øker skattefinansieringskostnadene til 22 millioner kroner (neddiskontert).

Boligbygging mer generelt (spesielt i distriktene)

Som beskrevet i kapittel 5.1 er et annet rasjonale ved dette tiltaket å bidra til at det blir bygget ut flere boliger som det er en samfunnsøkonomisk nytte ved å realisere, men som det private markedet ikke klarer å realisere uten inngrep fra det offentlige. Eksempler på anvendelse av boligene er at kommunen benytter de til utleie (som kommunale boliger) eller at de selges videre til eldre eller vanskeligstilte på boligmarkedet. Et manglende leiemarked i distriktene er trukket fram av flere kommuner i dette prosjektet.

Med dette som utgangspunkt vil det trolig ikke være realistisk, eller hensiktsmessig, å selge boligene til markedspris ved ferdigstilling. For at eldre eller vanskeligstilte skal ha mulighet til å eie (eller leie) vil boligen selges eller leies ut til «rabattert» pris. Dette vil isolert sett innebære økte kostnader «per bolig» sammenlignet med regneeksempelet ovenfor. Rabatten vil imidlertid regnes som en overføring i en samfunnsøkonomisk analyse, og det er dermed kun skattefinansieringskostnaden av dette som er en «reell kostnad». Dersom vi antar en «rabatt» på 15 prosent av salgspris, gir dette en skattefinansieringskostnad tilsvarende 136 millioner kroner (neddiskontert) for 1000 boliger.¹¹⁹

5.3.2.2 Virkninger i boligmarkedet og for husholdninger

Hensikten med tiltaket er å bidra til at flere boligprosjekter blir realisert, gjennom at kommunene tar en mer aktiv rolle i kjøp av nyboliger på prospekt (før de er bygd). Kommunen har mulighet til dette også i dag, men tiltaket vil redusere kapitalkostnadene for kommunene og bidra til å øke omfanget. For utbyggere vil dette innebære at det er enklere å oppnå tilstrekkelig salgsgrad (erfaringsmessig 50-60 prosent av boligene i prosjektet) for å få byggelån, og dermed sette i gang bygging av boligene.

I hvilken grad tiltaket virker inn på samlet boligbygging på lang sikt avhenger av innretningen til tiltaket. Dersom tiltaket er et rent «motkonjunkturtiltak», vil tiltaket, i teorien, ikke påvirke samlet boligbygging på lang sikt, men kun tidspunktet for når boligbyggingen skjer. Hensikten med tiltaket er å jevne ut boligbyggingen slik at tilførselen blir jevnere mellom år. Som omtalt i kapittel 5.2.5 kan tiltak som bidrar til å stabilisere utviklingen i boligmarkedet, for eksempel gjennom en jevnere boligbygging ha positive samfunnsøkonomiske gevinster for samfunnet gjennom mindre makroøkonomisk ustabilitet. En måte å illustrere denne virkningen på er å anslå «nytteverdien» av jevn boligbygging gjennom å beregne nåverdien av to utbyggingsscenarier. Den samfunnsøkonomiske verdien av boligbygging er minimum den verdien boligene verdsettes til, dvs. salgsprisen. Vi kan se for oss to scenarier. I det ene scenarioet bygges det 1000 boliger per år i fire år. I det andre scenarioet bygges det 0 boliger de to første årene, og deretter 2000 boliger per år de to siste. Med en forutsetning om en boligverdi på 4,9 millioner kroner, gir scenario A en nåverdi som er nesten 700 millioner kroner høyere enn i scenario B.¹²⁰

Dersom tiltaket er rettet mot «boligbygging mer generelt» og med betingelser om beliggenhet i kommunen (sentralt/fortetting) og krav om boligtyper det er behov for i kommunen (rettet mot

¹¹⁹ Vi har neddiskontert kostnaden ettersom «rabatten» gis ved salg av de innflyttingsklare boligene.

¹²⁰ Denne beregningen er stilisert og ser bort fra eventuelt andre nyttegevinster av mindre makroøkonomisk ustabilitet. Beregningen tar utgangspunkt i at det er et reelt boligbehov for de aktuelle boligene. Det gir derfor ikke mening å oppskalere beregningen med mange boliger for å «øke» nåverdien. 1000 boliger utgjør om lag 3 prosent av den «årlige» boligbyggingen.

eldre og vanskeligstilte på boligmarkedet), vil tiltaket, i teorien, bidra til økt boligbygging av denne type boliger. Vi kan imidlertid ikke utelukke at tiltaket bidrar til å fremskynde boligbygging som ellers ville skjedd (gjennom det private markedet) eller at det fortrenger annen boligbygging i kommunen. Den samlede virkningen på boligbyggingen er dermed neppe «en-til-en».¹²¹

En av hensiktene med tiltaket er å legge til rette for flere boligtyper som dekker spesielle behov. Spesielt i områder der markedsforholdene ikke ligger til rette for å tilby denne type boliger, for eksempel i distriktskommuner hvor prisdifferansen mellom brukte eneboliger (som mange eldre bor i) og leiligheter i mer sentrumsnære områder, er stor. Som omtalt i kapittel 5.2.5 kan bygging av flere leiligheter (som også er egnet for eldre) i sentrumsnære områder fører til at flere eldre flytter fra eneboliger til mer aldersvennlige leiligheter. Det kan bidra til at eldre kan bo lenger hjemme og i en mer tilpasset bolig, noe som kan redusere de offentlige utgiftene til helse- og omsorgstjenester (se for eksempel Vista analyse (2019) og Sørvoll, J. m.fl. (2020)). Det kan videre frigjøre for eksempel eneboliger som er mer egnet til større familier. Dette kan isolert sett bidra til å redusere byggingen av store boliger, dersom familier i større grad tar i bruk eksisterende eneboliger i stedet for å bygge nye. Dette kan igjen bidra til å redusere arealbeslag og negative konsekvenser for miljø og klima.

Kommunenes kjøp av nye boliger kan også være begrunnet i å skaffe kommunalt disponerte utleieboliger¹²² eller boliger som er egnet for videresalg til førstegangsetablerere. Som omtalt i kapittel 5.2.5, kan tilgang til flere boliger med «rabatterte»¹²³ pris bidra til bedre etableringsmuligheter og bokvalitet og dermed økt velferd for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Som beskrevet i kapittel 5.2.5 er foretting og økt utbygging i sentrale områder viktig for å legge til rette for arbeidsmarkedsmobilitet og dermed økt produktivitet på arbeidsmarkedet.¹²⁴ God tilgang på boliger og lave prisforskjeller mellom områder gjør det enklere for husholdninger å flytte dit arbeidskraften deres er etterspurt og har høyest produktivitet. Tiltak som bidrar til å øke boligtilbudet (på riktig sted) kan dermed ha positive virkninger for økonomisk vekst i en region.¹²⁵ Dette kan være særlig gjeldende for storbyer i Norge, og spesielt Oslo, der boligprisene er høye og det er liten tilgang på ledige boliger. Det kan også gjelde i distriktskommuner med industri og næringer som sliter med tilgang på arbeidskraft.

I det tilfellet tiltaket bidrar til jevnere utbygging og mindre svingninger i boligmarkedet («motkonjunkturtiltak»), kan dette bidra til å redusere risikoen ved å flytte på seg også i nedgangskonjunkturer.¹²⁶ Samtidig vil det kunne bidra til større mobilitet i arbeidsstyrken til områder det er behov for arbeidskraft. Størrelsen på denne virkningen er imidlertid usikker. I den grad tiltaket bidrar til økt sentralisering innad i distriktskommuner, går det også an å se for seg økt produktivitet på arbeidsmarkedet, men trolig i mindre grad enn i større byer. Vi kjenner ikke til analyser som beregner produktivtetsvirkninger av sentralisering i distriktskommuner.

¹²¹ Med «en-til-en» mener vi en bolig kjøpt av kommunen gjennom ordningen gir en ekstra bolig. Samtidig går det an å tenke seg at virkningene er større. Et boligprosjekt består typisk av mange enheter. Dersom et prosjekt på 10 enheter ikke realiseres fordi det kun har 4 forhåndsinteresserte, vil dette ikke realiseres uten «inngripen» fra kommunen. Dersom kommunen kjøper 2 enheter, gir dette grunnlag for byggestart og dermed realisering av 10 enheter.

¹²² SØAs erfaringer fra tidligere prosjekter tyder på at kommunene i hovedsak kjøper boliger på brukmarkedet når de anskaffer flere kommunalt disponerte utleieboliger fordi prisen de fleste steder er betydelig lavere (se for eksempel SØA (2023a)).

¹²³ For eksempel gjennom leie-til-eie ordninger. For kommunen vil ordninger som gir redusert salgspris til utvalgte grupper (for eksempel vanskeligstilte) innebære en kostnad tilsvarende denne rabatten. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er skattefinansieringskostnaden av dette.

¹²⁴ For eksempel Lentz og Mortensen (2008) og Hsieh og Moretti (2019).

¹²⁵ Se for eksempel Carlsen m.fl. (2016)

¹²⁶ Store svingninger i boligprisene og risiko for boligprisfall, kan tenke seg å være en begrensning for arbeidskraftmobilitet. For eksempel knyttet til at husholdninger er usikre på hva de får for sin bolig.

I begge utformingene er det imidlertid en risiko for overinvestering i boliger og at tiltaket dermed bidrar til høyere boligbygging enn samfunnet har behov for. Dersom det er aktuelt å gå videre med disse tiltakene, vil det være sentralt å se nærmere på innretningen og omfanget av tiltaket for å unngå denne type overinvestering.

5.3.2.3 Vurdering av tiltaket/risikomomenter

Det er flere mulige argumenter mot denne offentlige støtteordningen. Tilsvarende som for en statlig støtteordning for tomtkjøp, kan det være utfordrende å dimensjonere ordningen. Hvor mye kapital skal ordningen tilgjengeliggjøre og hvor mange boliger bør det tilrettelegges for? Det vil være usikkerhet knyttet til i hvor stor grad ordningen bidrar til flere boliger og boligtyper enn det som ville blitt utløst i det private markedet uten statlig inngripen. Samtidig kan det argumenteres for at denne ordningen er mer «målrettet» mot økt boligbygging sammenlignet med en statlig støtteordning for tomtkjøp. Argumentet om at en mer aktiv offentlig styring av boligmarkedet kunne bidra til at det blir bygget flere boliger enn det er behov for, og «feil» type boliger er også relevant for dette tiltaket. Omfanget av mulige feilinvesteringer kan imidlertid begrenses ved utformingen av tiltaket. Overinvesteringer i boligbygging vil også ha negative konsekvenser for eksempel for arealbeslag og klimagassutslipp dersom boligbyggingen er større enn boligbehovet.

Innvendinger mot å bruke tiltaket som et motkonjunkturtiltak er at det er vanskelig å vurdere når nedgang i nyboligsalget er resultat av en «forbigående» nedgangskonjunktur eller om det er en reell nedgang i det underliggende boligbehovet. Tiltaket kan således bidra til for høy boligbygging i perioder og dermed til å forsterke konjunktursvingninger. Dersom det blir aktuelt å gå videre med tiltaket, er dette et sentralt poeng å vurdere nærmere.

En mer aktiv rolle i nyboligmarkedet vil også innebære større økonomisk risiko for kommunene. For eksempel vil det være usikkert i hvilken grad man får igjen det investerte beløpet ved videresalg av boligene.

Tabell 5.3 Samfunnsøkonomiske virkninger av «Byggestarthjelp»

Virkning	Antall berørte	Påvirkning per berørt	Konsekvens
Kostnader ved administrasjon – staten	Det må etableres en avdeling (for eksempel i Husbanken) som kan følge opp og administrere ordningen. Ressursbruken omfatter også systemutviklings- og forvaltningskostnader.	Dette vil avhenge av omfanget til ordningen, men ved etablering av en rentekompensasjonsordning vil dette trolig ikke innebære store organisatoriske endringer. Vi har anslått den årlige kostnaden til om lag 4,5 millioner kroner.	Liten negativ
Transaksjonskostnader for kommunene ved boligkjøp og videresalg	I utgangspunktet nesten alle kommuner i landet. Spesielt de kommunene som hvor boligbyggingen er lav sammenlignet med behovet (og spesielt for boligtyper rettet mot eldre eller vanskeligstilte).	Dette vil avhenge av kommunens bruk av ordningen. Vi har anslått at transaksjonskostnaden per bolig er på 75 000 kroner. Dette gir en samlet kostnad (neddiskontert) på 69 millioner kroner ved kjøp og salg av 1 000 boliger.	Liten negativ
Skattefinansieringskostnad	Alle offentlige utgifter og overføringer vil gi en	I tråd med veilederen i samfunnsøkonomiske	Middels negativ

	skattefinansieringskostnad.	<p>analyser skal 20 prosent av de offentlige kostnadene legges til grunn i beregning av skattefinansieringskostnader.</p> <p>Vi har anslått skattefinansieringskostnaden ved rentekompensasjon, administrasjonskostnader og transaksjonskostnader til 28,5 millioner kroner.</p> <p>I tillegg kommer skattefinansieringskostnader ved salg til redusert pris på 136 millioner kroner.</p>	
Reduserte kostnader for kommunen ved helse- og omsorgstjenester	Vil gjelde alle kommuner som tar dette i bruk som et verktøy for å øke tilbudet av boliger tilpasset eldre.	Eldre som kan bo lenger hjemme og i en mer tilpasset bolig kan redusere de offentlige utgiftene til helse- og omsorgstjenester (se for eksempel Vista analyse (2019) og Sørvoll, J. m.fl. (2020)).	Liten til middels positiv
Lavere transaksjonskostnader ved finansiell ustabilitet	Vil gjelde de kommuner som tar dette i bruk som et verktøy for å sikre jevn og stabil boligproduksjon. Dersom tiltaket er utformet som et «motkonjunkturtiltak» vil omfanget og antall berørte være relativt stort.	Jevnere boligbygging og at det dermed blir bedre samsvar mellom boligbygging og boligbehov. Dette kan igjen bidra til mindre konjunktursvingninger og samfunnsøkonomiske gevinster ved mindre finansiell ustabilitet.	Liten til middels positiv
Økt velferd for vanskeligstilte på boligmarkedet	Vil gjelde de kommunene som tar dette i bruk som et verktøy for å øke tilbudet av boliger tilpasset vanskeligstilte	Bedre etableringsmuligheter for vanskeligstilte på boligmarkedet vil gi bedre bokvalitet og velferd for enkeltindividene som får denne muligheten.	Liten til middels positiv
Høyere produktivitet i arbeidsmarkedet	Vil gjelde dersom kommuner tar dette i bruk som et verktøy for å øke boligbygging i sentrumsområder. Tiltaket utformet som et motkonjunkturtiltak vil også kunne bidra til økt mobilitet i arbeidsmarkedet under og i etterkant av en nedgangskonjunktur.	Økt sentralisering har positive nyttevirksomheter for arbeidsmarkedet. For sentralisering til storbyer kan denne virkningen være stor (se Carlsen m.fl. (2016)). Effekten i mindre tettsteder er mer usikker.	Liten til middels positiv
Endret arealbeslag og konsekvenser for miljø og klima	I de kommunene boligutviklingen bidrar til å fremme økt boligsirkulasjon. Dersom tiltaket bidrar til overinvestering i boligbygging vil det	Tiltaket trekker både i retning av økt boligsirkulasjon og det er risiko for at det igangsettes flere boliger enn det er behov for. Samlet virkning er derfor usikker.	Usikker

	bidra negativt, med økt arealbeslag og negative konsekvenser for miljø og klima.		
--	--	--	--

5.3.2.4 Oppsummering

Vi har vurdert ulike måter å finansiere ordningen med «byggestarthjelp» på. Vår vurdering er at kostnad og nytte av tiltaket i liten grad blir påvirket av hvordan tiltaket finansieres. Vi har også vurdert ulik innretning av tiltaket, både som et motkonjunkturtiltak og for at kommunene kan bidra til at det blir økt tilbud av boligtyper for husholdninger med spesielle behov (for eldre eller vanskeligstilte).

Analysen vår tilsier at å gjennomføre tiltaket med høy sannsynlighet har høyere nytte enn kostnader for samfunnet. Vi vurderer det også slik at det er høyere sannsynlighet for at kommunene vil ta i bruk dette virkemiddelet sammenlignet med en statlig støtteordning for kommunale tomtekjøp. Årsaken er at vi vurderer at «byggestarthjelp» vil kreve mindre ressursbruk av kommunene sammenlignet med ved tomtekjøp. Tiltaket innebærer også etter vår vurdering en mindre «inngripen» i markedet ettersom det i dette tiltaket vil være de private utbyggerne som i utgangspunktet står for regulering og gjennomføring av prosjektene, men kommunens virkemiddel er å bidra til at prosjektet blir realisert. Samtidig vil kommunene ha et ytterligere virkemiddel for å gjennomføre ønskede prosjekter i tråd med kommuneplanen.

Hvordan tiltaket utformes vil være viktig. For eksempel kan det legges inn retningslinjer om at det er krav om at kommunen kun kan kjøpe en viss prosentandel i prosjektet, for eksempel 20-30 prosent. For at prosjektet skal få finansiering er utbygger dermed avhengig av at det er etterspørsel etter boligene også fra private husholdninger. Dette kan bidra til å spre risikoen (for kommunen) og dempe sannsynligheten for overinvestering (ettersom det private markedet også har vist interesse). Det er også sentralt at kommunen gjør en god vurdering av behovet for boligene de kjøper, for eksempel at de kartlegger behovet og interessen fra vanskeligstilte, eldre eller førstegangskjøpere som har behov for nybolig til (rabattert pris). Størrelsen på tilskuddet (eller rentekompensasjonen) vil være avgjørende for hvor stort omfang kommunene vil ta i bruk virkemiddelet. Vi har i dette oppdraget ikke utredet «hvor stort» tilskuddet må være for å utløse investeringer fra kommunene.

Vår vurdering er at tiltak B (Byggestarthjelp) kan innføres uavhengig av de to andre tiltakene. Tiltak B (Støtteordning for kommunale tomtekjøp) vil imidlertid være en viktig forutsetning for at tiltak A skal fungere etter hensikten, mens tiltak B i liten eller ingen grad vil få mernytte av å innføres samtidig med tiltak A. Imidlertid kan tiltak B fungere godt i samspill med tiltak C (Vurdere økonomisk gjennomførbarhet). Ettersom tiltak C innebærer en vurdering av den økonomiske gjennomførbarheten i utbyggingsprosjekter, kan denne vurderingen nettopp være et utgangspunkt for å begrunne om kommunen bør kjøpe eller ikke. Dette er en lignende tilnærming som benyttes i Storbritannia knyttet til «Affordable Housing», jf. neste kapittel.

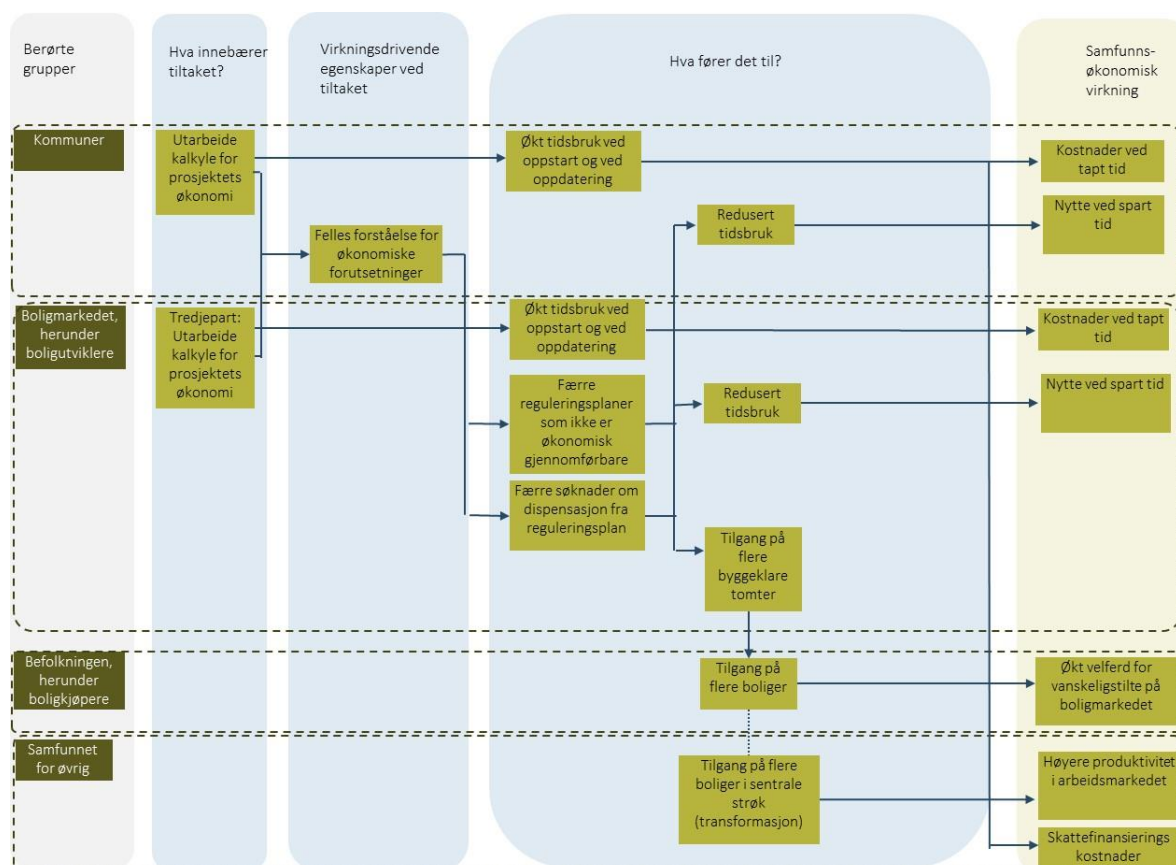
Dersom tiltaket utformes som et motkonjunkturtiltak, vil det være nødvendig med et visst omfang for at tiltaket skal ha positive virkninger rettet mot å stabilisere den økonomiske utviklingen. Risikoen for over- eller feilinvestering øker også med omfanget til tiltaket. Samtidig kan tiltaket få store positive konsekvenser dersom det bidrar til formålet, å redusere økonomisk ustabilitet.

Dersom tiltaket innrettes med formål om økt boligbygging av boliger med betingelser knyttet til beliggenhet og økt tilbud av boligtyper det er behov for i kommunen, vil omfanget til

støtteordningen i seg selv ikke være like viktig. Med dette mener vi at nyttevirkningene vil kunne være positive også ved et lite omfang av ordningen.

5.3.3 Tiltak C: Vurdere økonomisk gjennomførbarhet av utbyggingsprosjekter som del av plansaken

Tiltaket går ut på å vurdere økonomisk gjennomførbarhet av utbyggingsprosjekter som del av plansaken. Hensikten med tiltaket er blant annet å gi en omforent forståelse av hvordan ulike forhold ved utbyggingsprosjekter virker inn på økonomien i prosjektet. Dette kan igjen bidra til å unngå endringer sent i planarbeidet som i stor grad påvirker den økonomiske bærekraften i prosjektet. Samtidig vil det kunne være et verktøy for å få en uavhengig vurdering av hvordan ulike krav til utbyggingen, for eksempel infrastrukturbidrag, påvirker den økonomiske bærekraften.



Figur 5.9 Berørte grupper og årsakssammenhenger/virkninger av tiltaket «Økonomisk gjennomførbarhet»
Kilde: SØA, etter mal fra DFØ (2023)

5.3.3.1 Kostnader for det offentlige

Kravet om å utrede økonomiske forhold ved reguleringsplanen vil gi økt ressursbruk knyttet til å engasjere en tredjepart. Dette kan gi økt ressursbruk tidlig i reguleringsprosessen sammenlignet med i dag. Som omtalt i kapittel 4.4 skal planlegging etter plan- og bygningsloven være forholdsmessig, og på samme måte som for andre utredningstema bør ikke alle tema utredes i

alle saker. Vi mener derfor at tiltaket først og fremst bør rettes mot transformasjons- og omformingsprosjekter¹²⁷.

I 2022 ble det vedtatt 1 100 detaljreguleringsplaner, og hvor 861 av disse var fremmet som privat forslag. Vi har ikke data knyttet til hvor stor andel av disse detaljreguleringsplanene som omfatter transformasjonsprosjekter eller boligutbygging i områder med høy befolkningstetthet. Lovkravet (Plan- og bygningsloven § 12-1) er imidlertid at:

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan.

Dette konkretiseres deretter i kommuneplanene.

Detaljreguleringsplaner vil foruten bygge- og anleggstiltak kunne inkludere større tiltak, eller tiltak med vesentlige virkninger for miljø og samfunn knyttet til samferdsel og teknisk infrastruktur, grønnstruktur, forsvarstiltak, LNF og bruk og vern av sjø og vassdrag.

Det er rimelig å anta at det først og fremst er i kommuner med stor befolkning at transformasjonsprosjekter i stor grad finner sted.¹²⁸ I 2022 var 63 prosent (eller 699 planer) av alle vedtatt detaljreguleringsplaner i kommuner med mer enn 10 000 innbyggere¹²⁹, og 555 av disse planene var fremmet som private forslag. Vi kan anta at private planer i all hovedsak gjelder bolig eller næringsprosjekter. Altså ikke rene samferdsel/infrastrukturtiltak, grønnstruktur, forsvar, LNF og lignende som i hovedsak ivaretas av det offentlige. Med utgangspunkt i investeringstallene i 5.2 antar vi at minst halvparten av prosjektene gjelder bolig. 278 planer (halvparten av de private forslagene nevnt ovenfor) gir altså en pekepinn på antall reguleringsplaner som kan bli påvirket av innføringen av tiltaket. Altså at disse saken i alle fall bør vurderes om temaet skal utredes.

Samtidig er det flere forhold som kan tilsi at flere planer berøres:

- Flere av reguleringsplanene i mindre kommuner (færre enn 10 000 innbyggere) kan være på arealer som krever transformasjon.
- Flere av reguleringsplanene i større kommuner (over 10 000 innbyggere) kan være på arealer som ikke krever transformasjon.
- I tillegg kommer reguleringsplaner hvor arbeidet stopper opp underveis eller som ikke vedtas av kommunene.

Motsatt er det også forhold som tilsier at færre planer berøres. For eksempel vil flere av planene ikke gjelde transformasjon eller omforming.

Verktøyet for beregning av økonomi kan oppfattes som komplekst for de som ikke har erfaring med beregninger av prosjektøkonomi, ref. omtale i kapittel 4.4.¹³⁰ Selv om vi foreslår at dette skal utarbeides av tredjepart, vil det også kreve en viss innsikt hos kommunen. Denne kompetansen vil variere mellom kommuner, og vil det vil derfor være nyttig med utarbeidelse av veilednings- og opplæringsmateriale for kommunene.

¹²⁷ Jamfør omtale av tiltaket i kapittel 4.

¹²⁸ Det kan også være tilfelle i små kommuner, men trolig i mindre grad.

¹²⁹ Dette omfatter 111 kommuner i 2023, og befolkningen i disse kommunene utgjør 84 prosent av befolkningen i Norge.

¹³⁰ Se for eksempel Development Appraisals and Viability - 2021 Learning Programme

<https://www.youtube.com/watch?v=9XzjFSw0p50&feature=youtu.be>

I tillegg til utarbeidelse av analysen innledningsvis, vil det trolig være nødvendig å oppdatere beregningene underveis i planprosessen. Dette vil bidra til å trekke opp ressursbruken til denne type analyser.

For det offentlige vil dette tiltaket innebære en kostnad ved å utarbeide aktuelle veiledere og maler til ordningen. I kapittel 4.4 har vi foreslått at dette tar utgangspunkt i tilsvarende maler i Storbritannia. Et grovt estimat tilsier at det vil koste om lag 5 millioner kroner å utarbeide en slik mal/veileder. Dette er en engangskostnad. Det presiseres at dette er kun ment å si noe om størrelsesorden. I tillegg kommer den tidsbruken som kommuner trenger til å sette seg inn i veilederne.

I tillegg vil det være en løpende kostnad knyttet til å beregne økonomisk gjennomførbarhet i hvert enkelt prosjekt. Vi har foreslått at dette settes ut til en tredjepart. Kostnaden av å utarbeide analysen vil variere mellom reguleringsplaner og avhenge av kompleksiteten. Det er derfor utfordrende å anslå en gjennomsnittskostnad. Gjennom KOSTRA har vi imidlertid informasjon om hva kommunene tar i gebyr for private reguleringsplaner og selvkostgrad i plansaksbehandling. Dette gir et anslag på hva kommunen legger ned av ressurser per reguleringsgrad. Når vi tar for oss kommunene med mer enn 10 000 innbyggere, anslår vi en gjennomsnittlig ressursbruk på om lag 450 000 kroner per reguleringsplan (for kommunen).¹³¹ Det er imidlertid den private forslagsstilleren som utarbeider planforslaget. Og de prosjektinterne kostnadene hos utvikler må antas at er vesentlig høyere. Vi legger her til grunn et anslag på 1,5 millioner kroner per reguleringsplan. Dette er et usikkert anslag, men erfaringer fra prosjektgruppa tilsier at dette kan være realistisk nivå, om en noe lavt i områder med mye press og der det er snakk om regulering av minst ett kvartal.

Den private forslagsstilleren vil allerede vurdere økonomisk gjennomførbarhet i sin vurdering av området. Forslaget innebærer imidlertid at dette må sammenstilles i en utredning. Dette vil øke kostnaden ved å utarbeide de aktuelle planene. Vi anslår en størrelsesorden på ca. 50 timer til utredningen. Gitt en timepris på 1500 kroner tilsvarer det en kostnad på 75 000 kroner. Altså ca. 5 prosent av kostnadene ved en reguleringsplan for et transformasjons / omformingsprosjekt av et visst omfang i dag. Men det kan være behov for flere revisjoner at utredningen knyttet til viktige milepæler i planprosessen. Vi ser for oss: opprinnelig utkast til planinitiativ, revisjon ved samlet planforslag til behandling, og for eksempel en ny i forbindelse med sluttbehandling. Hvis vi legger til 25 timer for dette blir samlet kostnad 112 500 kroner. Altså 7,5 prosent av de samlede kostnadene til utarbeidelse av et planforslag i dag.

Dersom vi anslår at om lag halvparten av de 555 private forslagene til detaljregulering (i kommuner over 10 000 innbyggere) er rettet mot boligbygging og i transformasjonsområder, og alle disse blir gjenstand for en vurdering av økonomisk gjennomførbarhet gir dette en økt ressursbruk på til sammen om lag 31 millioner kroner årlig.¹³²

5.3.3.2 Virkninger i boligmarkedet og for husholdninger

Hensikten med å utrede økonomiske forhold i forbindelse med utarbeidelsen av reguleringsplanen er å unngå at man vedtar reguleringsplaner som ikke er økonomisk gjennomførbare og kan være et verktøy for kommunen for å synliggjøre og vurdere at kravene som legges til grunn er økonomisk gjennomførbare. Dersom det er krav om at det utarbeides en offentlig utredning, kan dette gi en felles enighet om de økonomiske forholdene. Dette kan igjen bidra til å redusere

¹³¹ Vi har beregnet gjennomsnittet fra kommunenes gebyr for privat forslag til detaljreguleringsplan (tabell 12671 fra SSB) og kommunens selvkostgrad i plansaksbehandling (tabell 13013).

¹³² Fra 278 planer og kostnad på 112 500 kroner per plan.

tidkrevende diskusjoner basert på ulike forutsetninger. Dette vil redusere både kommunenes og private aktørers (eiendomsutviklere) ressursbruk knyttet til disse planene. I forrige avsnitt anslo vi en gjennomsnittlig kostnad på 1,5 millioner kroner per reguleringsplan for de aktuelle planene (transformasjonsprosjekter i by). Den samfunnsøkonomiske nytten av at flere planer blir gjennomført, blir dermed minimum 1,5 millioner kroner per reguleringsplan som tidligere ikke ble gjennomført. I tillegg kommer rentekostnader, gebyrer og andre utgifter som i sum kan være minst like store både knyttet til saker som ikke fører fram, men også forsinkelser i framdriften i prosjektene.

Det foreligger ikke oversikter over planinitiativ som ikke fører fram, eller endres vesentlig underveis som følge av dette. Våre egne erfaringer med planprosesser tilsier imidlertid at dette gjelder et betydelig antall saker. Videre kan tiltaket gi færre reguleringsendringer i etterkant av vedtatt plan og færre søknader om dispensasjon fra reguleringsplan. I Rambøll og SØA (2021) kom det også fram at økonomisk gjennomførbarhet av reguleringsplanen kan bli gjenstand for diskusjon mellom kommunen og eiendomsutvikler. Både saksbehandlere i kommunen og plankonsulenter hos forslagsstiller blir berørt gjennom økt ressursbruk. Ressursinnsatsen knyttet til saksbehandling og utforming av dispensasjonssøknader vil variere mellom saker. Siden det ikke føres oversikter over saker som ikke fører fram, eller får en betydelig utsatt framdrift i planprosessen som følge av endrede forutsetninger, vil et anslag på samfunnsøkonomisk nytte av tiltaket være svært usikkert. Samtidig er vår vurdering at det ikke er urimelig å si at i minst halvparten av de aktuelle sakene påvirkes framdriften av avklaringer eller drøfting rundt utnyttelse, eller omfanget av rekkefølgekrav. En utredning av økonomisk gjennomførbarhet vil ikke eliminere problemet, men spesielt i saker der forslagene må vesentlig omarbeides kan kostnader til både produksjon, behandling og annet slik reduseres betydelig.

For samfunnet ellers vil denne type utredninger potensielt føre til raskere utbygging av reguleringsplaner og føre til høyere sannsynlighet for at reguleringsplaner som innebærer transformasjon og fortetting blir gjennomført. Dette vil isolert sett bidra til økt fortetting og raskere boligbygging, spesielt i sentrale strøk.

Som beskrevet i kapittel 5.2.5 er fortetting og økt utbygging i sentrale strøk viktig for å legge til rette for arbeidsmarkedsmobilitet og dermed økt produktivitet på arbeidsmarkedet.¹³³ God tilgang på boliger og lave prisforskjeller mellom områder gjør det enklere for husholdninger å flytte dit arbeidskraften deres er etterspurt og har høyest produktivitet. Tiltak som bidrar til å øke boligtilbudet (på riktig sted) kan dermed ha positive virkninger for økonomisk vekst i en region.¹³⁴ Dette kan være særlig gjeldende for storbyer i Norge, og spesielt Oslo, der boligprisene er høye og det er liten tilgang på ledige boliger.

En vurdering av økonomisk gjennomførbarhet ved prosjektene kan også legge til rette for at det bygges flere boligtyper som dekker spesielle behov og boligkvaliteter. Dette er imidlertid avhengig av at markedsforholdene gjør det mulig å tilby denne type boliger. I «pressområder» med relativt høye boligpriser kan krav om boligtyper med spesielle vilkår (for eksempel rabattert pris til vanskeligstilte), trolig håndteres uten av det legges for stort press på økonomien i prosjektet. Forutsetningen er at eventuelle vilkår og krav er kjent på forhånd, og at disse «kostnadene» dermed kan tas hensyn til ved vurdering av tomtepris.¹³⁵ Som omtalt i kapittel 5.2.5, kan tilgang til flere boliger med «rabattert» pris bidra til bedre etableringsmuligheter og dermed økt velferd

¹³³ For eksempel Lentz og Mortensen (2008) og Hsieh og Moretti (2019).

¹³⁴ Se for eksempel Carlsen m.fl. (2016)

¹³⁵ Se for eksempel SØA (2022).

for vanskeligstilte på boligmarkedet, og gi mulighet til økt sosioøkonomisk variasjon i pressområder.¹³⁶

5.3.3.3 Andre fordeler og ulemper ved bruk av verktøyet / lignende verktøy i Norge:

Fordeler:

- Verktøyet benytter en kjent / etablert tilnærming for å vurdere gjennomførbarheten av utbyggingsprosjekter¹³⁷. Inndata vil i stor grad være de samme som utviklere i dag legger til grunn.
- Beregningene gjøres på en systematisk og etterprøvbar måte / i en felles plattform, som sikrer transparens og mulighet for å teste flere scenarier.
- Lignende ferdige verktøy vist til i England, som Prodeveloper eller Argus har en brukerkostnad. Erfaringsvis bruker mange utviklere i Norge egenutviklede Excel-ark. DAT er gratis.
- DAT er bygget opp i Excel noe de fleste allerede har tilgang på.
- DAT er satt opp for å kunne beregne aktuelle prosjektets evne til å bære rekkefølgekrav. Dette bør i så fall også gjøres i Norge,

Ulemper / risiko:

- Partene må enes om priser / erfaringstall som skal være inndata for beregningene¹³⁸. Det kan påvirke omfanget av utredningene / tilhørende prosess rundt disse.
- Verktøy for beregning av økonomi kan oppfattes som komplekst (dette er også trukket fram av Homes England¹³⁹). Veilednings- og opplæringsmateriale er nødvendig. Planavdelinger i Norske kommuner kan i liten grad ventes å ha oversikt over aktuelle kostnader / priser som skal være inndata i verktøyet. Eiendomsavdelinger kan ha mer oversikt, men dette vil variere. Kommuner som driver aktivt med utvikling av tomter i dag vil i alle fall til en viss grad ha oversikt.

5.3.3.4 Oppsummering

Analysen tilsier at tiltaket med høy sannsynlighet har høyere nytte enn kostnader for samfunnet å gjennomføre. Vi mener tiltaket er viktig for å gi politikerne et mer utfyllende grunnlag som de kan foreta sine vurderinger av planforslagene ut fra. Dette mener vi i sin tur også vil øke forutsigbarheten for utbyggerne ved at politiske endringsforslag til reguleringsplaner også er bedre opplyst.

Vår vurdering er at det vil være relativt lave kostnader for staten ved å innføre tiltaket, knyttet til utarbeidelse av veileder/mal. De største kostnadene ved tiltaket vil være knyttet til vurderingene av økonomisk gjennomførbarhet i de aktuelle prosjektene (transformasjons- og omformingsprosjekter som inkluderer bolig).¹⁴⁰ Vi har anslått at dette vil innebære i overkant av 100 000 kroner per reguleringssak.

Formålet med tiltaket er å bidra til en mer objektiv diskusjon knyttet til hvordan forhold ved reguleringsplanen påvirker det økonomiske grunnlaget, og at denne diskusjonen påbegynnes

¹³⁶ Dersom tiltaket derimot ikke øker boligtilbudet, vil dette i stor grad være en fordelingseffekt. Rabatterte priser rettet mot enkelte grupper vil fortrenge boligkjøperne som ellers kunne kjøpt de aktuelle boligene.

¹³⁷ <https://www.gov.uk/guidance/financial-viability-for-housing-led-projects> Overskrift "How to assess viability"

¹³⁸ <https://www.gov.uk/guidance/financial-viability-for-housing-led-projects> Overskrift: "Development appraisal assumptions"

¹³⁹ Development Appraisals and Viability - 2021 Learning Programme <https://www.youtube.com/watch?v=9XzjFSw0p50&feature=youtu.be>

¹⁴⁰ Økonomisk gjennomførbarhet vurderes også i dag av forslagsstiller. Forskjellen her er at dette gjennomføres som en del av en utredning i den offentlige planprosessen.

tidlig i planprosessene. Hensikten er både å sørge for at flere regulerings saker blir gjennomført, redusere forsinkelser i arbeidet og bidra til færre endringer og dispensasjonssøknader. Erfaring fra tidligere prosjekter (SØA, Rambøll, 2021) og prosjektgruppa daglige arbeid tilsier at dette ofte er en utfordring i regulerings saker i dag, og at det derfor er høy sannsynlighet for at tiltakene bidrar til økt samfunnsøkonomisk nytte på disse punktene.

I den grad tiltaket bidrar til realisering av flere prosjekter i transformasjonsområder, har tiltaket mulige nyttevirksomheter knyttet til økt sentralisering (og dermed høyere produktivitet i arbeidsmarkedet) og økt velferd for vanskeligstilte på boligmarkedet (dersom kommunen gjennom tiltaket kan tilby flere boliger rettet mot denne gruppen).

Tabell 5.4 Samfunnsøkonomiske virkninger av «Vurdere økonomisk gjennomførbarhet»

Virkning	Antall berørte	Påvirkning per berørt	Konsekvens
Kostnader ved utarbeidelse av veileder/mal	Det må utarbeides en mal/veileder, for eksempel i regi av departementet.	Det vil være mulig å ta utgangspunkt i tilsvarende maler i Storbritannia som må tilpasses til norske forhold. Vi har anslått kostnaden til om lag 5 millioner kroner.	Liten negativ
Ressursbruk for forslagsstiller	I 2022 ble vedtatt 555 detaljreguleringsplaner fremmet som private forslag i kommuner med mer enn 10 000 innbyggere. En vesentlig andel av disse kan bli berørt.	Det gjennomføres vurderinger av økonomisk gjennomførbarhet også i dag. Kostnaden av å utarbeide analysen vil variere mellom reguleringsplaner og avhenge av kompleksiteten Basert på en forutsetning om 75 timer per sak, har vi anslått en årlig kostnad på 31 millioner kroner.	Liten negativ
Skattefinansieringskostnad	Alle offentlige utgifter og overføringer vil gi en skattefinansieringskostnad.	I tråd med veilederen i samfunnsøkonomiske analyser skal 20 prosent av de offentlige kostnadene legges til grunn i beregning av skattefinansieringskostnader. Vi har anslått skattefinansieringskostnaden ved utarbeidelse av mal/veileder til 1 million kroner. Dersom det er det offentlige som skal finansiere utredningen av økonomisk gjennomførbarhet, gir dette en ytterligere skattefinansieringskostnad på 6,2 millioner kroner. Færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare og færre dispensasjonssøknader vil	Liten negativ

		imidlertid trekke ned skattefinansieringskostnaden. Virkningene av dette er ikke verdsatt.	
Færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare og færre søknader om dispensasjon fra reguleringsplan	Det er usikkert hvor mange reguleringsplaner som ikke gjennomføres pga. økonomi, men erfaringer fra prosjektgruppa tilsier at det er en relativt stor andel av reguleringsplaner som ikke fører fram eller endres vesentlig underveis. I Rambøll og SØA (2021) er det trukket fram at økonomisk gjennomførbarhet av reguleringsplanen kan bli gjenstand for diskusjon mellom kommunen og eiendomsutvikler. Både saksbehandlere i kommunen og plankonsulenter hos forslagsstiller blir berørt gjennom økt ressursbruk. Erfaring fra prosjektgruppa tilsier at ikke er urimelig å si at i om lag halvparten av sakene påvirkes framdriften av avklaringer eller drøfting rundt utnyttelse, eller omfanget av rekkefølgekrav.	Det er ressurskrevende å utarbeide reguleringsplaner både for kommune og privat forslagsstiller. Utarbeidelse av færre reguleringsplaner som ikke er gjennomførbare, eller får betydelig bedret framdrift, kan derfor gi stor ressursbesparelse per sak. Ressursinnsatsen knyttet til saksbehandling og utforming av endring av plan eller dispensasjonssøknader vil variere mellom saker. Tiltaket vil ikke eliminere denne type utfordringer, men spesielt i saker der forslagene må vesentlig omarbeides kan kostnader til både produksjon, behandling og annet reduseres betydelig	Liten til middels positiv
Økt velferd for vanskeligstilte på boligmarkedet	Vil gjelde for de kommunene som tar dette i bruk som et verktøy for å øke tilbudet av boliger tilpasset vanskeligstilte	Bedre etableringsmuligheter for vanskeligstilte på boligmarkedet vil gi bedre bokvalitet og velferd for enkeltindividene som får denne muligheten.	Liten til middels positiv
Høyere produktivitet i arbeidsmarkedet	Vil gjelde dersom kommuner tar dette i bruk som et verktøy for å øke boligbygging i sentrumsområder.	Økt sentralisering har positive nyttevirkninger for arbeidsmarkedet. For sentralisering til storbyer kan denne virkningen være stor (se Carlsen m.fl. (2016)). Effekten i mindre tettsteder er mer usikker.	Liten til middels positiv

6. Konklusjon og anbefaling

Et overordnet læringspunkt fra del 1 er at kommunene opplever at de har et vidt handlingsrom. Men at ressurser, både kapasitet, kompetanse og økonomi kan være en barriere for å ta dette i bruk, eller følge opp slik de ønsker. Etter vår vurdering er det dermed viktig at innføring av nye tiltak og virkemidler i minst mulig grad tar av ressurser og kapasitet i kommunene, eventuelt kompenseres på en god måte for det. Videre er et annet sentralt læringspunkt at der kommunene når sine mål har de sett flere virkemidler i sammenheng. Tilknyttet dette er tett dialog med utbyggeren, og tillit mellom administrasjon og folkevalgte.

Ut ifra eksemplene har vi oppsummert noen læringspunkter på tvers av kommunene, som kan fungere som generelle, overordnede anbefalinger til alle landets kommuner når de skal arbeide med boligbyggemarkedet:

- Tilrettelegg for boligprosjekter både gjennom plan og etablering av infrastruktur.
- Etabler og formidle kunnskap om boligmarkedet i kommunen.
- Forankre ønsket arealutvikling og krav til boligutbygging i langsiktige strategier – og følg strategien.
- Legg til rette for tillit og dialog mellom politikk, administrasjon og utbyggere.
- Legge til rette for tverrsektorielt samarbeid i kommunen.

For de større bykommunene har vi tematisert en potensiell målkonflikt mellom bærekraftig utbyggingsmønster og de andre målene (nok riktige boliger med kvalitet og utjevning av muligheter). Dette er knyttet til at fortetting og transformasjon øker kompleksitet og kostnad ved by- og boligutvikling. Det å sikre boliger til ulike brukergrupper og sosioøkonomisk sammensatte byområder i en kontekst av bærekraftig utbyggingsmønster krever omfattende ressurser. Eksemplene fra de mellomstore kommunene indikerer at dette er mindre krevende for mindre kommuner med vekstmotor og stor andel småhus.

Videre har vi drøftet ulike mulige tiltak for at kommuner i større grad kan lære av hverandre når det kommer til utnyttelse av dagens handlingsrom innenfor boligbyggemarkedet. Her har vi trukket fram viktigheten av nettverk for kommuner med lignende utfordringer i tillegg til de regionale arenaene. Det er også viktig at kommunene deltar på læringsarenaer med deltagere fra ulike sektorer. I dette prosjektets sammenheng er spesielt aktuelle sektorer: Arealplan, eiendom, sektor med boligsosialt ansvar, helse- og omsorgssektoren og økonomi. Digitale møteplasser kan avbøte utfordringer med tids- og ressursbruk.

I andre del av prosjektet er det rettet et særlig fokus mot å kartlegge handlingsrommet og identifisere virkemidler / tiltak som kan påvirke hvordan boligbygging bidrar til sosial bærekraft, samt tiltak som bidrar til at kommunen får en styrket rolle i å utjevne sosiale og geografiske forskjeller i boligmarkedet. Vi utarbeidet innledningsvis en bruttoliste med til sammen ca. 30 mulige tiltak. Med utgangspunkt i prosjektets mål og bakgrunn, gjennomgangen av tidligere rapporter, utredninger, relevante virkemidler fra andre land, innspill fra kommuner i intervjuer fra første fase av prosjektet, arbeidsverkstedet og oppdragstakers vurderinger ble det i prosjektet besluttet å utrede følgende tiltak nærmere:

- A. Statlig finansiering til kommunale tomtekjøp (jamfør Hurdalsplattformen)
- B. Lån / tilskudd til byggestarthjelp
- C. Hvordan vurdering av økonomisk gjennomførbarhet kan inngå som del av den offentlige planprosessen

Tiltak A: Det vil være relativt lave kostnader for staten ved å innføre tiltaket. Ut ifra analysen er det imidlertid ikke entydig om tiltaket vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjennomføre.

Tiltaket har flere mulige positive konsekvenser, men vi vurderer at tiltaket vil innebære relativt høy ressursbruk for kommunene. En flaskehals er at det er mangel på kapasitet og kompetanse i kommunene til å følge opp tiltaket. Et mulig avbøtende tiltak er at det opprettes en statlig aktør som tar denne rollen. En statlig aktør sikrer at kommunene ikke selv må utvide egen organisasjon på området, men at stat og kommune kan samarbeide nærmere om å nå felles mål.

Tiltak B: Tiltaket har med høy sannsynlighet høyere nytte enn kostnader for samfunnet å gjennomføre. Vi foreslår at tiltaket innrettes mot kommuner, slik at de kan kjøpe nye boliger i aktuelle byggeprosjekter. Hensikten er å få flere nye egnede boliger, og samtidig øke salgsgraden i utvalgte prosjekt slik at byggingen kan igangsettes. Dette kan bidra både til en økning i kvantitet og ønskede kvaliteter knyttet til sosial og miljømessig bærekraft. Tiltaket vil kreve relativt lite ressurser av kommunene. Samtidig vil det gi kommunene et ytterligere virkemiddel for å gjennomføre ønskede prosjekter i tråd med overordnede planer og mål, herunder kommuneplanen. I dette tiltaket vil være de private utbyggerne som i utgangspunktet står for regulering og gjennomføring av prosjektene, mens kommunens virkemiddel er å bidra til at prosjektet blir realisert. Tiltak B kan fungere godt i samspill med tiltak C. Ettersom C, innebærer en vurdering av den økonomiske gjennomførbarheten i utbyggingsprosjekter, kan denne gjennomgangen nettopp være et utgangspunkt for å begrunne om kommunen bør støtte prosjektet eller ikke.

Tiltak C: Tiltaket har med høy sannsynlighet høyere nytte enn kostnader for samfunnet å gjennomføre. Innføring av foreslått verktøy og veiledning kan etablere en systematisk og etterprøvable måte å analysere konsekvenser ved endring i utnyttelse og krav til prosjektene. Ved å utføre og forankre analysen tidlig i planprosessene mener vi i sin tur dette også vil øke forutsigbarheten for utbyggerne. Hensikten er både å sørge for at flere ønskede regulerings saker blir gjennomført, redusere forsinkelser i prosessene, og bidra til færre endringer og dispensasjonssøknader. Imidlertid kan verktøy for beregning av økonomi være komplekst. Dette trekkes også fram i Storbritannia der en lignende type verktøy benyttes. Vi foreslår at det er forslagsstiller / utbygger som utfører utredningen på samme måte som for andre utredninger i reguleringsplansaker, men det vil fortsatt være behov for opplæring / veiledning av kommunene. Første steg i innføringen av tiltaket kan være et prosjekt med nærmere skissering av hvordan verktøyet og veiledning kan bygges opp, og uttesting mot faktiske utbyggingsprosjekter. Involvement av kommunene og utviklere er viktig da dette vil være de primære brukerne. I tillegg kan det foretas avklaringer av avgrensning mot hva som vil være å anse som forretningshemmeligheter. Samtidig er det viktig å påpeke at bruk av verktøyet foreslås frivillig / opp til kommunene i den enkelte plansaken. Hensikten er at det blir tilgjengelig en objektiv vurdering av gjennomførbarhet som kravene til plansaken vurderes opp mot.

7. Vedlegg

Vedlegg I: Bruttoliste tiltak

22.11.2023

VEDLEGG 1 Bruttoliste tiltak

Til rapport i prosjektet «Utredning om kommunalt handlingsrom og virkemidler i boligbyggemarkedet»

På oppdrag for Kommunal- og distriktsdepartementet. Av Samfunnsøkonomisk Analyse, Rambøll Management Consulting og Henning Larsen.

Vedlegg 1

Oversikt over alle kartlagte tiltak

Tiltak	Beskrivelse
Kommunale tomtekjøp	Kommunen kjøper tomter ved hjelp av statlige økonomiske virkemidler for å kunne selge dem med klausuler som styrer boligbyggingen på ønsket måte, for å oppnå boligsosiale mål (Hurdalsplattformen).
Byggestarthjelp – kjøp av boliger	Kommunen kjøper boliger i nye prosjekter ved hjelp av et nytt økonomisk virkemiddel for å øke salgsgraden slik at utbygger får byggelån, og dermed kan starte byggingen.
Byggestarthjelp – garanti	Kommunen forplikter seg til å kjøpe et visst antall boliger dersom de ennå ikke er solgt en viss tid etter salgsstart
Byggestarthjelp – statlig lån	Statlig lån, for eksempel gjennom Husbanken, til nyboligprosjekter med for lav salgsgrad en viss tid etter salgsstart til at de kan få ordinært byggelån, med betingelser om byggestart.
Hjemmel i PBL - redusert pris	Det gis en hjemmel i plan- og bygningsloven om at kommunen kan kreve at en andel av boligene i et reguleringsplanområde skal selges til vesentlig lavere pris enn markedspris mot at utbygger har rett til å kjøpe dem tilbake.
Finansieringsordninger til etablering av fellesarealer	En statlig støtteordning der utbyggere som bygger ut konsentrert boligbebyggelse, flermannsboliger eller boligblokker kan få støtte til å bygge fellesrom med nødvendige fasiliteter for sosialt samvær. Ordningen skal bidra til sosial bærekraft ved at fellesskap kan utvikles seg i fellesrom.
Statlig eid boligbygger-selskap	Opprette et privat, statlig eid boligbyggerselskap som kan bygge boliger etter ønske fra kommunene der markedet ikke sikrer innbyggerne de boligene de har behov for. Mest aktuelt i distriktskommuner.
Nye etableringsmodeller	Innføre en ordning for leie-til-eie og ev. del-eie som gir kommunene et godt, fastsatt rammeverk og økonomiske virkemidler slik at de kan bruke slike etableringsmodeller i betydelig større grad enn i dag.
Lån og tilskudd til utleieboliger	I dag kan boligutviklere/utleiere kun få lån (og tilskudd, gjennom en midlertidig ordning) til å bygge utleieboliger etter avtale med kommunen. Tiltaket er at private skal kunne bygge og tilby utleieboliger uavhengig av om kommunen har behov for tilvisningsboliger.
Lettelser i leilighetsnormen i Oslo	Leilighetsnormen i Oslo regulerer størrelsen på nye boliger i deler av Oslo. Den setter en grense for for mange små, og hvor små, leiligheter man kan bygge i sentrale bydeler. Normen tar utgangspunkt i et ønske om å sikre et variert tilbud av

	leiligheter av ulik størrelse i områder hvor det i stor grad blir bygget små leiligheter. Ved å gjøre lettelse i normen vil man kunne bygge flere mindre leiligheter sentralt i Oslo. Det øker mulighetene for de med lav inntekt og egenkapital til å kjøpe seg inn i boligmarkedet.
Endre på §17.3 i plan - og bygningsloven slik at kommunene enklere kan kreve at utbyggere bidrar til bygging av sosial infrastruktur.	Det er i dag forbud mot å ha vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler (Byggesaksforskriften, §18-1). I enkelte områder stopper boligbyggingen opp fordi det er mangel på barnehageplasser eller skoleplasser. Tiltaket er å innføre mulighet for at boligbyggeren kan bygge sosial infrastruktur når boligbygger ønsker det for å kunne igangsette nye byggetrinn.
Krav til borettslag	Innføre endring i plan- og bygningsloven som gir kommunen mulighet til å pålegge utbygger å benytte borettslag som organisasjonsform.
Krav om andel utleieboliger	Innføre endring i plan- og bygningsloven som gir kommunen mulighet til å pålegge utbygger at en andel av boligene i nye boligprosjekter skal være utleieboliger.
Krav om å tilby nye etableringsmodeller	Innføre endring i plan- og bygningsloven som gir kommunen mulighet til å pålegge utbygger at en andel av nye boligene i nye boligprosjekter skal være leie-til-eie eller del-eie.
Vurdere økonomisk gjennomførbarehet av utbyggingsprosjekter som del av plansaken	I England blir alle krav som rettes mot et utbyggingsprosjekt vurdert ut fra samlet byggekostnad og potensielle inntekter (Barlindhaug, Holm, & Nordahl, 2014). Saksbehandlerne går lengre inn i utbyggingsøkonomien enn hva praksis er i Norge, og tilpasser samlede kommunale krav til det de mener prosjektet kan bære. I tillegg har utbyggeren rett til å påklage kommunens skjønn. Staten støtter dette systemet gjennom maler for kostnadsvurderinger og gjennom å være ankemyndighet.
Innføre et finansieringsystem for infrastrukturbidrag (områdemodell)	Tiltaket er at kommunene kan gi bestemmelser i arealplan om hva som er nødvendig infrastruktur for utbygging i et område, og hvordan kostnadene til denne infrastrukturen skal fordeles på grunneiendommene i det aktuelle området. Det omfatter det som kan inngå i utbyggingsavtaler i dag, herunder vei, vann, avløp parker/friområder mv. Målet er at kommunen, gjennom flere trinn i planprosessen, synliggjør hvilken infrastruktur som er nødvendig, hva denne vil koste og hva som skal betales for de enkelte eiendommene. Når reguleringsplanen gir rett til å bygge ut, skal beløpet som grunneieren skal betale, være avgjort. Betalingsforpliktelsen vil ikke falle bort når infrastrukturtiltaket er etablert, slik som i dag. På denne måten unngår vi at noen blir gratispassasjerer. Reguleringsplanene, som fastsetter betalingsforpliktelsene, kan påklages.
Markanvisningsprinsippet	I Sverige har kommunene planmonopol og dermed enerett på utarbeidelsen av detaljplaner. Selve utbyggingen skjer i hovedsak av private aktører. Svenske kommuner selger tomter til private boligutviklere, basert på en spesiell ordning kalt "markanvisning". Noen kommuner, som Stockholm og Malmø sitter på store arealer, og disse kan disponeres i de kommunale planene. Her kan kommunene inngå avtaler med utbyggere om salg av areal for gitte formål.
Lovhjemlet kommunal forkjøpsrett/utvidet bruk av ekspropiasjon	For å få volum på bygging av boliger på kommunalt eid grunn driver kommunene i Nederland løpende oppkjøp og samler arealer. Dette skjer oftest gjennom en lovhemlet kommunal forkjøpsrett eller noen ganger ved ekspropiasjon. I de senere årene har Nederland utviklet et system som supplerer kommunalt eierskap med bruk av planlovverk. Begrunnelsen er at myndighetene ønsker å påvirke den sosioøkonomiske profilen i nye boligprosjekter.

Straff for underutviklet land	Noen land har økonomisk straff til aktører som sitter på land/tomter som er planlagt å skulle bygges på, men hvor byggingen ikke kommer i gang etter en viss tid, for eksempel når byggetillatelsen går ut. For eksempel tar Chile høyere eiendomsskatt i slike områder.
Skatt på "meroverskudd" i boligprosjekter	Tiltaket er at store overskudd fra salg av nye boliger som følge av planskapt verdier beskattes. Dette er i prinsippet en grunnrenteskatt. Inntektene brukes til boligsosiale tiltak, for eksempel å få bygd rimelige boliger der det er behov.
Nasjonal boligplan	Tiltaket er at det innføres en nasjonal og langsiktig boligplan (opprinnelig et forslag fra SV i planen «De første stegene ut av boligkrisen»). Planen inneholder et kunnskapsgrunnlag for behov, konkrete mål for boligutviklingen, bidrar til å styre boligutviklingen på en sosialt, klima- og miljømessig bærekraftig måte.
Kommunenes boligplan	I kommuneplanen skal kommunene styre boligutviklingen, men mange kommuner er bakpå og har ikke ressurser til en helhetlig og langsiktig planlegging av boligutviklingen. Tiltaket er å innføre noe som gjør at kommunene må lage en langsiktig helhetlig "ønskeliste" til boligutviklerne over hvordan de vil at boligutviklingen skal skje. Hvor skal det bygges, og hva skal det bygges.
Folkets tomtebank	En statlig aktør kjøper opp tomter rundt omkring i hele landet. Tomtene skal brukes i boligutvikling for å sikre tilgang på rimelige boliger der det er behov for det. Den statlige aktøren vil kunne gjøre dette i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner, som slipper å bygge/vedlikeholde tomtekompetanse selv. Tomtebanken vil kunne jobbe ut ifra et langsiktig behov for regioner, på tvers av kommuner og fylkeskommuner.
Fritak for moms krav ved bygging av infrastruktur, også for private	Utbyggere som bygger infrastruktur som skal overføres til kommunen får samme momsregler på disse som kommunen har.
Subsidiering av boligbygging	Tilskudd til utbyggere per igangsatte bolig; jo mer de bygger, jo mer støtte får de. Tilskuddet kan komme med visse krav for å sikre at boligene tilkommer lavinntektsgrupper og andre målgrupper.
Fond for oppføring av rimelige boliger	Kommunene i England eier i liten grad byggegrunn og bruker plansystemet til å forsyne kommunesamfunnet med byggegrunn til utvalgte formål. Kommunene har rett til avslå søknader om "planning permission" dersom utbygger ikke er villig til å inngå i slike forhandlinger. Denne retten kom i planlovsendringen i 1991 og brukes til å skaffe rimelige boliger til hushold som ikke har økonomisk evne til å betale full markedspris. Staten har et fond der det kan søkes tilskudd til oppføring av nye, rimelig boliger og et system der dette tilskuddet forvaltes gjennom delt eierskap eller klausuleringer.
Tilskudd til å tilpasse nye boliger for hjemmetjenester	Dersom det bygges leiligheter hvor eldre er en viktig målgruppe, kan det gis tilskudd til å bygge leilighetene slik at de er tilrettelagte for hjemmetjenester. Badene må være større enn det som minimum kreves i Byggteknisk forskrift, det må legges tilrette for at hjemmehjelper ikke får helseproblemer osv. Tilskuddet kan gis til kommunale leiligheter og private leilighetsprosjekter, og rehabilitering av eksisterende boliger, for eksempel. Boliger som gjør at eldre kan bo lengre hjemme, og at flere eldre samles på samme sted, er ressursbesparende for kommunen og gir velferdsgevinster for de det gjelder.
Sameie modellen	Modellen er aktuell der private aktører og kommunen fra før har hånd om hver sine arealer innenfor et utbyggingsområde. Det inngås en avtale som etablerer et arbeidsfellesskap som står for planlegging, gjennomføring og bygging av overordnet infrastruktur som skal betjene partenes eiendommer. Kostnadene fordeles etter partenes eierandel.

Selskapsmodellen	Kommunen kjøper opp deler av utbygger-selskap som allerede eier en del av hovedutbyggingsområdene. Kommunen og selskapet samarbeider om utbyggingen. Kommunen kan inngå utbyggingsavtaler med selskapet eller alternativt tilby utbyggerbidrag for å sørge for at utbyggingen kommer i gang.
Tapsfond/skatteavskrivning for tap	Et statlig tapsfond som kan dekke forskjellen mellom boligkjøp og generell brukt-boligpris i kommunen i distriktskommuner med lave og fallende/usikre boligpriser. Tiltaket vil redusere risikoen for tap av egenkapital ved å kjøpe/bygge bolig i distriktskommuner.
Kommunen pålegger utbyggere å prioritere førstegangsetablerere	Prioritering av førstegangsetablerere i nye boligprosjekter etter Plan- og bygningsloven. Spesifikt i Utbyggingsavtaler knyttet til reguleringsplaner.

Utvalgte tiltak som ble bedt om at drøftes nærmere i arbeidsverktsted 22.9.

	Tiltak	Beskrivelse
A	Kommunale tomtekjøp	Kommunen kjøper tomter ved hjelp av statlige økonomiske virkemidler for å kunne selge dem med klausuler som styrer boligbyggingen på ønsket måte, for å oppnå boligsosiale mål.
B i)	Byggestarthjelp – kjøp av boliger	Kommunen kjøper boliger i nye prosjekter ved hjelp av et nytt økonomisk virkemiddel for å øke salgsgraden slik at utbygger får bygge-lån, og dermed kan starte byggingen.
B ii)	Byggestarthjelp – garanti	Kommunen forplikter seg til å kjøpe et visst antall boliger dersom de ennå ikke er solgt en viss tid etter salgsstart
B iii)	Byggestarthjelp – statlig lån	Statlig lån, for eksempel gjennom Husbanken, til nyboligprosjekter med for lav salgsgrad en viss tid etter salgsstart til at de kan få ordi-nært byggelån, med betingelser om byggestart.
C	Hjemmel i PBL - redusert pris	Det gis en hjemmel i plan- og bygningsloven om at kommunen kan kreve at en andel av boligene i et reguleringsplanområde skal selges til vesentlig lavere pris enn markedspris mot at utbygger har rett til å kjøpe dem tilbake.
D	Finansieringsordninger til etablering av fellesarealer	En statlig støtteordning der utbyggere som bygger ut konsentrert boligbebyggelse, flermannsboliger eller boligblokker kan få støtte til å bygge fellesrom med nødvendige fasiliteter for sosialt samvær. Ordningen skal bidra til sosial bærekraft ved at fellesskap kan utvikles seg i fellesrom.
E	Statlig eid boligbyggingselskap	Opprette et privat, statlig eid boligbyggingselskap som kan bygge boliger etter ønske fra kommunene der markedet ikke sikrer innbyg-gerne de boligene de har behov for. Mest aktuelt i distriktskommuner.
F	Nye etableringsmodeller	Innføre en ordning for leie-til-eie og ev. del-eie som gir kommunene et godt, fastsatt rammeverk og økonomiske virkemidler slik at de kan bruke slike etableringsmodeller i betydelig større grad enn i dag.
G	Lån og tilskudd til utleieboliger	I dag kan boligutviklere/utleiere kun få lån (og tilskudd, gjennom en midlertidig ordning) til å bygge utleieboliger etter avtale med kom-munen. Tiltaket er at private skal kunne bygge og tilby utleieboliger uavhengig av om kommunen har behov for tilvisningsboliger.

BLANK SIDE