

Stein Stugu

Boliger for alle

Hvordan sikre et mangfoldig
bomiljø i Osloområdet.

Innhold

1	Innledning	4
2	Sammendrag	6
3	Prisutvikling boligmarkedet i Norge	10
4	Boligmarkedet i Osloområdet	14
4.1	Store prisforskjeller i Oslo	16
4.2	Hvor går pengene?	18
4.2.1	Overskuddene stiger	20
4.2.2	Røa	20
4.2.3	Kjelsås	21
4.2.4	Bekkestua	21
5	Politisk handlingsrom	23
5.1	Endret rolle for Husbanken	25
5.2	Litt om utbyggingsavtaler	25
5.3	Økonomisk virkemidler, særlig skattepolitikk, favoriserer boligeiere, ikke leietakere	27
5.4	Offentlig eierskap til tomt	28
5.5	Hvor er Norge i dag?	29
6	En fyldigere verktøykasse er mulig	30
6.1	Tyskland	30
6.2	Storbritannia	31
6.3	Nederland	32
6.4	Danmark (om allmennyttige boliger)	34
6.5	Ikke-kommersielle leieboliger - Finland ...	35
6.6	Oppsummering	37
7	Hva kan verdiene brukes til?	39
7.1	Astrup Fearnley museet	39
7.2	En fotballbane til besvær - Telenor Arena .	39
7.3	Nye Nadderud stadion	40
7.4	Fornebubanen	41
8	Mulige organisasjonsformer for en sosial boligpolitikk	43
8.1	Ikke-kommersielle utleieboliger	43
8.2	Borettslag med kontrollerte priser og kontrollert omsetning	44
8.2.1	Gjersrud-Stensrud	45
8.3	Litt om forvaltning og utvelgelse av beboere	46
9	Mulige virkemidler	48

9.1	Kommunen som aktiv oppkjøper og boligbygger – «Sandnesmodellen»	49
9.2	Avtaler må inngås før detaljplanlegging og pris baseres på dagens bruk, ikke framtidig utbyggingspotensiale.	50
9.3	Utbyggingsavtalene må lages før en bestemmer omfang av utbygging	51
9.4	Kommunen må ta en langt mer aktiv rolle når det gjelder detaljplanlegging.	52
9.5	Om nødvendig må ekspropriasjon brukes for å sikre fellesskapets interesser	52
9.6	Kommunens eiendomsmasse må brukes aktivt, også for å legge føringer for boligbygging der kommunen ikke eier veldig mye selv	53
9.7	Gjengs leie må erstattes med varianter av kostnadsbasert leie	54
9.8	Kommunen må selge være en aktiv boligbygger enten på egen kjøp eller ved at de oppdragene som skal bygges konkurranseutsettes	54
10	Avslutning.....	55

1 Innledning

Denne rapporten tar for seg hvilke muligheter som finnes for å utvikle en sosial boligpolitikk¹ i Osloområdet. En politikk som kan sikre et mangfoldig bomiljø med plass for all slags folk i hele regionen. Målsettingen for boligpolitikken skal ikke bare være å sikre alle et sted å bo, men også en reduserer den tiltakende klassesdelingen vi ser i hele Stor-Oslo². Det er viktig at³ «*unge og gamle, rike og fattige, svarte og hvite, innvandrere og lokale bor i samme nabolag*». Mangfold er viktig, for alle.

Oslo har de siste årene opplevd en eksplosiv prisvekst på boliger som går langt utover kostnadsveksten. Konsekvensene er at i store deler av byen er det så godt som umulig å kjøpe egen bolig med helt normale inntekter, som lærere, sykepleiere, hjelpepleiere, butikkansatte, arbeidere i hotell og restaurant, transport, lager og industri

Resultatet kan bli en by som i enda sterkere grad får en boligstruktur slik vi ser i mange europeiske og amerikanske storbyer. I store deler av byen er inngangsbilletten så høy at det krever svært god inntekt å kjøpe eller leie bolig. Alternativt kan ny bolig finansieres ved å selge tidligere bolig til

¹ I dette notatet bruker jeg begrepet sosial boligbygging (og sosial boligpolitikk) på tilsvarende måte som begrepet sosial boligbygging i NIBR rapport 2014:8: Sosial boligpolitikk viser til en «*En nybyggingspolitikk med en sosial profil viser til en boligbyggingspolitikk som sørger for at en andel av de nybygde boligene tilbys til priser/husleier som er lavere enn i tilsvarende, omkringliggende boliger*» Dette til forskjell fra «*'Boligsosiale tiltak' [som] viser til individrettede tiltak overfor vanskeligstilte*». Med sosial boligpolitikk menes vesentlig mer enn bare å hjelpe de aller mest vanskeligstilte.

² Notatet ser primært på Oslo, men bruker også eksempler fra omegnskommunene, særlig Bærum. Oslo og Akershus er i stor grad et boligmarked. Med den stor utbyggingen som er i gang på Fornebu er Bærum en naturlig del av boligmarkedet i Oslo. Når Statistisk Sentralbyrå lager regionale oversikter over prisutviklingen for boliger behandler de også Oslo og Bærum som en geografisk enhet.

³ Hannah Gitmark med henvisning til forskning fra den amerikanske professoren Raj Chetty: <https://agendamagasinet.no/kommentarer/boligmarkedet-skaper-enorme-klasseskiller/>

høy pris eller den kan finansieres ved arv. Alle uten slike inntektsmuligheter henvises til å bosette seg lenger og lenger fra sentrum. Alternativt i deler av byen som oppfattes som mindre attraktive, som eksempel dårligere bomiljø som er svært tett på gjennomfartsåreer med høy støybelastning. Slik skapes boområder som er sterkt klassedelt. I tillegg gir det de som bor slik lange arbeidsreiser og vil legge ytterligere press på kollektivtrafikk og veier i området. Skal vi hindre en slik utvikling, og helst snu den utviklingen vi allerede har sett, kreves det politisk vilje til å bruke sterke virkemidler. Det må legges til rette for at stat og kommune har de redskap som er nødvendig for å realisere det som er et sentralt mål for boligpolitikken i Oslo, at Oslo⁴ «ikke skal bli en by hvor kun de med sterke økonomi har råd til å bo. Det skal være variasjon i boligtyper og størrelser slik at mennesker med ulik bakgrunn kan bo over hele byen.» Målsettingen er hentet fra byrådserklæringen til Ap, MdG og SV. Rapporten ser på hvilke virkemidler som kan være nyttige og nødvendige for å nå en slik ambisiøs målsetting.

⁴ Plattform for byrådssamarbeid mellom Oslo Ap, SV og MdG - 2015 (side 24)

2 Sammendrag

Rapporten tar for seg utviklingen av boligmarkedet med hovedvekt på Osloområdet. Hvilke muligheter finnes for en mer aktiv sosial boligpolitikk. Hvilke virkemidler kan brukes? Hva er viktige organisasjonsformer som redskap for en slik utvikling og er det eksempler fra andre land som med fordel kan anvendes også i Norge?

Prisutviklingen i boligmarkedet i Norge og Oslo

Det har vært en vesentlig sterkere prisvekst på boliger enn det som kan forklares med utgangspunkt i kostnadsveksten for boligbygging.

Dette er særlig synlig i Osloområdet, som over tid har hatt en sterkere prisvekst både på nye og brukte boliger enn gjennomsnittlig prisvekst i Norge. Prisene har nærmest eksplodert de siste årene. Mens prisene i Oslo og Bærum steg med 21 prosent fra 1. kvartal 2016 til i. kvartal 2017 var tilsvarende prisvekst i landet som helhet 10,3 prosent. Boligprisene på brukte boliger i Oslo ligger 70-80 prosent høyere enn nasjonalt snitt.

Prisene både på nye og brukte boliger ligger langt over summen av byggekostnader. Dette gir muligheter for store gevinster for tomteiere og utbyggere.

Osloområdet er også preget av svært store prisforskjeller mellom de forskjellige områdene. Dette forsterker den geografiske segregeringen mellom befolkningsgrupper som vi har i storbyen, men som nå er enda sterkere enn tidligere.

Politisk handlingsrom

Det politiske handlingsrommet for en sosial boligpolitikk er over tid kraftig begrenset i Norge. Dette gjenspeiler seg i endret rolle for Husbanken, som ikke lenger er et boligpolitisk redskap med en et sosialt boligpolitisk formål til kun å være en boligbank for enkelte grupper. Rommet for å bruke utbyggingsavtaler er i prinsippet snevret fra å kunne omfatte finansiering av infrastruktur som

barnehager og skoler til bare å finansiere deler av teknisk infrastruktur.

Skattepolitikken er utformet slik at det som gis av skattesubsidier klart favoriserer boligeiere, ikke de som får bolig gjennom leiemarkedet.

Lovverket er endret slik at kommunenes adgang til å kjøpe billige tomter er begrenset. Tidligere kunne kommunen kjøpte tomter som var regulert til landbruk, natur og friluftsområde til den verdien de hadde før omregulering. Nå er en slik forkjøpsrett fjernet. Dette regelverket ble endret som en tilpasning til EUs regler om offentlige innkjøp og statsstøtte.

Kommunenes handlingsrom er snevret inn og resultatet er at Norge har en boligpolitikk som er svært markedsorientert med kun små innslag av både eie- og leieboliger med pris under markedet.

Hva gjør andre land?

Det offentliges handlingsrom for en sosial boligpolitikk er vesentlig større i mange andre land i Europa, som både har kraftigere virkemidler som kan brukes av kommunene og større andeler av boligmarkedet med regulerte priser under markedsnivå. Eksempler på dette er:

Tyskland, som har en planprosess der det kan legges inn vesentlig flere føringer i utbyggingsavtaler enn det en kan i Norge, også om hvordan boliger skal omsettes og organiseres.

Storbritannia, som også har mulighet for å forhandle inn vesentlig flere elementer inn i en utbyggingsavtale enn i Norge, også at deler av boligene skal selges eller leies ut til under markedspris og hvordan disse boligene skal forvaltes.

Nederland, som gir kommunene forkjøpsrett til oppkjøp av tomt og i tillegg i stor grad anvender ekspropriasjon og/eller trussel om ekspropriasjon som virkemiddel for en sosial boligpolitikk. Boliger som bygges for markedet uten prisregulering betaler høyere bidrag til infrastruktur enn boliger som er

ment for sosial boligbygging, enten det er eie- eller leieboliger.

Danmark, som har et betydelig innslag av allmenboliger der boligene er eid av beboerne i fellesskap og prisene er regulerte. Kommunene har også rett til å disponere inntil 25 prosent av boligene i de allmenyttige boligene.

Finland, som har en betydelig sektor med ikke-kommersielle leieboliger med subsidierte boliger der en kan få tildelt bolig og ikke kastes ut selv om inntekten skulle gå opp, dvs. at boligen er stabil. Sektoren med prisregulert leie omfatter rundt 14 prosent av boligene i Finland.

Hva brukes verdiene til i Norge?

At det er store verdier og mulighet for gevinst i eiendomsmarkedet i Osloområdet er noe alle ser. Vi kan da også se eksempler på hvordan det i praksis stilles krav om tilskudd til helt andre formål som vilkår for utbygging. Eksempel på det er Telenor Arena på Fornebu og Astrup Fearnley-museet i Oslo. Når det planlegges t-bane til Fornebu er det også meningen at grunneierne langs banen skal betale 3 milliarder. Verdien av rett til å bygge kan gi rom for en betydelig sosial boligsektor.

Om organisering av ikke-kommersielle boliger og virkemidler for å få det til

Et viktig mål med boligpolitikken kan være å bygge opp en betydelig sektor med boliger som eies eller leies til lavere pris enn markedet. Det forutsetter at den lave prisen som fastsettes ikke blir en gavepakke til førstegangskjøper, men blir igjen i boligen.

Dette forutsetter borettslag med kontrollerte priser og kontrollert omsetning slik at en unngår penger under bordet. Dette fungerer utmerket i mange borettslag spesielt for eldre i Norge i dag, og kan utvides til andre grupper. Tilsvarende kan det organiseres stiftelser med ikke-kommersiell utleie av boliger.

Av virkemidler som kan brukes er følgende:

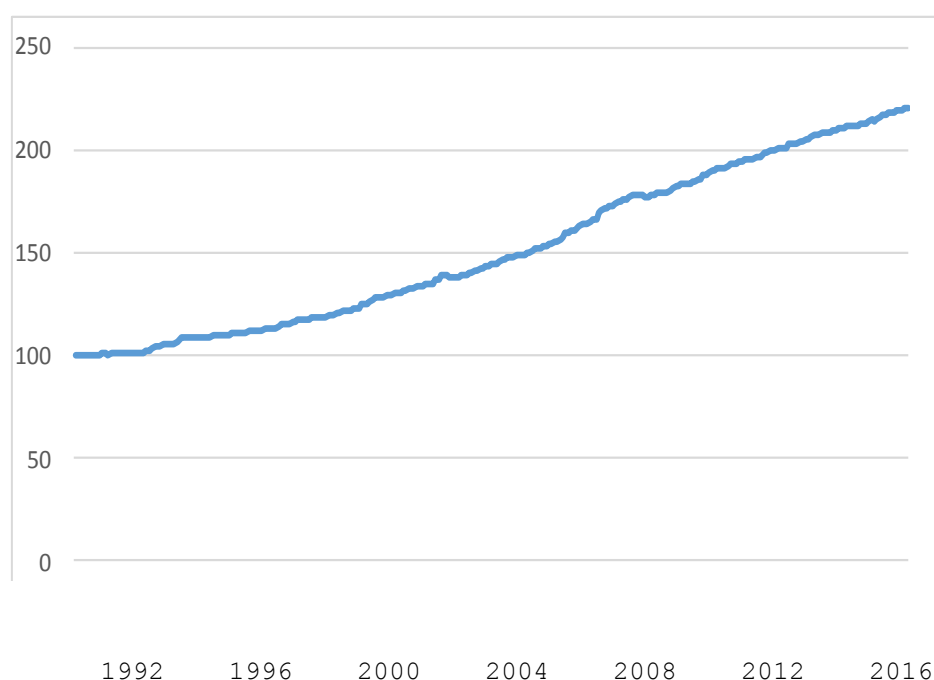
- En mer aktiv holdning til kjøp og bruk av kommunale tomter. Et eksempel på det er «Sandnes-modellen»
- Utbyggingsavtaler må inngås før en legger rammene for planen. Det vil kunne styrke kommunens forhandlingsposisjon, som også kan brukes til å legge inn krav om pris på boliger og hvordan boligene skal organiseres. Enten ved at unntaksbestemmelsene i plan og bygningsloven anvendes eller ved at loven endres.
- Tomtepriser må fastsettes ut fra tidligere bruk, ikke mulig framtidig bruk. Det er kommunen som gjennom reguleringsbestemmelsene bestemmer verdien av en tomt. Denne nye verdien som skapes må brukes til fellesskapets beste.
- I Norge kommer det store flertallet av forslag til reguleringsplan fra private. Dette gir utbyggere stor makt over hva som planlegges. Kommunene bør selv i større grad utforme planer som definerer innhold, form og organisering av det som skal bygges.
- Om nødvendig bør en bruke ekspropriasjon for å sikre en sosial boligbygging.
- Kommunenes eiendom må brukes for å få på plass avtaler om sosial boligbygging.
- På leiemarkedet bør en gå vekk fra gjengs, dvs. markedsbasert leie, og over til at leiepris tar utgangspunkt i kostnader.

Virkemidler som brukes i andre land burde være mulig å bruke i Norge også.

3 Prisutvikling boligmarkedet i Norge

Før vi ser nærmere på boligsituasjonen i Osloområdet, noen ord om prisutviklingen på boliger i Norge. Prisene på boliger har økt vesentlige sterkere enn kostnadene for å bygge boliger. Dette gjelder både nye og brukte boliger. Byggekostnadsindeksen viser litt over dobling av kostnadene fra 1992 til 2016. (Figur 3.1)

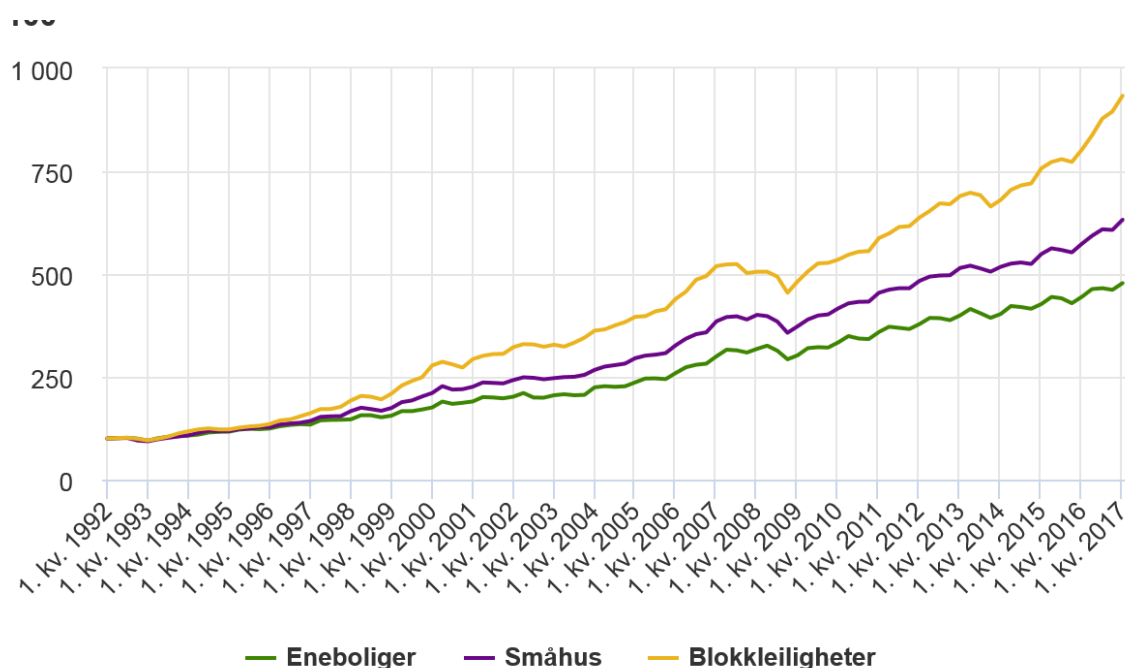
Figur 3.1: Byggekostnadsindeks for boliger (blokk)
Kilde:SSB. 1992 = 100



Brukte boliger har steget vesentlig utover det som er veksten i byggekostnader. Spesielt har blokkleiligheter steget kraftig i pris. Med Statistisk Sentralbyrås utgangspunkt, der prisen i 1992 er satt lik 100 er indeksen i første kvartal 2017 følgende (figur 3.2):

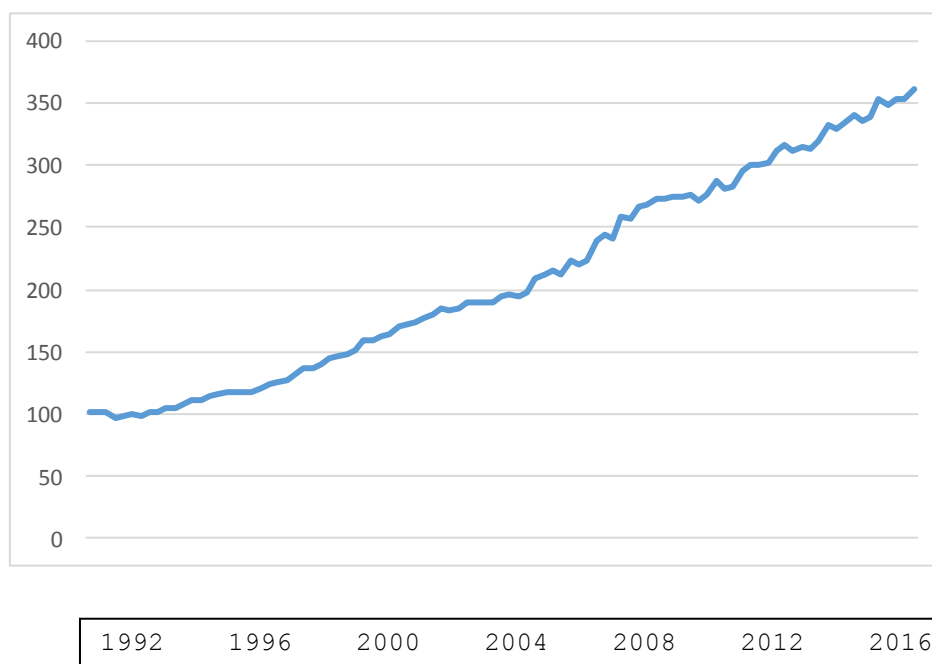
- Blokkleiligheter 933,9, dvs. noe over 9 ganger prisen i 1992
- Småhus 622,3, dvs. noe over 6 ganger prisen i 1992
- Enebolig 478,1, nesten 5 ganger prisen i 1992

Figur 3.2: Prisindeks for brukte boliger. 1992 = 100.



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 3.3: Prisindeks for nye eneboliger. Kilde SSB

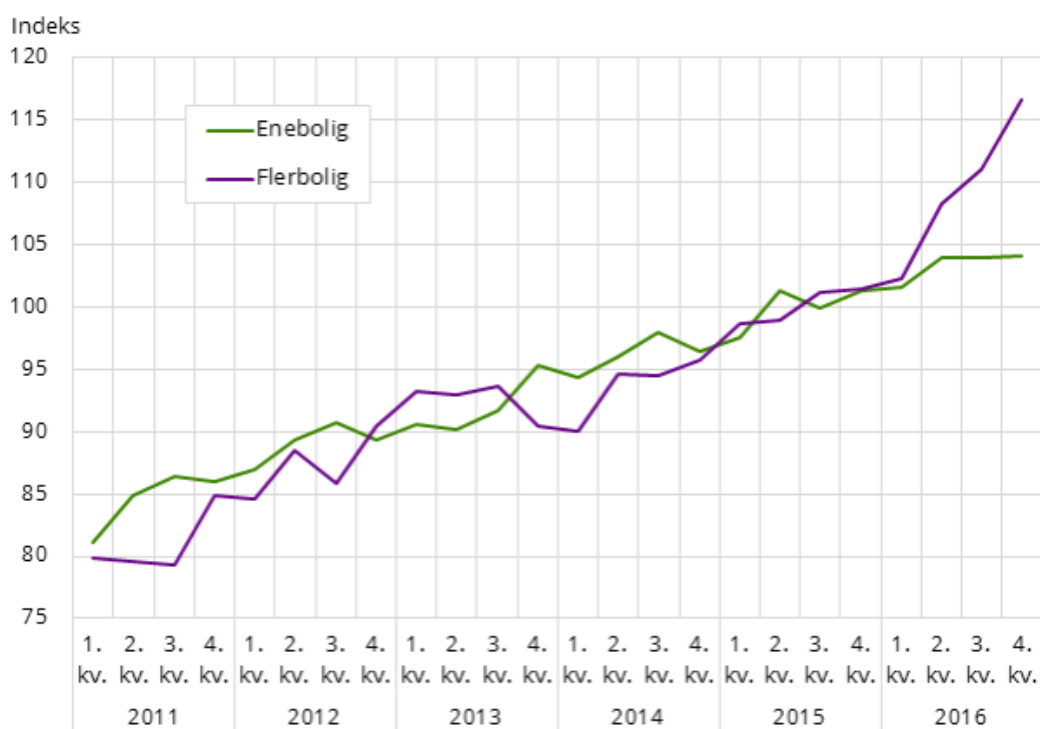


Ser vi på utviklingen av prisen på nye boliger, ser vi de siste årene også en kraftig prisstigning spesielt for flere boliger, dvs. blant annet blokk.

SSBs prisindeks for nye eneboliger i samme tidsrom viser at prisene har steget noe svakere enn for brukte eneboliger. Setter vi 1992 til 100 er indeksen nå noe over 350, dvs. 3,5 ganger prisen fra 1992. Prisstigningen er svært mye sterkere enn kostnadsutviklingen i byggemarkedet.

Utviklingen de siste årene viser også at flerboliger, bl.a. blokk har steget vesentlig mer enn prisene for eneboliger. (Figur 3.4)

Figur 3.4: Prisindeks for nye boliger. 2015=100. (Kilde SSB)



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kostnadsutvikling for boligbygging er noe lavere enn lønnsveksten i samme periode, mens prisene har steget vesentlig mer. I 1992 var lønna for et normalårsverk ca. 204 000 kr. Nå er det omtrent 500 000, en stigning på rundt 250 %⁵. Mens kostnadsutviklingen i byggemarkedet har vært svakere

⁵ SSB

enn lønnsutviklingen, har derimot pristigningen på både nye og brukte boliger vært vesentlig sterkere enn lønnsstigningen. Situasjonen er vesentlig verre i Oslo, noe vi skal se nærmere på i neste kapittel.

4 Boligmarkedet i Osloområdet

Boligprisene i Osloområdet er mye høyere enn i andre deler av landet. Dette illustrerer at det ikke er byggekostnadene som er prisdrivende⁶, men markedet i seg selv. Gevinsten ved det høye prisnivået tilfaller tomteeiere og utbyggere.

Prisene i Oslo ligger normalt høyere enn i resten av landet. De siste årene har den relative prisforskjellen økt slik at prisene i Oslo drar ytterligere i fra. Dette kan illustreres med prisindeksen Krogsveen lager (figur 4.1), som viser at gjennomsnittlig kvadratmeterpris i Oslo nærmer seg det dobbelte av snitt for hele landet.

Figur 4.1. Boligpriser Oslo sammenliknet med hele Norge og noen andre byer (Kilde: Krogsveen)



Det er svært interessant å se på hvordan prisene i Oslo er sammenliknet med i resten av landet. En

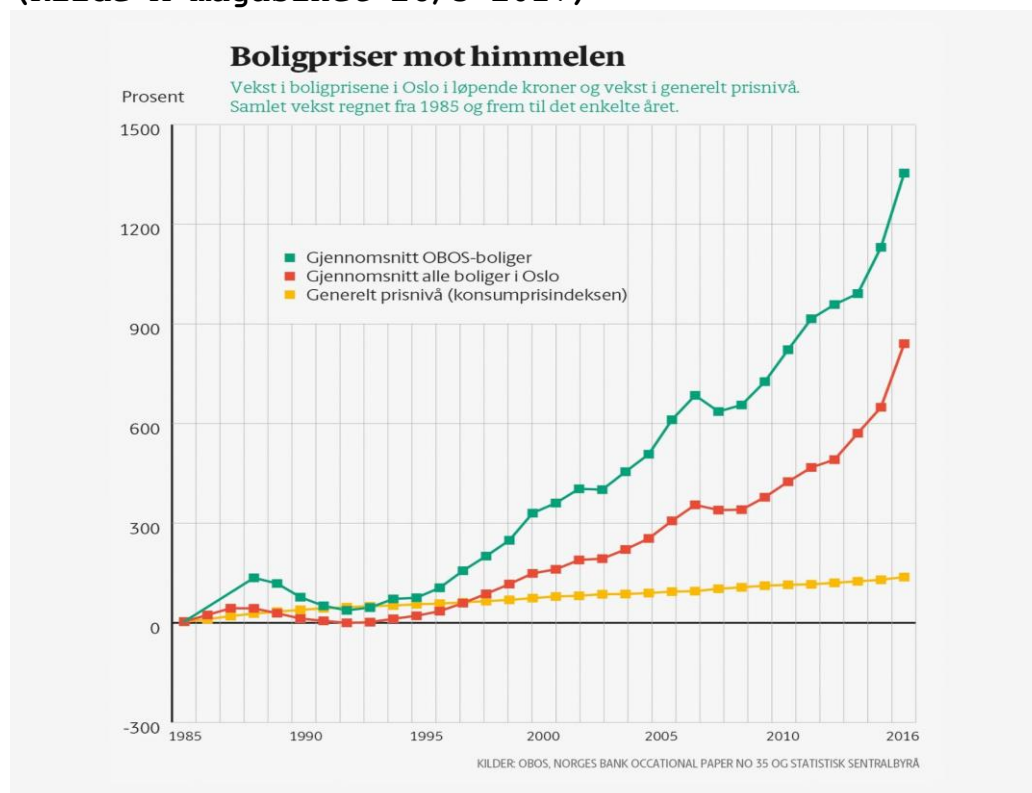
⁶ En viktig del av boligdebatten er om nye krav fra myndighetene har vært prisdrivende. Det er gjort analyser (f.eks. Øyvind Bånerud og Olle Rudén «NOTAT: Kostnadsvurdering av boligblokk med kjeller») av dette som viser at nye krav nok har bidratt noe til prisstigningen, men de kan ikke forklare mer enn litt av de økte prisene, i enda mindre grad i Oslo enn i andre deler av landet.

oversikt over prisene på brukte boliger fra Krogsveen (figur 4.1) viser at boligprisene i Oslo er rundt 80 prosent høyere enn i Norge sett under ett. Prisene i Oslo ligger også vesentlig over prisene i kommuner som Bergen og Kristiansand. Vi snakker altså om både et særlig høyt prisnivå i Oslo og en særlig sterk prisstigning.

Dette bekreftes også av SSBs prisundersøkelser som vi så på i kpt. 3. SSB deler inn landet i regioner. Prisveksten på brukte boliger i Oslo og Bærum fra 1. kvartal 2016 til samme kvartal i 2017 var på 21 %, mens den for landet under ett var under halvparten, 10,3 %. Nest høyest prisvekst hadde vi i resten av Akershus, 16,0 %. Veksten for blokkleiligheter i Oslo og Bærum var enda høyere, 23 %.

Utviklingen illustreres ytterligere når vi ser på utviklingen av priser på OBOS-boliger sammenliknet med gjennomsnittet av alle boliger i Oslo og veksten i det generelle prisnivået. Prisveksten på OBOS-boliger har vært sterkere enn gjennomsnittet av alle

Figur 4.2. Prisvekst OBOS-boliger sammenliknet med alle boliger i Oslo og generell vekst i prisnivå (Kilde A-magasinet 26/5-2017)



boliger, noe som ikke er veldig overraskende siden utgangspunktet nok var noe lavere for OBOS-boliger i 1985, men som illustrer at det er markedet som nå bestemmer.

4.1 Store prisforskjeller i Oslo

Imidlertid er det svært store prisforskjeller på bolig innenfor Osloområdet. Disse forskjellene kan synes å ligge relativt fast når vi sammenlikner prisene etter år 2000. Basert på undersøkelse Rolf Barlindhaug (NIBR) har lagt fram kan det se ut som om prisene i indre og ytre by vest ligger 60 - 90 % høyere enn noen områder i ytre by øst eller Oslo Syd.

Barlindhaugs oversikt (figur 4.3) er ganske grovmasket, hans oversikt viser hvor store forskjeller det er innenfor de områdene han opererer med. Det er som eksempel neppe fornuftig å se på boligprisene i Bærum som om det er et område, det er betydelige forskjeller mellom Bærum øst og Bærum vest, og forskjellene er økende. Kvadratmeterprisen på Fornebu (Bærum Øst) for en ny leilighet er nå 82 500⁷, mens den tilsvarende prisen på Vøyenenga (Bærum Vest) er 54 000 kr, forskjeller som langt på vei kan sammenliknes med de store prisforskjellene internt i Oslo.

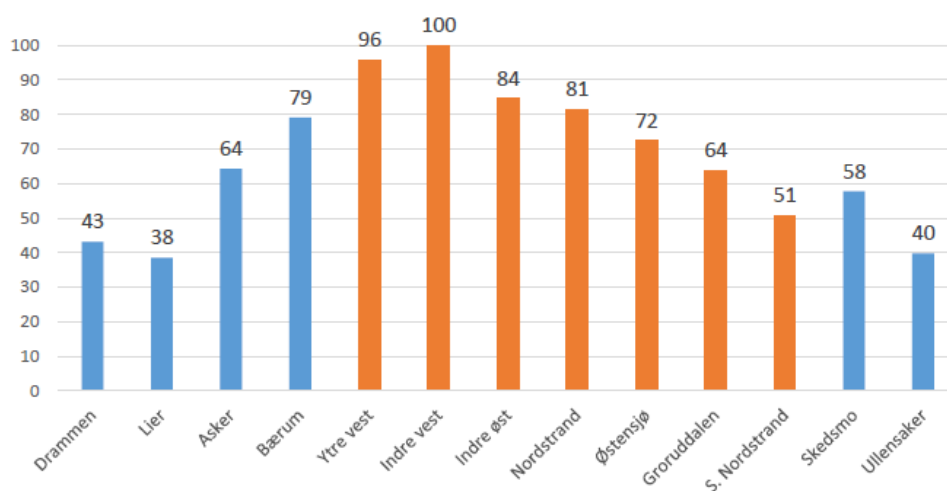
Den store prisveksten vi nå opplever bidrar til en ytterligere segregering av storbyen. Hvor segregert Oslos befolkning er og i hvilken retning utviklingen går er tema for en artikkel i Oslospeilet 3/2016. Her er konklusjonen at⁸ «*Osloungdom fra familier med ulikt inntektsnivå er bosatt mer atskilt i 2012 enn i 1993*» Med henvisning til nasjonal og internasjonal forskning konkluderes det med at økt segregering også fører til «*større sosial avstand mellom ulike grupper*» Det er en sammenheng mellom hva slags boligområde du bor i og ferdes i og hvordan du gjør det seinere i livet.

⁷ Bærum kommune: Kommunal politikk for rimelige boliger. Formannskapssak 69/17

⁸ Bostedssegregasjon i Oslo gjennom 20 år. Oslospeilet desember 2016. Side 16-23.

Når prisene generelt stiger vesentlig mer enn folks inntekter betyr det at det er en mindre sjikt av befolkningen som har råd til å etablere seg i deler av byen. Gjerne de som har høyest lønn og/eller enten har boliger å selge eller har mulighet for støtte fra familie, evt. har arvet.

Figur 4.3. Priser i Osloregionen, 2014. Kilde: Rolf Barlindhaug. NIBR



Den store prisveksten vi ser for boliger i Oslo, spesielt i sentrale områder, har klare likhetstrekk med det vi kan se i andre større byer i Europa. Konsekvensene kan også bli de samme, høy konsentrasjon av befolkning med høy inntekt i sentrum og vestlige bydeler, mens den delene av befolkningen som har middels eller lav inntekt presses ut i periferien.

Det blir umulig for enslige og familier med relativt lav inntekt å spare opp til nødvendig egenkapital⁹:

For å klare egenkapitalkravet på 15 prosent, må en enslig uten egenkapital og pengehjelp fra foreldre eller andre, spare godt over 10.000 kroner i måneden i fire år. Da vil vedkommende få nok til

⁹ <http://www.dagsavisen.no/oslo/en-umulig-boligdrom-1.962053> Det vises til beregninger Kristin Aarland fra NOVA har gjort for DNB.

«inngangsbilletten», men vel og merke bare hvis prisveksten er på 5 prosent i året.

Ikke bare er prisstigningen i Oslo vesentlig over 5 % i året, i tillegg skal de som skal inn i boligmarkedet bo mens de sparer, dvs. at de vil ha høye utgifter til å leie.

4.2 Hvor går pengene?

Hvem er det som tjener på de høye prisene vi har i Osloområdet? Hvor går pengene og hvor mye er det snakk om?

Arkitekt Jørn Skaare har gjort et forsøk på å identifisere årsaken til prisveksten i boligmarkedet i Oslo. Han peker, som mange andre, på det store spriket mellom anslått behov og tilførsel av nye boliger. Et vanlig anslag er at det er behov for rundt 6 - 7 000 nye boliger i året i Oslo, mens det antall som bygges de siste årene er i størrelsesorden 3 000.

Uavhengig av hvor mye som bygges trekker han også fram at svært mange boliger kjøpes som sekundærboliger, objekter for spekulasjon. Lav rente og høy vekst i boligpriser gjør bolig til et svært attraktivt spekulasjonsobjekt. «Det gir leieinntekter, forventet prisstigning og i tillegg store skattefradrag ved låneopptak»¹⁰.

Skaare anslår byggekostnadene for bolig til å være ca. 30 000 kr/m². Dette kan synes som et rimelig anslag når vi ser på de store forskjellene i boligpris i forskjellige byer i Norge, byggekostnadene i Oslo er neppe vesentlig forskjellig fra andre byer i Norge. Skaares anslag for tomtekostnader er i størrelse 5 - 15 000 kr/m². Som eksempel anslår han kostnadene ved å bygge en ett roms leilighet på Fornebu til å være 45 000 kr/m² (30 000+ 15 000), eller til sammen opp mot 1, 5 millioner. En slik bolig selges av OBOS for 3, 3 millioner, eller 110 000 kr/m².

¹⁰ Jørn Skaare: «En smak av kartellvirksomhet. Dagsavisen

Tilsvarende anslår han kostnadene for en torommer på Lillo Gård på Sandaker til å være 40 000 pr. m². Salgsprisen var 3,75 millioner, eller 80 600 kr/m².

En del av tomtekostnadene vil være det utbyggeren nå betaler i bidrag i forbindelse med utbyggingsavtaler. I Osloområdet ligger de bidragene som kreves av utbygger i størrelsesorden 1500 - 4000 kr. pr. kvadratmeter bruksareal (BRA). En svært liten andel av den prisen som nå tas for boliger i Oslo. Noen eksempler¹¹:

- Sandvika Øst: noe under 2000 kr/m² BRA
- Ensjø: 1700 - 2000
- Oslo kommune - byfornyelse: 1700 - 2000
- Skøyen: 3000
- Bekkestua: 1750 - 2000

I Nettavisen presenterer redaktør Gunnar Stavrum et tilsvarende regnestykke. Han ser på utbygging i Fyrstikkalléen på Ensjø¹². Med henvisning til insidere i byggemarkedet anslås utbyggingskostnadene til ca. 35 000 kr. pr m², byggherrekostander til 7 000 kr. pr. m² og tomtekostnader til rundt 15 000 kr. pr. m². Hans anslag er noe over Skaares. Samlede kostander er i så fall rundt 57 000 kr. pr. m². Prisene i prosjekter er omtrent 80 000 kr. pr. m², så fortjenesten er 23 000 kr. for hver kvadratmeter bolig som selges, noe som gir en fortjenestemargin på 40 prosent. Unektelig en god forretning, for utbygger. I tillegg kommer den avkastningen som ligger i en svært høy tomtepris.

Slik boligmarkedet fungerer i dag bestemmes verdien av tomta og av å bygge av hvor mye det tillates å bygge. Å eie en tomt gir i seg selv liten gevinst, hva en tomt kan brukes til er helt avgjørende. Gevinsten ved høy utnyttelsesgrad er enorm, særlig i områder som Oslo sentrum, ytre by vest og Bærum Øst.

Det som i praksis skjer når et område blir plukket ut til fortetting er at prisene drives i været, før det legges konkrete planer for hva som skal bygges. At et område plukkes ut, og /eller det er mulig med

¹¹ Johan Steffensen, Bærum kommune 8/5-2017: Sandvika Øst - Utbyggingsavtaler. Grunnlag forhandlinger infrastrukturbidrag.

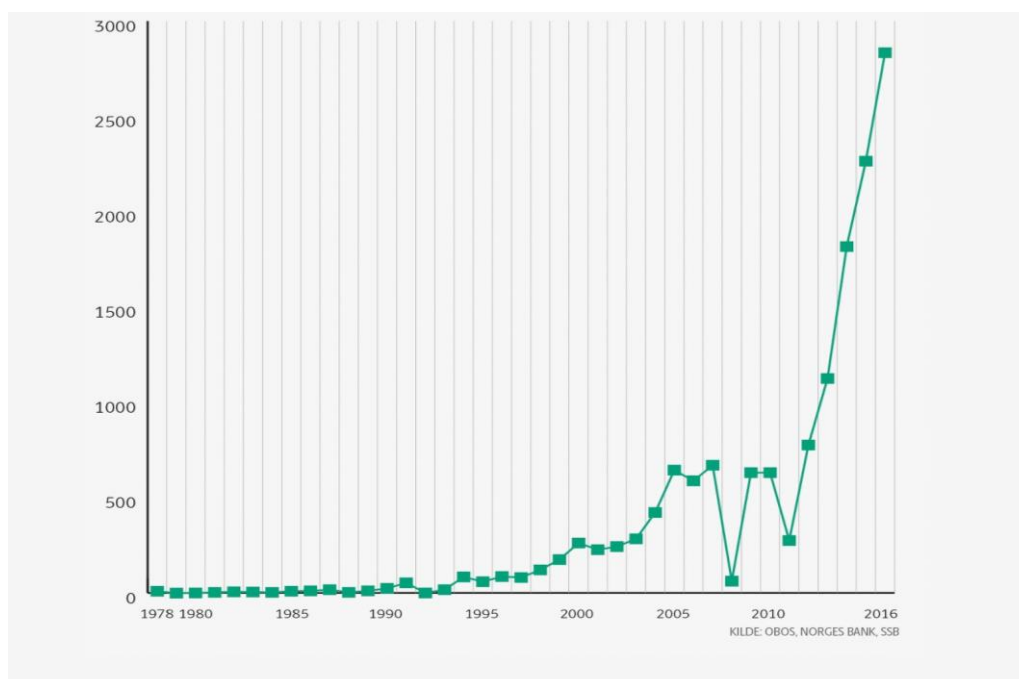
¹² <http://www.boibyen.no/fy17> (16/5 - 17)

fortetting der, fører nærmest automatisk til at mer eller mindre profesjonelle oppkjøpere kaster seg over tomter som er aktuelle for utbygging. Ikke nødvendigvis bare innenfor de sonene der det er avklart at det skal bygges, men gjerne de som er i nærheten også.

4.2.1 Overskuddene stiger

Konsekvensen av den prisstigningen vi ser i Osloområdet er at overskuddet hos utbyggere stiger, til dels voldsomt. Utviklingen av OBOS kan illustrere denne utviklingen. Fra å være en boligkooperasjon som ikke hadde som formål å generere overskudd, kan vi nå se at de har et svært stort overskudd, i 2016 2,8 milliarder av en omsetning på 11,3 milliarder kroner. Dette er fra tilnærmet lik null, dvs. drift i balanse, fram til begynnelsen av 90-åra.

Figur 4.4: Utviklingen av overskudd/resultat i OBOS over tid. Millioner kr. (Kilde A-magasinet 26/5 - 2017)



4.2.2 Røa

Her skal vi se på noen eksempler på hvordan grunneier og utbygger tjener penger. Røa er et av

områdene byrådet i Oslo nå har foreslått som utbyggings- og fortetningsområde. Røa-beboer Kirsten M. Nygaard beskriver hva som skjer når noen aner muligheter for gevinst¹³, hvordan det er å betrakte «pengegriske investorer» fra sidelinjen:

Oppkjøpere som oppsøker eldre mennesker og nærmest 'svindler' til seg hus langt under dagens markedspris, for så i neste sving kaste seg rundt å selge for det tredobbelte til utbygger. Det er forkastelig og umoralsk og burde nyansere det bildet eiendomsmeglere tegner av villaeiere som er så heldig å være i besittelse av en lottokupong.

Den måten boligpolitikken styres på i dag legger til rette for de som både har forhandlingsstyrke og forhandlingserfaring, og er vel kjent fra alle områder der det åpnes for kraftig fortetning. Og det er et spill om mye penger.

4.2.3 Kjelsås

Aftenposten (25/4-17) beskrev pengeflyten ved utbygging i et villaområde på Kjelsås. En typisk utbygging i eplehage, men ikke med veldig høy utnyttelsesgrad. I stedet for en enebolig oppføres det 4 eneboliger. Tomten som bygges ut er på 1,6 mål.

Eneboligen i Revefaret 3 på Kolsås ble solgt for 16,8 millioner kroner, for halvannet år siden 6 millioner over takst. Utbygger anslår at en tilsvarende tomt i et mindre sentralt strøk kunne vært kjøpt for to millioner. De fire husene som er oppført er til sammen solgt for 53 millioner kr., to stykker for 12,5 og to for 14 millioner. Gevinsten er formidabel, en del går til den opprinnelige grunneieren, sannsynligvis mer til utbygger.

4.2.4 Bekkestua

Bekkestua er Bærums nest største sentrum og etter hvert et svært yndet boligmarked for eldre på jakt etter leilighet med heis, peis og garasje. T-banen

¹³ Aftenposten 11/5-17

til Oslo sentrum tar 20 minutter. Bekkestua er også et av de få områdene Bærum kommune ønsker å åpne for tettere utbygging. Dette åpner for tomteoppkjøp og eventyrlige gevinster for de som er grunneiere i utbyggingsområdene, og i tillegg kan spekulere i utbyggers jakt på tomt.

En bolig med tomt på litt under et mål i Kleivveien på Bekkestua ble solgt til utbygger (AF-gruppen og Profier) for 19 millioner, en litt større eiendom i samme område gikk for 25 millioner, rundt 14 millioner pr. mål¹⁴. Den foreløpige vinneren solgte en bolig med tomt på 0,55 mål for 22 millioner, en svært hyggelig gevinst etter at de i 2010 kjøpte huset i Kleivveien 5 c for 5,5 millioner¹⁵.

Nå er det egentlig ingen grunn til å moralisere over hverken grunneier eller utbygger når de skor seg på systemet slik det er blitt. Spørsmålet er hvorfor vi tillater at skal være slik? Hvorfor har vi bygd opp et boligsystem der gevinsten fra markedet, gevinsten av hva en omregulering eller omdisponering av tomten tilfaller grunneier og/eller utbygger i stedet for å bli brukt til å bygge boliger for alle? Hvorfor brukes ikke virkemidler som kunne gitt en helt annen fordeling av verdiene, inkludert betydelig flere boliger med en pris til å leve med, i hele byen, slik byrådet ønsker.

I de neste kapitlene skal vi se på virkemidler som kan brukes, og som ofte brukes i andre land.

¹⁴ Budstikka 1/3 - 2016

¹⁵ Budstikka 30/8 - 16

5 Politisk handlingsrom

Fordelingen av boliger i Norge er svært markedsstyrt. I mange land, også i Vest-Europa, har kommune og stat langt flere og sterkere virkemidler til rådighet enn det vi har i Norge. Rommet for politisk styring er lite. Det er også begrenset slik at markedets rolle er vesentlig viktigere enn tidligere.

Historikeren Berge Furre beskriver målsettingen med boligpolitikk i Norge i tiårene etter krigen som at¹⁶

ein stor regulert boligmarknad, ein sterk boligkooperasjon, offentlig styring, subsidiert boligbygging med eit sosialt og utjamnande siktemål var kjenneteikn ved den 'sosialdemokratiske orden'

Sosialdemokratisk orden var noe som preget boligpolitikken i hele landet, og forutsatte ikke at Arbeiderpartiet hadde styring. De samme målsettingene var utvilsomt også retningsgivende for utbyggingen av et område som Rykkinn på 70-tallet, i det som også den gang var det Høyredominerte Bærum.

Dette er historie. Fra å ha en aktiv politikk for å styre tilgangen på boliger og også fordelingen av boliger, er statens rolle kraftig redusert. Mary Ann Stamsø beskriver det i en ny bok, «Velferdsstaten i endring»¹⁷:

Innenfor boligsektoren er det i hovedsak markedet som fordeler, mens politiske tiltak i hovedsak går ut på å styrke husholdningenes stilling på boligmarkedet via skattepolitikken, lån og tilskudd, og via reguleringer i boligmarkedet.

¹⁶ Sitert fra Sørvoll, Jardar «Norsk boligpolitikk 1970 - 2015. Sosialdemokratiets såreste punkt?»

¹⁷ Stamsø, Mary Ann 2017:side 243

Berit Nordahl, førsteamanuensis ved Institutt for By- og regionalplanlegging (NBMU, Ås) beskriver hvordan boligpolitikken er overlatt til markedet¹⁸:

Befolkningsvekst, sentralisering og økende boligpriser er langt fra historisk nytt eller unikt for Norge. Det er imidlertid nytt for oss at utfordringene som veksten medfører i hovedsak skal løses av markedet alene. Arbeidsdelingen mellom myndighet og marked er forskjøvet i forhold til tidligere tider. Til forskjell fra mange andre land, og til forskjell fra tidligere tider i Norge, har myndighetene en svært tilbaketrukket rolle i byggingen av nye boliger. Staten har definert som sin viktigste rolle å legge til rette for et velfungerende boligmarked (St.meld.nr. 23 (2003-2004): staten trekker opp rettigheter og plikter knyttet til oppføring og omsetting av boliger og utformer krav mht standard og kvalitet.

Dette er et kraftig brudd med andre deler av boligpolitikken som ble ført etter krigen. Vi hadde et politisk mål om at¹⁹ «boughtgiftene ikke skulle overstige 20 prosent av en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn» og i tillegg var «et uttalt politisk mål at boligfordelingen skulle være mer lik enn inntektsfordelingen». Arbeiderpartiet hadde i sitt partiprogram at «ingen skulle tjene penger på å eie andre boliger», en programpost med tydelig brodd mot kommersiell utleie av boliger. En mann som senere statsminister Trygve Bratteli la på Aps landsmøte i 1949 vekt på at andre menneskers hjem ikke skulle være et område for «privat business». Boligbygging skulle organiseres slik at de nye «husene enten eies av beboerne i fellesskap - i kooperative byggelag, eller for småhus av beboerne selv».

Spørsmålet er så hvilke redskaper politikerne har gitt fra seg, og om det er mulig å gjenskape noen av

¹⁸ Nordahl, Berit: Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering. Revidert 31/12 - 2012

¹⁹ Dette og påfølgende sitater om Arbeiderpartiet fra Stamsø 2017:247

disse redskapene slik at de kan bli effektive virkemidler i en sosial boligbygging²⁰.

5.1 Endret rolle for Husbanken

Parallelt med endringene i de politiske målsettingene for boligmarkedet ble Husbankens rolle endret. Husbanken hadde fra etableringen i 1946 en sentral rolle som i all boligpolitikk ved å gi²¹ «rimelige lån og tilskudd til kjøp og bygging av boliger». I tillegg hadde også Husbanken behovsprøvde virkemidler, og de ga rimelig lån og tilskudd både til borettslag og andre frivillige organisasjoner samt kommuner slik at de kunne tilby rimelige utleieboliger til under markedspris (Stamsø 2017:248).

Denne rollen ble kraftig snevret inn og redusert slik at Husbanken i dag har endret rolle fra å²² «være en sosial boligbank for hele befolkningen til å bli en sosial boligbank for utvalgte grupper», i praksis en bank som har et snevert mandat som går ut på å hjelpe borgere på individuelt nivå. Dette er en helt annen målsetting enn det som var formålet med boligpolitikken i tiårene etter krigen, virkemidlene blir da selvfølgelig også helt andre.

5.2 Litt om utbyggingsavtaler

Et sentralt spørsmål er kommunenes bruk av utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler var og er et mye brukt redskap ved boligbygging i Norge, men hva avtalene kon omfatte er innskrenket. Et eksempel på det er Byggesaksforskriften, der det er tatt inn et

²⁰ I denne rapporten bruker jeg begrepet sosial boligbygging/politikk på samme måte som begrepet defineres i NIBR rapport 2014:8: *Sosial boligpolitikk viser til en «En nybyggingspolitikk med en sosial profil viser til en boligbyggingspolitikk som sørger for at en andel av de nybygde boligene tilbys til priser/husleier som er lavere enn i tilsvarende, omkringliggende boliger» Dette til forskjell fra «'Boligsosiale tiltak' [som] viser til individrettede tiltak overfor vanskeligstilte».*

²¹ Stamsø 2017:248

²² Stamsø 2017:251

eksplisitt forbud mot at en utbyggingsavtale kan omfatte såkalt sosial infrastruktur, dvs²³

Det kan ikke avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige med hjemmel i lov er forpliktet til å skaffe til veie.

Det kan imidlertid åpnes for unntak (Plan- og bygningslovens 17-7):

Departementet kan etter søknad gi samtykke til å fravike reglene i dette kapittelet der samfunnsmessige interesser tilsier det.

Plan og bygningslovens utgangspunkt er at det en kan inngå utbyggingsavtale om at utbygger skal dekke utgifter til infrastruktur, som veier, vann, kloakk, utearealer o.l. Ikke det som kalles sosial infrastruktur. Ikke pris på boliger, og heller ikke hvordan boliger skal organiseres, f.eks. i form av utleieselskap som skal drives uten å ta ut profitt eller borettslag som regulerer både pris og omsetning.

Her har Norge gitt fra seg viktige virkemidler andre land har, noe vi kommer tilbake til i neste kapittel. Det finnes imidlertid måter som trolig kan anvendes for å komme rundt ordlyden i plan- og bygningsloven. En er å utnytte den posisjonen kommunen har som grunneier i mange områder til å legge føringer for hele utbyggingen ved å benytte sin posisjon som tomteeier, ikke reguleringsmyndigheten.

En annen er å benytte ekspropriasjon av grunn, som i dag knapt anvendes til boligpolitiske formål, men som juridisk er mulig.

Et tredje er spørsmål om hva som kan defineres inn i hvilke samfunnsmessige interesser som kan åpne for unntak fra plan og bygningsloven, slik det er åpning for.

²³ Byggesaksforskriften §18-1

Unntak fra plan og bygningslovens bestemmelser kan gis. Et eksempel er en avtale mellom Bærum kommune og OBOS om videre utbygging på Fornebu.²⁴ Her er det åpnet for at OBOS kan gi bidrag til sosial infrastruktur. Når forbudet mot bidrag til sosial infrastruktur ble innført var det²⁵ «for å regulere avtaler i kommuner med et betydelig utbyggingspress, ofte i randsonen til store byer». Men unntak er mulig²⁶ «der samfunnsmessige interesser tilsier det». I tillegg er dette en bestemmelse som går på hva en kan kreve bidrag til. Spørsmålet er om ikke den voldsomme klassesdelinga vi nå ser i Oslo-området bør kunne åpne for unntak nettopp for å kunne sikre en sosial boligbygging i hele byen også. Og ikke bare i Oslo og Bærum.

5.3 Økonomisk virkemidler, særlig skattepolitikk, favoriserer boligeiere, ikke leietakere

De skattepolitiske virkemidlene favoriserer klart eie sammenliknet med å leie. Skattesubsidiene ved gunstige skatteregler for eier av bolig og fritidseiendom ble i 2015 beregnet til 41 milliarder kroner. Beløpet er beregnet på grunnlag av lavere inntektsbeskatning (fradragsmuligheten) og at eiendom verdsettes til langt under markedsverdi²⁷.

Dette er et sentralt poeng i en artikkel av Sandlie og Sørvoll i en artikkel i Tidsskrift for velferdsforskning²⁸:

Den norske eierlinja har ikke minst kommet til uttrykk i et eiervennlig og nærmest leieboerfiendtlig skatteregime²⁹. Boligeiere nyter godt av avskaffelsen av fordelsbeskatningen i 2005, fradragsretten for gjeldsrenter, lav formueskatt og svært beskjedne

²⁴ Kommunaldepartementet 28/10 - 2015

²⁵ Samme

²⁶ Plan- og bygningsloven §64-f

²⁷ Prop. 1 LS, 2015-16), referert i Stamsø 2017:255

²⁸ Hans Christian Sandlie og Jardar Sørvoll: «Et velfungerende leiemarked?» Tidsskrift for velferdsforskning 1/2017

²⁹ Her henviser Sandlie og Sørvoll til Torgersen (1996). INAS-rapport 5/1996

kommunal eiendomsskatt. Boligeiere kan også leie ut inntil halvparten av egen bolig skattefritt.

Konsekvensen er at det er lite gunstig å leie hvis en kan komme seg inn som eier i boligmarkedet, leietakere straffes i virkeligheten økonomisk når de ikke har råd til å bli boligeiere.

5.4 Offentlig eierskap til tomt

En politikk for aktiv sosial boligbygging er vesentlig enklere for kommunen hvis de har god tilgang på tomter til en rimelig penge. Et viktig virkemiddel her var at kommunen hadde forkjøpsrett til tomter regulert som LNF-områder (Landbruk, natur og friluftsområder) med utgangspunkt i en verdifastsettelse basert på slik bruk. Disse reglene baserte seg på konsesjonsloven som ble endret i 2004. Bakgrunnen var en tilpasning til EUs regler om offentlige innkjøp og statsstøtte³⁰. Konsekvensen ble at *«når kommunen i dag skal drive oppkjøp i fri konkurranse med private blir tomtene ofte svært dyre, og ofte spesielt utfordrende å nytte til sosiale formål»*.

Når en kommune da vurderer å omregulere et område for å bruke det til et formål som sosial boligbygging så tilfaller gevinsten ved omreguleringen grunneier, ikke fellesskapet. Verdien av endrede reguleringsbestemmelser tilfaller grunneier, ikke fordi de eier, men fordi de eier en tomt som er gunstig plassert i forhold til utbygging. Er det rimelig at endrede planer skal utløse enorme gevinster til grunneier alene? Gevinster som det ikke finnes noen mulighet til å få uten omregulering?

Begrensningene som finnes for kommunene i forhold til kjøp av tomt betyr likevel ikke at tilgang på tomter er uviktig, snarere tvert imot. Et eksempel på dette er den såkalte Sandnes-modellen, som omtale nærmere i kpt. 9. Den forutsetter at kommunen har relativt mye tomt tilgjengelig. Selv om tilgangen på byggeklare tomter i offentlig eie er mindre i Norge

³⁰ NIBR-rapport 2014:8, side 24, 25 og 10

enn i mange andre land, så eier ofte kommunene tomter som er viktig for å få til en helhetlig planlegging, og derfor er svært nyttige redskap hvis en ønsker en offensiv sosial boligbygging.

5.5 Hvor er Norge i dag?

Så er spørsmålet om kommunene i dag har de redskapene som skal til, og er nødvendige, for å løse de boligpolitiske utfordringene markedet skaper. Lite tyder på at de har det.

Oppgavefordelingen mellom kommunale myndigheter og private, slik det har blitt, kan beskrives slik³¹:

Kommunene har:

- Ansvar for å bidra til klargjøring av arealer for nybygging og utbygging samt planarbeid
- Byggesaksbehandling
- Ansvar for husstander med svak økonomisk evne og hushold som av andre grunner ikke kan skaffe seg en bolig i det ordinære boligmarkedet

Private, herunder boligsamvirket:

- Finansierer og utformer byggeprosjekter og (til dels) utarbeider detaljplanene
- Prosjekterer og oppfører boliger
- Forvalter deler av boligmassen

Plan- og bygningsloven er utformet slik at den i stor grad begrenser det politiske handlingsrommet. Hvordan lovverket regulerer rommet for utbyggingsavtaler kan illustrere dette. Et eksempel kan være at det kan avtales at kommunen skal ha forkjøpsrett til en del av boligene, men da skal de kjøpes til markedspris³². I praksis dyre boliger der markedsprisen er høy.

Men er dette en nødvendig tilstand innenfor dagens system, eller har andre land vi ofte liker å sammenlikne oss med beholdt en vesentlig større redskapskasse som gir muligheten for en sosial boligpolitikk?

³¹ Beskrivelse av oppgavefordeling baserer seg på formannskapssak 69/17, Bærum kommune

³² Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan og bygningsloven) §17-3 med forskrift.

6 En fyldigere verktøykasse er mulig

Mange europeiske land har et vesentlig større handlingsrom når det gjelder utformingen av boligpolitikk. Flere andre land i Europa har en politikk for sosial boligbygging som gir myndighetene helt andre muligheter for å legge føringer, både gjennom avtaler og ved ordninger som på en helt annen måte sikrer det offentliges muligheter til kjøp av tomt på en økonomisk fornuftig måte.

6.1 Tyskland

I Tyskland gjennomføres reguleringsplaner enten som en planprosess som likner på den norske, eller «*som en forhandlingsprosess hvor selve utbyggingsavtalen er det sentrale*»³³. Det springende punktet, som i dag ikke er mulig, eller i det minste sterkt begrenset i den norske plan- og bygningsloven, er å snu rekkefølgen i en planprosess. I følge Fredrik Holth³⁴ kan prosjektplanlegging etter den tyske loven inndeles i følgende punkter:

1. Presentasjon av en prosjektplan fra utbygger
2. Planmessige og politiske avklaringer
3. Utarbeidelse av utbyggingsavtale
4. Utarbeidelse av reguleringsplan
5. Gjennomføring

Det springende punktet her er at de føringer som legges i utbyggingsavtalen kan være vesentlig mer omfattende enn de vil være i en norsk planprosess. Det vil f.eks. være mulig å legge helt andre føringer i forhold til boligsosiale formål enn det som kan legges inn i en norsk utbyggingsavtale.

Som vi tidligere har vært inne på er det i realiteten planmyndighetene som bestemmer et områdes verdi. Som et ledd i de utbyggingsplaner som foreligger skjer det i virkelighetene forhandlinger som bestemmer hvor stor verdi den tomten som bygges

³³ Holth, Fredrik: Prosjektplanlegging etter tysk modell. Kart og Plan 1/2017

³⁴ Samme

ut skal ha, og det er ikke uvanlig at det legges føringer på hvor stor del av tomten som f.eks. skal opparbeides til park og selvfølgelig hvor mange boliger som kan bygges innenfor rammen av planen. Men det kan ikke legges føringer for hvordan boligene skal organiseres. I Norge kan det ikke gis reguleringsbestemmelser som «omhandler privatrettslige forhold, herunder økonomiske forhold, medlemskap i foreninger og lag, eierskap osv.»³⁵ Skulle vi sett til Tyskland burde vi utvidet kommunenes verktøykasse slik at også slike elementer kunne avtales i forkant av vedtak av reguleringsplan. Det vil være helt avgjørende for muligheten til f.eks. å legge inn krav om at deler av utbyggingen skal avsattes til leieformål med et ideelt eierskap eller til borettslag med kontrollert omsetning av boliger, slik vi har for mange eldre i norske kommuner. (se kpt. 8)

Holth oppsummerer i sin artikkel om Tyskland at følgende områder bør en vurdere å ta inn i norsk lov³⁶:

1. Fjerning av forbudet mot å innta krav om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.
2. Vurdere muligheten for at det etter et «prosjektplanleggingsspor» kan gis reguleringsbestemmelser av individuell og privatrettslig karakter.
3. Vurdere krav om framforhandlet utbyggingsavtale før reguleringsplan vedtas.
4. Vurdere lovpålagte krav om frist for gjennomføring av prosjekt hvor «prosjektplanleggingssporet» følges.

Et slik lovregime ville styrket kommunen i forhold til utbyggingsinteressene.

6.2 Storbritannia

Muligheten for å forhandle fram utbyggingsavtaler med større detaljeringsgrad enn i Norge finnes også

³⁵ Samme s. 73

³⁶ Samme s.74

i Storbritannia. Det britiske systemet åpner for følgende elementer³⁷:

- Kommunene kan kreve en andel rimelige boliger i nye boligprosjekter (drar nytte av verdistigning på areal)
- Betingelsene i reguleringsplanen: En andel av boligene skal selges/leies ut til "below market price"
- Det forhandles om hvordan andelen best kan brukes:
- Eie-leie fordeling
- Tildelingskrav-målgruppe-innretningen på boligene
- Det forhandles om bidragets størrelse
- Statlig produksjonstilskudd kan gis i tillegg
- Tilskudd/subsidier kan gis til løpende boutgifter
- Det forhandles om organiseringen/forvaltningen av boligene

Med et slikt system på plass i Norge vil det være mulig å forhandle fram ordninger der det kan legges føringer både for eierskap, organisasjonsform og formål for deler av boligbyggingen der det skal bygges ut. Et av formålene kan da være at de verdiene som utløses ved at et område reguleres om til boliger brukes til allmenhetens beste og ikke tilfaller de so tilfeldigvis sitter på grunneierrettigheter i de områdene som skal bygges ut.

6.3 Nederland

Nederland³⁸ kobler i stor grad arealpolitikk, planlegging og boligpolitikk. Et viktig redskap er en aktiv tomtepolitikk, kommunene driver «*løpende oppkjøp og samler arealer*» for å påvirke den sosiale profilen i nye boligprosjekt. «*I de senere årene har Nederland utviklet et system som supplerer kommunalt*

³⁷ Rolf Barlinthaug: Rimelige boliger. Boligseminar Bærum kommune 21/3 - 2017

³⁸ Beskrivelsen bygger på NIBR 2014:8, kpt 9.2.2

eierskap med bruk av planloven». Kommunene kan da erverve tomter gjennom ekspropriasjon eller ved bruk av forkjøpsrett. Ekspropriasjon brukes i stor grad som et ris bak speilet, selv om ekspropriasjonen i praksis sjelden kommer til anvendelse, muligheten er nok³⁹.

Kommunal forkjøpsrett er hjemlet i en egen lov, WWG. Også WWG er tett koblet mot den lokale planen. I følge WWG har kommunen forkjøpsrett ved alle arealtransaksjoner i områder der kommunen på forhånd har lagt inn bestemmelser om at de kan bruke forkjøpsrett [noe som er vanlig]. Loven er kraftfull: i slike områder er grunneier forpliktet til å tilby arealene til kommunene, før det legges ut for salg i markedet.

Problemet med slik oppkjøp er risikoen for verdifall. Derfor har man i Nederland utviklet redskap som skal gi kommunene større muligheter til å påvirke «arealbruken og boligbyggingens innretning uten erverv»

Nederland har muligheten for å inngå utbyggingsavtaler der kommune og utbygger deler på kostnadene ved infrastruktur. Spesielt interessant i forhold til en sosial boligbygging kan det være at «dersom en utbygger planlegger å bygge kommersielle boliger betales en høyere andel enn ved sosial boligbygging».

Lovgivningen i Nederland skiller da mellom følgende kategorier:

- Sosiale utleieboliger
- Sosial selveie
- Selvbyggerboliger
- Selveierboliger bygget for ordinært salg i markedet

Hvis bolig skal inngå i en av de sosiale kategoriene underlegges de statlig regulering av maksimale priser for salg eller utleie. For at dette skal være forutsigbart for utbygger må de lokale myndighetene ha identifisert et boligbehov i forkant, laget en

³⁹ Sitater fra NIBR 2014:8, kpt 9.2.2

strategi for dette på forhånd og vedtatt dette som en del av deres lokale plan. I denne planen skal også prisnivået (sosial leie og sosial eie) fastsettes.

Hvis ikke byggeprosjektet følger opp de kommunale planforutsetningene kan hel prosjektet avvises.

Selv om det både i England og Nederland er slik at det meste som bygges av boliger er styrt av markedet, så er det vesentlig mer enn i Norge som bygges og selges på et annet grunnlag enn rent kommersielle⁴⁰:

Til forskjell fra Norge er «housing associations» (noe tilsvarende boligbyggelag i Norge) aktive i nybyggingsmarkedet, men på premisser som avviker fra rene kommersielle utbyggere.

Forutsatt at forholdene legges til rette for det er det ingen grunn til at boligbyggelag i Norge kunne hatt samme rolle.

6.4 Danmark (om allmenntilgjengelige boliger)

Veldig mye av plansystemet i Danmark likner på det norske. En svært viktig forskjell er at også Danmark har flere virkemidler⁴¹.

Virkemidler for å påvirke boligmassens sammensetning og prisnivå inkluderer i Danmark også ulike eierformer for bolig. Som det fremgår fra gjennomgangen av England og Nederland er det et poeng at kommunene kan bruke reguleringsmyndigheten til å kreve en fordeling av boligkategorier i utbyggingsprosjektet. For at denne myndigheten skal ha noen boligpolitisk effekt, må de ulike boligkategoriene være reelt ulike mht eierform, finansieringsform og tilgjengelighet/målgruppe.

Den kategorien som kanskje er mest interessant å se på i en norsk sammenheng er de danske allmenntilgjengelige boliger, som kommer i tillegg til privat

⁴⁰ NIBR 2014:8, side 122

⁴¹ NIBR 2014:8, side 138

utleie og kommunal utleie. Her en kort presentasjon av de danske allmennboligene for eie/utleie, som er en betydelig del av dansk boliger. Omtrent 500 000 boliger, rundt 20 % av det danske boligmarkedet er allmenboliger⁴². Husleien skal betales etter kostpris, noe som er lovregulert. Allmenboligene er eid av bofellesskap med et sterkt utviklet beboerdemokrati, som vurderer hva som skal prioriteres av vedlikehold og oppussing og også kan vedta å øke leien for å sikre penger til andre aktiviteter enn drift, forvaltning og vedlikehold, f.eks. sosiale tiltak og aktiviteter.⁴³

Loven om allmenntilgjengelige boliger fastsetter at kommunene kan disponere inntil 25 % av boligene i en et allmenntilgjengelig boligselskap. Kommunen kan da selv fastsette hvem som skal tildeles disse boligene, og bruker denne retten også til å sikre en etnisk og kulturelle differensiering av beboerne hva kommunen anser dette for nødvendig. Dette også for å unngå at noen etniske grupper blir for dominerende.⁴⁴

Danmark sikrer at det bygges allmenntilgjengelige boliger i alle områder. Når leieboerforeningen i Norge skriver om sektoren bruker de som eksempel at det også etableres slike boliger i et område som «Ørestad, som kan sammenliknes med Sørenga i Oslo».⁴⁵

Allmenntilgjengelige boliger organiseres i dag gjennom Boligselskapene Landsforening, som regulerer spørsmål av felles interesse.

6.5 Ikke-kommersielle leieboliger - Finland

Finland regnes som kanskje det landet i EU som har lykkes best med å videreføre en sosial boligpolitikk. I følge en britisk parlamentsrapport

⁴²

<https://www.leieboerforeningen.no/Aktuelt/tabid/277/ID/979/Bebuarm akt-og-prisregulerte-bustadar-i-Danmark.aspx> I tillegg finnes også almen

⁴³ NIBR 2014:8. s. 141

⁴⁴ NIBR 2014:8. s.141. Her brukes som eksempel at etnisk danske kan prioriteres hvis det f.eks. blir for stor konsentrasjon av somaliere, de får i så fall et tilbud ett annet sted i kommunen.

⁴⁵

<https://www.leieboerforeningen.no/Aktuelt/tabid/277/ID/979/Bebuarm akt-og-prisregulerte-bustadar-i-Danmark.aspx>

er Finland det eneste landet i EU der antall bostedsløse har gått ned de senere årene.⁴⁶ Mye av årsaken tilskrives Finlands store sektor med ikke-kommersielle utleieboliger. Disse utgjør rundt 14 % av det finske boligmarkedet.⁴⁷ Som eksempel er det 44 000 boliger med regulert leie i Helsinki⁴⁸, en by på størrelse med Oslo. De viktigste kjennetegnene ved denne boligsektoren er følgende⁴⁹:

- Av ca. 2,8 millioner er 813 000 leieboliger. Rundt halvparten av disse har regulert leie.
- Leien subsidieres av staten. I tillegg subsidieres ofte tomteinnkjøp.
- Behov styrer tilgang. Behovsgrensene for inntekt ble fjernet i 2008. Husholdningen skal imidlertid ikke ha høy formue.
- Kommunens eiendomsetat fordeler boligene i Helsinki. I resten av landet gjøres dette av borettslaget.
- Leie reguleres med indeks. I 2013 var snittleien for statsstøttede leiligheter i Helsinki 1 140 svensk kroner for hver kvadratmeter i året, mens leien i det åpne markedet var 1 890 svenske kroner.
- Boligene fordeles etter behov, ikke etter kjøtid.
- Du blir ikke kastet ut hvis familiens inntekt stiger.
- Det oppsummeres gode resultater når det gjelder å unngå segregering ved at det planlegges med målsetting om blandet sammensetning av befolkningen.⁵⁰

Finland er således et eksempel på det som er en sosial boligpolitikk, ikke en politikk som baserer seg på individuelle støttetiltak til de som har aller dårligst økonomi.

⁴⁶ <https://www.theguardian.com/housing-network/2016/sep/14/lessons-from-finland-helping-homeless-housing-model-homes>

⁴⁷ Housing Europe. The state of housing in the EU 2015

⁴⁸ <https://www.hemhyra.se/nyheter/finland-social-housing-inte-bara-for-fattiga/> 22/4 - 2014

⁴⁹ Samme

⁵⁰ Tähtinen, Timo: Financing Social Housing in Finland. <http://www.housingfinance.org/>

6.6 Oppsummering

Vi har her gitt en kort presentasjon av hvordan lovverket i fem land, Tyskland, England, Nederland, Danmark og Finland gir større muligheter og flere virkemidler for å etablere en sosial boligbygging enn det norske myndigheter har i dag. Skal en etablere og bygge opp et boligtilbud under markedspris, så må noe bære kostandene ved det, enten direkte eller ved å gi avkall på deler av fortjenesten ved utbygging eller som grunneier. Som vi har illustrert er norsk boligbygging sterkt markedsstyrt. Spørsmålet er om de store verdiene som det er lagt til rette for i et pressområde som Oslo kan brukes til noe annet og mer enn å berike grunneier og utbygger. Dette er et viktig poeng når NIBR oppsummerer boligpolitikken i norske kommuner⁵¹:

Verdiene mange utbyggere eller grunneiere sitter på er dels skapt av offentlige myndigheter over lang tid. Grunnlaget for indirekte å presse ned tomteprisene gjennom at kommunen stiller krav kan derfor sies å være tilstede. På denne måten får kommunene tilbake noe av verdistigningen den selv har bidratt til.

NIBR oppsummerer også at lovverket i mange andre land er utformet slik at grunneier og utbygger må ta deler av kostnadene ved å tilby rimelige boliger under markedspris⁵²:

Lovverket i flere andre land er utformet slik at lite av kostnadene ved å framstille rimeligere boliger tas av kommunen. Det er i stedet utbyggerne og indirekte eiere av grunn som gjennom reduserte inntekter på tomt salg skal bidra til det ønskede boligtilbudet. På tomter der bidragene fra grunneierne ikke er tilstrekkelig benyttes statlige låne- og støtteordninger.

De store verdiene som ligger i muligheten for utbygging er presskommuner som Oslo og Bærum fullstendig klar over at eksisterer. Men de brukes ikke til å utvikle en politikk for sosial

⁵¹ NIBR rapport: 2014:8. s.149

⁵² NIBR 2014:8 s.157

boligbygging, derimot brukes det til andre mer eller mindre gode formål. Noen eksempler skal vi se på i neste kapittel.

7 Hva kan verdiene brukes til?

Verdien av en eiendom bestemmes av hva eiendommen reguleres til. Hva den er verdt er avhengig av hva som kan bygges og hvor mye det kan bygges. Gjennom reguleringsbestemmelser er det i praksis det offentlige som bestemmer eiendommens verdi. Et viktig spørsmål når det gjelder utbygging av boliger er da hvem som får den merverdien det åpnes for ved å tillate boligbygging, eventuelt ved å øke utnyttelsesgraden.

Her nevnes noen få eksempler på hvordan verdiene som fristilles ved å tillate utbygging brukes til å finansiere andre formål. Spørsmålet er om ikke disse, eller tilsvarende verdier burde vært brukt til en mer balansert boligutbygging enn det vi ser i dag.

7.1 Astrup Fearnley museet

Utbyggingen av Astrup Fearnley Museet på Tjuvholmen ble i sin helhet finansiert av den øvrige utbyggingen i området⁵³. Utbyggingen av Tjuvholmen ble i 2002 vunnet av Selvaag og Aspelin Ramm. Avtalen ble inngått med Oslo Havn KF og som en del av konseptet ble det avtalt at det skulle oppføres et kunstsenter/museum. Gjennom avtalen fikk Astrup Fearnley Museet *«disponere huset uten å betale vanlig leie, men dekker selv driftskostnader»*. Verdien av kunstmuseet ble anslått til må være ca. 600 millioner kroner, mens hele utbyggingen ble verdsatt til omtrent 8 milliarder kroner.

7.2 En fotballbane til besvær - Telenor Arena

En tilsvarende konstruksjon som ved utbyggingen av Astrup Fearnley museet benyttet Bærum kommune seg av ved utbyggingen av det som skulle bli en ny hjemmebane for Stabæk Fotball, nå kjent som Telenor Arena på Fornebu.

⁵³ Omtalen baserer seg på VG 17/9 - 2012

Bærum kommune har alltid hatt et relativt restriktivt syn på hvor mye boliger kommunen ønsker å bygge på Fornebu. Dette åpner for konstruksjoner som kan tilføre andre formål betydelige summer, uten at det koster kommunen noen ting. En slik konstruksjon ble anvendt for å finansiere det som skulle bli Norges første innendørs eliteseriarena til fotball. Ved å utvide tillatt antall boliger i områdene rundt arenaen ble arenaeier tilført tomt, i tillegg fikk Stabæk fotball 50 millioner til drift⁵⁴. Den nøyaktige verdien av tomta er vanskelig å anslå, verdien er blant annet avhengig av hvordan reguleringsbestemmelsene for arenaen håndheves⁵⁵. Et nøkternt anslag er at verdien er i størrelsesorden 200 millioner kroner. Bytteforholdet ble i 2004 beskrevet slik⁵⁶:

Kommunen og Stabæk ønsker seg Fornebu Arena, mens Fornebu Boligspår vil kunne få tillatelse fra kommunen til å øke antall boliger med 300 og næringsareal med 56 000 kvadratmeter - anslått verdi over 200 millioner - hvis de avgir tomt og et solid antall millioner (ca. 50) til Stabæk.

Saken rundt arenaen på Fornebu illustrerer uansett at det ligger svært store verdier i tomt, men verdien av tomt er helt avhengig av hva den reguleres til.

7.3 Nye Nadderud stadion

På tross av de dårlige erfaringene med stadion på Fornebu, ønsker sterke krefter i Bærum kommune å bruke en tilsvarende modell for å bygge ut en ny stadion, også denne gangen primært for Stabæk, nå på Nadderud. Den skal også delvis finansieres ved å tillate boligutbygging. Verdien ved hver nye bolig som tillates bygd anslås å kunne tilføre en ny stadion rundt 1,25 millioner kroner. Morten Skauge (H), leder av Bærum kommunes utvalg for miljø,

⁵⁴ En gjennomgang av spillet rundt arenaen på Fornebu kan finnes i DN 12/9 - 2015

⁵⁵ Det har, etter at Stabæk ble katet ut fra arenaen vært en langvarig konflikt rundt hvordan reguleringsbestemmelsene skal tolkes, dvs. hvor mye av tida og på hvilke vilkår arenaen skal brukes til idrett. Denne konflikten er ikke tema for dette notatet.

⁵⁶ Aftenposten 12/10 - 2004

idrett og kultur, anslår at «at salg av 60-70 leiligheter vil gi et bidrag på 80-90 millioner kroner til regningen.»⁵⁷

7.4 Fornebubanen

Vi har her sett noen eksempler på hvordan Oslo og Bærum bruker de verdiene som boligmarkedet skaper til å finansiere helt andre områder.

Og de brukes også til å finansiere nødvendig infrastruktur. Et av de dyreste eksempel på det er det forslaget som nå er lagt fram for å finansiere t-bane til Fornebu. Utbyggere på Fornebu er, som eksempelet med det som skulle blitt fotballbane viser, villige til å betale nye for å bygge mer. For å utnytte det har nå regjeringen lagt fram planer om hvordan stat, kommune og utbyggere skal spleise på bane til Fornebu, noe som egentlig burde vært bygd for lenge siden. Regjeringens forslag går ut på at grunneierne langs banen skal betale 3 milliarder for banen⁵⁸. Totalkostnadene er anslått til 11,2 milliarder. De milliardene grunneierne har skal bidra med må selvfølgelig finansieres av salg av boliger og næringseiendom. Slik bidrar finansieringen til å holde prisnivået på Fornebu oppe, og forhindrer effektivt en sosial boligbygging. Hva kunne man ikke fått til med 3 milliarder brukt i samme område for å opprette ikke-kommersielle utleieboliger eller å kreve at deler av boligene som bygges skal driftes av borettslag med kontrollerte priser og kontrollert omsetning slik at en lavere pris blir igjen i boligen og ikke tilfaller første eier?

Vi skal ikke her ta stilling til om dette er fornuftig. Men det er grunn til å påpeke at Fornebu i sin tid ble planlagt av Bærum kommune med sikte på at de som flyttet inn skulle tjene mer enn gjennomsnittet i regionen. Burde det ikke da være rom for å planlegge med sikte på en variert befolkningssammensetning også i denne nye «bydelen» i Oslo, i stedet for å bygge en middels stor norsk

⁵⁷ Budstikka 17/3 - 2017

⁵⁸ Budstikka 6/3 - 2017

by som slik det planlegges i dag heller vil bidra til økt segregering av Osloområdet?

8 Mulige organisasjonsformer for en sosial boligpolitikk

Et kjernesporsmål er hvordan vi kan sikre at lave priser, enten det er snakk om eie eller leie av bolig, kan bli igjen i boligen. Den lavere prisen skal ikke bare bli et tilskudd til første eier, men på permanent basis etablere boliger som omsettes til under markedspris. Da er det viktig hvordan boligene forvaltes.

8.1 Ikke-kommersielle utleieboliger

I kpt.6 er det en kort beskrivelse av hvordan ikke-kommersielle utleieboliger organiseres i Danmark, der de representerer en betydelig del av boligmarkedet.

Tilsvarende leieboliger finnes også i Norge, men omfanget er svært lite. Likevel kan det være en mulig modell for organisering av en mer omfattende sosial boligsektor.

Et eksempel på en slik modellen er Thorn Dønhaug⁵⁹ boligstiftelse i Prinsdal i Oslo. Stiftelsen ble etablert i 1989, og disponerer 69 boliger som var ferdigbygd i 1991. Stiftelsen har hele tiden vært driftet ikke-kommersielt, og har som formål utleie til unge i bydel Søndre Nordstrand.

Beboerne får fem års kontrakter, og målgruppen er unge mellom 20 og 30 år. Således er målgruppen vesentlig mer begrenset enn allmenntilgjengelige boliger i Danmark, noe som er helt naturlig og nødvendig nå en ser på omfang i forhold til hele boligmarkedet i Oslo.

Regnskapet for stiftelsen administreres av OBOS. Stiftelsen leder, Trinne Dønhaug, bruke stiftelsen

⁵⁹ Beskrivelsen her baserer seg i hovedsak på <https://www.leieboerforeningen.no/DesktopModules/DnnForge%20-%20NewsArticles/Print.aspx?tabid=277&tabmoduleid=464&articleId=2305&moduleId=753&PortalID=2> fra 7/4 - 17

som eksempel når hun sier som svar på et spørsmål om byrådets ide om ikke-kommersielle utleieboliger i Oslo at «byrådets ide er gjennomførbar».

Dønhaug sier videre:

Da vi fikk mulighet til å realisere dette prosjektet, var det ingenting her, og markedsverdien var lav. I dag er tomteprisene høye, men det burde være mulig for kommunen å gjennomføre dette på egne tomter, eller ved at en ikke-kommersiell utbygger får feste en kommunal tomt.

Og hvorfor skal vi ikke utvikle et lovverk som gjør det mulig å pålegge slik organisering gjennom inngåelse av utbyggingsavtaler?

8.2 Borettslag med kontrollerte priser og kontrollert omsetning

Borettslag med kontrollerte priser og kontrollert omsetning bør gjenreises som et større og mer omfattende alternativ til dagens markedsstyrte boligomsetning.

I Norge finnes det en del borettslag der eierrettigheter fortsatt omsettes til langt under markedspris, uten at penger under bordet er et problem. Spesielt mange slik borettslag finnes for eldre. Mange av dem er organisert gjennom boligspareklubber for eldre (DES-Norge). Omsetningen skjer til priser godt under markedet, og ved omsetning er det boligspareklubben som står for videresalg, ikke den enkelte beboer eller dennes arvinger. Slik sikres det at det ikke betales penger under bordet, et vanlig argument som brukes mot å utvide omfanget av slik borettslag som et bredere tilbud til større deler av befolkningen.

Det finnes flere slik borettslag både i Oslo og Bærum. Opplysninger kan finnes med utgangspunkt i hjemmesidene til DES-Norge. I tillegg finnes det stiftelser organisert etter samme mønster utenfor DES-Norge. Prisene kan variere fra 10 - 15 prosent

under dagens markedspris og i noen tilfelle opp til 70-80 prosent under dagens markedspris⁶⁰.

Omsetningen med priser langt under markedspris er rettslig prøvet knyttet til Grandeløkken borettslag på Bygdøy. Her reiste noen arvinger etter avdøde beboere sak med utgangspunkt i at de skulle ha rett til å selge boligen til markedspris, dvs. at den «subsidiert» som lå i at boligene ble omsatt til under markedspris skulle tilfalle de som tilfeldigvis bodde der eller var arvinger. Utgangspunktet for saken var en 80 kvadratmeter stor leilighet som ble kjøpt i 1984 for kr. 500 000 og som 20 år etter ifølge borettslaget skulle selges for 1,3 millioner. Markedspris var anslått til 3,2 millioner. Den lave inngangsprisen ble bl.a. skapt ved at festeavgiften var subsidiert av Oslo Kommune⁶¹. Denne saken ble ført helt fram til Høyesterett⁶² der arvingene tapte. En slik måte å organisere boligene på er derved fullt lovlig.

8.2.1 Gjersrud-Stensrud

Oslo kommune har i prinsippet vedtatt at slik boliger skal etableres på Gjersrud-Stensrud. Gjersrud-Stensrud er et utbyggingsprosjekt ved Klemetsrud sør-øst i Oslo. Her har Oslo kommune vedtatt (mot stemmene til FrP, H, V og Kr.F.) at det skal legges til rette for boliger som skal driftes etter mønster av allmennboliger i Danmark. Hensikten er å etablere rimelige boliger. Her er et utdrag av vedtaket der det bes om⁶³

Hvordan et kommunalt allmenbolig-prosjekt kan realiseres på Gjersrud-Stensrud. Dette skal være et konkret forslag til en pilot...Det er viktig for bystyret at kommunen bidrar til at det

⁶⁰ Mine foreldre bodde lenge i slike boliger på Stabekk i Bærum. Borettslaget kostet ved innflytting ca. kr. 800 000, markedspris i det området på innflyttingstidspunktet var trolig 3-4 millioner. Forskjellen mellom pris på borettslag og markedspris er betydelig større i dag.

⁶¹ <http://www.dn.no/privat/eiendom/2011/12/09/bygdoyboliger-skall-fortsatt-selges-pa-billigsalg>

⁶² Høyesterett HR - 2011 - 1782 - U (Sak nr. 2011/752)

⁶³

https://www.oslo.kommune.no/dok/Bystyret/2016_12/1175983_5_1.PDF

realiseres rimelige boliger i Oslo, og at dette prosjektet skal bidra til det.

Gjersrud Stensrud er et område der kommunen selv eier relativt store tomtearealer, noe som gjør det mulig å få til slike prosjekt uavhengig av hva andre grunneiere måtte mene. Et slikt prosjekt synes svært fornuftig ut fra en målsetting om relativt rimelige boliger isolert sett, men dette bygges i den delen av byen der prisene trolig både er og vil forbli relativt lave. Således vil ikke prosjektet bidra til en mer differensiert geografisk sammensetning av boliger og befolkning.

Innvendingene fra de borgerlige partiene til en slik måte å planlegge og administrere boliger på oppsummeres trolig ganske godt av Høyres Eirik Lae Solberg⁶⁴:

Det at folk eier sin egen bolig gir selvstendighet og trygghet, og frykter at boligmassen vil forfalle når folk ikke eier sine boliger.

Jeg mener vi må se etter andre måter å få folk inn på boligmarkedet. Da heller bygge boliger i ulik størrelse, så folk kan begynne ved å komme seg inn i en liten leilighet.

Her oppsummeres egentlig også det som har preget norsk boligpolitikk etter at borettslagene ble markedsorientert på begynnelsen av 1980-tallet. Markedet skal bestemme hvem som kommer inn i boligmarkedet, og det forutsettes at du ikke skal bo i samme bolig store deler av livet, du skal flytte.

For øvrig er det ikke avklart om boligene i pilotprosjektet skal eies eller leies. Det finnes heller ikke dokumentasjon på at de danske allmennboligene med den organisasjonsformen de har valgt resulterer i dårlig vedlikehold.

8.3 Litt om forvaltning og utvelgelse av beboere

Et avgjørende punkt hvis både ikke-kommersielle leieboliger og borettslag med kontrollerte priser

⁶⁴ Aftenposten 21/11 - 16

skal fungere er at priser lavere enn markedet må knyttes til boligene, ikke bli en gave til de som kjøper første gang. I mange av de boligpolitiske tiltakene som anvendes i dag er dette begrenset til at det er en viss bindingstid for førstegangskjøper. Eksempel på det er den såkalte «Sandnes-modellen». Da vil boligene etter få år omsettes til markedspris. Dette problemet er løst i mange av borettslagene for eldre ved at borettslaget står for all omsetning, og at den er til utvalgte grupper. Prisene kan fastsettes på forskjellige måter. Et par eksempler:

- Prisen låses til den pris førstegangskjøper betaler. Den reguleres så opp med f.eks. konsumprisindeksen, og ved salg trekkes slitasje. Pris for neste kjøper er den samme, tillagt eventuelle utgifter til oppgradering av leiligheten.
- En annen mulighet er å knytte prisen til en markedsindeks for boliger. Hvis prisen i utgangspunkt er som eksempel 30 % under markedspris for tilsvarende boliger i samme utbyggingsområde, kan prisen oppreguleres (og nedreguleres) i takt med prisindeksen for boliger i samme geografiske område.

Neste spørsmål er hvem som skal bo i de prisregulerte boligene. I Norge er boligsosiale tiltak i stor grad rettet mot «verdige trengende». I det som finnes av borettslag for eldre er det derimot ikke slike begrensninger, de er gjerne knyttet til medlemskap og kan ofte være kombinert med geografiske utvalgskretser og bestemmelser om alder. Fordeling kan skje etter ansiennitet.

Boligene, enten det er eie- eller leieboliger bør trolig ikke knyttes til veldig snevre grupper. Grupper som kan komme i betraktning kan være alt fra bostedsløse, flyktninger, ungdom fra kommunen det gjelder, folk som jobber i helt ordinære yrker i området, men ikke har råd til å kjøpe til ordinær pris i Oslo eller Bærum og andre. Målet er at også de som flytter inn i boligene skal representere mange grupper. Om nødvendig kan utvelgelse av deler av boligene skje ved loddtrekning. Det viktigste er at kriteriene er åpne og utvelgelsen etterprøvbare.

9 Mulige virkemidler

I deler av denne rapporten har jeg argumentert for at politikernes verktøykasse bør utvides betydelig. Sammenlikner vi med andre land har markedet en betydelig større plass i norsk boligbygging, og svært mange av premissene både for hva som skal bygges og hvordan det skal bygges legges i dag av utbygger. Det betyr ikke at det ikke finnes virkemidler og organisasjonsmodeller som kan sikre en betydelig mer offensiv boligpolitikk, men de har klare begrensninger. Her skal vi se på noen av de virkemidlene som kan brukes.

Utgangspunktet for denne rapporten er ønsket om å utvikle en politikk for sosial boligbygging i Oslo, i hele byen. Ikke bar med mål om rimelige boliger for hele befolkningen, men også om at det skal være tilgjengelige boliger for alle i hele byen. Hovedkonklusjonen er at det forutsetter både flere virkemidler og en mer aktiv bruk av de virkemidlene som er tilgjengelige både på statlig og kommunalt nivå.

Som vi har beskrevet har Norge gitt opp mange av de viktigste virkemidlene som er i bruk ellers i Europa, muligheten for utbyggingsavtaler som legger føringer også på pris og organisering av de boligene som bygges. Som bedriftsøkonomen Bjørn-Erik Øye skriver⁶⁵ «Vår markedsliberale modell tilsier fri prisdannelse på alle typer boliger gjennom avtaler mellom kjøper og selger»

Med vekt på Osloområdet, hvilke tiltak bør da settes i verk med sikte på en vesentlig mer sosial boligbygging? Hva er nødvendig for å nå de ambisiøse målsettingene, også om sosial utjevning som vi finner i Oslobyrådets plattform fra 2015? Her skal vi oppsummere noen av de viktigste tiltakene. Ikke alle er mulige å gjennomføre av kommunene alene, de kan forutsette lovendringer.

⁶⁵ Øye, Bjørn-Erik: Boligmarkedet som ikke fungerer. 8/6-2015

9.1 Kommunen som aktiv oppkjøper og boligbygger - «Sandnesmodellen»

Sandnes kommune har gjennom mange år vært aktive i utviklingen av en sosial boligbygging. Modellen de bruker forutsetter at kommunen selv disponerer areal for boligbygging i relativt stort omfang. Oppsummert har modellen følgende kjennetegn⁶⁶:

- Kommunen kjøper areal, ofte LNF-områder og bruker opsjonsavtaler for å sikre tomt
- Regulerer og selger tomt til fast, nøktern markedspris. Det er konkurranse mellom utbyggere
- Utbyggere konkurrerer på kvalitet og salgspris til sluttbruker
- Kommunen bestemmer hvem som får kjøpe boligene. Det er førstegangsetablerere som kan kjøpe, og boligene fordeles ved loddtrekning.
- Prisene på boligene reguleres i tre år, deretter er de fritt omsettelige.
- Modellen bidrar til å oppfylle kvantumsmål om antall boliger og er med på å sikre en balansert befolkningsutvikling.

Sandnes tomteselskap, som står for det praktiske arbeidet oppsummerer selv modellens virkninger slik⁶⁷:

- Vi skaper muligheter for førstegangsetablerere slik at de har råd til å komme seg inn på boligmarkedet.
- Vi skaper et mer balansert marked der flere byggefirmaer har tilgang på tomter.
- Vi utvikler byggeklare tomter i en region med behov for nye boliger.
- Vi leverer alle tomter til den boligsosiale handlingsplanen.

Modellen er sårbar for store endringer i markedet og det er risiko forbundet med modellen. Prisene på boligene som tilbys gjennom modellene ligger i

⁶⁶ Basert på innledning Rolf Barlindhaug. Boligseminar Bærum 21/3-17

⁶⁷ <http://www.sandnes-tomteselskap.no/om-oss/sandnesmodellen>

størrelsesorden 10 - 20 prosent under markedspris⁶⁸ for tilsvarende boliger i samme område. Modellen bidrar således til å holde prisene nede.

En tilsvarende modeller er under utvikling i Asker. Her også forutsettes det kommunale tomter, og modellen har følgende kjennetegn⁶⁹:

- Krav til utbygger om salgspris 10 % under markedspris
- Kommunen legger inn føringer på boligfordeling, tomteutnyttelse og byggehøyder
- Utbygger konkurrer på tomtepris og kvalitet i prosjektet
- Kjøpskriteriene i modellen er enda ikke fastlagt, men vurderes å ta utgangspunkt i alder
- Planen er at subsidiene skal videreføres til neste kjøper

Asker får mindre betalt for tomta når det legges slike føringer. Felles for Asker og Sandnes er at kommunen har tomter til disposisjon, og når kommunen har det kan det også legges føringer på hvordan det skal bygges ut.

9.2 Avtaler må inngås før detaljplanlegging og pris baseres på dagens bruk, ikke framtidig utbyggingspotensiale.

I et innspill til byrådet i Oslo rundt planene om byutvikling av Hovinbyen i Oslo, foreslår BULL følgende som må gjøres før det legges endelige planer⁷⁰:

1. *En grov kostnadsanalyse som viser private og offentlige utgifter samt inntekspotensialet ved salg av ferdig utviklet eiendomsmasse.*
2. *Omforente krav til bo - og miljøkvaliteter i byutviklingen, blant annet basert på Byrådets ambisjoner.*
3. *Avtalefestede spilleregler for hvordan grunneiere skal kunne sikres kompensasjon for eiendommens nåverdi basert på dagens bruk.*

⁶⁸ Stavanger Aftenblad 20/1 - 15

⁶⁹ Barlindhaug 21/3 - 17

⁷⁰ BULL. Det faglige nettverket Byutviklingens Lange Linjer, Oslo 3/11-16 (www.bullby.net)

4. *Avtalefestede spilleregler om tilbakeføring av deler av gevinst ved økt utnyttelse til dekning av felleskapets utlegg i området.*
5. *Garantier for kommunal/statlig forskuttering av tung sosial, teknisk og grønn infrastruktur.*

Et svært vesentlig punkt er her at grunneiernes kompensasjon skal baseres på nåværende bruk, ikke på framtidig utnyttelse av eiendommen. Verdiøkning av eiendommen skapes ved omregulering av bruk, eventuelt åpning for høyere utnyttelse. Dette er verdier som bør komme alle til gode, ikke bare de grunneier som mer eller mindre tilfeldig sitter på eiendommene når det skal omreguleres.

BULL er også opptatt av det må legges føringer for hele planområdet. BULL er opptatt av statens rolle;

Det bør tidlig avklares med staten om kommunen skal benytte utbyggingsavtaler som dekker all infrastruktur eller om staten vil gi rammebetingelser som gjør det mulig å bygge ut infrastrukturen slik lovverket fastsetter. Bidrag til teknisk og grønn infrastruktur må gjelde hele planområdet.

Dette kan gjøres innenfor dagens lovverk når det gjelder teknisk infrastruktur. Når det gjelder krav om sosial boligbygging så forutsetter det enten at en bruker unntaksbestemmelsene i plan og bygningsloven eller at kommunene bruker den tomtegrunn de besitter til å gjøre privatrettslige avtaler med andre grunneiere. Oslo kommune eier betydelige tomteressurser. Spørsmålet er hvordan det skal brukes og hvilke føringer kommunen er villig til å legge og prioritere.

9.3 Utbyggingsavtalene må lages før en bestemmer omfang av utbygging

Hvor mye en eiendom er verdt, bestemmes av hva den kan brukes til. Viktige deler av boligpolitikken i Osloområdet er utbygging av tidligere næringseiendom samt fortetting rundt knutepunkter langs t-bane og tog. Hvis omfang av utbygging da indikeres før en lager utbyggingsavtalene vil det bidra til å presse prisforventningene fra de som eier eiendommene samt oppkjøpere oppover. Det er derfor viktig at

kommunene legger tydelige føringer også på hva som skal bygges, hvordan boligene skal forvaltes og at deler av boligene skal omsettes eller leies ut ikke-kommersielt. Slike føringer vil da være viktige forhandlingskort også i forhold til omfanget av hva som skal bygges ut. Utbyggingsavtaler må legge føringer for hvordan en betydelig del av boligene skal omsettes og forvaltes. Utbyggingsavtalene må legge føringer for prisdifferensiering avhengig av formål. Det må bygges med henblikk på at mange boliger skal inn i ikke-kommersiell utleie eller borettslag med kontrollert omsetning

9.4 Kommunen må ta en langt mer aktiv rolle når det gjelder detaljplanlegging.

Norge har gitt utbygger svært stort rom ved utforming av reguleringsplaner og utforming av hva som skal bygges og hvordan det skal bygges. Dette gir utbygger betydelig makt. Det er derfor viktig at kommunene selv i større grad også står for detaljplanlegging slik at makt i større grad flyttes fra utbygger til kommunene.

9.5 Om nødvendig må ekspropriasjon brukes for å sikre fellesskapets interesser

En sosial boligbygging er i alles interesse, men ikke i utbyggers umiddelbare interesse fordi det i praksis legger begrensninger på hvor stor gevinst det er mulig å få ved utbygging. Et viktig redskap for å sikre en sosial boligbygging er da at hvis det er nødvendig, så må også ekspropriasjon brukes. Dette er et vesentlig element i en del andre lands boligpolitikk. Ikke nødvendigvis fordi ekspropriasjon brukes ofte, men fordi det kan bidra til at det blir lettere å få på plass utbyggingsavtaler som tar nødvendige samfunnsmessige hensyn.

I en analyse av kommunenes tilrettelegging for boliger fra NIBR beskrives hvordan ekspropriasjon kunne bidratt til at grunneier samarbeidet hvis en ikke hadde basert seg på frivillig samarbeid⁷¹.

⁷¹ NIBR. Rapport 2014:13, side 140

Kommunen kunne ha brukt andre tilnærminger [enn frivillig samordning], for eksempel kunne kommunen ha fått raskere framdrift dersom de hadde brukt ekspropriasjon. De kunne også ha forsøkt å få grunneierne til å etablere et felles utbyggingssselskap som kunne vært avtalepart og gjennomfører. Det synes ikke å være noen hindringer i lovverket, men det ser ut til at kommunen [Molde]legger stor vekt på frivillighet.

Bruk av ekspropriasjon blir da et spørsmål om hvor viktig det er politisk å få en annen utvikling av boligmarkedet enn det vi har i dag.

9.6 Kommunens eiendomsmasse må brukes aktivt, også for å legge føringer for boligbygging der kommunen ikke eier veldig mye selv

Oslo kommune sitter på en del eiendomsreserver, også som allerede er regulert til boligbygging. Disse må brukes mer aktivt enn i dag også for å få på plass en sosial boligutbygging, også der kommunen bare eier deler av de områdene som skal bygges ut. Hvordan eierskap til hele eller deler av tomt som skal bygges ut kan brukes for å skyve makt over fra utbygger til grunneiet beskrives av forsker ved NIBR, Rolf Barlindhaug⁷²:

Det er ikke mye kommunen kan gjøre på det boligsosiale området som planmyndighet dersom det er private aktører som kommer med utbyggingsforslagene. Men hvis kommunen eier tomtegrunnen selv, eller kjøper opp nye arealer, kan de selges med bestemte betingelser til utbyggere. Da er det for eksempel mulig å fastsette at en viss andel av boligene skal være utleieboliger, og at en del av dem skal selges eller leies ut til under markedspris.

Det er neppe mulig å tenke seg at tomtereservene en kommune som Oslo sitter på er tilstrekkelig til å bygge ut en stor boligsektor utenfor markedet.

⁷² Aftenposten 28/5 - 2017

9.7 Gjengs leie må erstattes med varianter av kostnadsbasert leie

Gjengs leie betyr en i hovedsak markedsbasert leie. Dette er et helt annet utgangspunkt for offentlig utleie enn det vi ser i land som Danmark og Finland. I stedet for å bygge opp et leiemarked som et alternativ til markedet, styres leiepris ut fra markedet og boligsubsidier gis som individuell støtte. Dette bidrar til en segregering av byen som ikke er ønskelig, det blir dyrere og tildele bolig i de områdene der markedsprisene er høye enn der de er lave, selv om kostnaden ved boligen kan være tilnærmet den samme.

Forutsetningen for en sosial boligpolitikk som fungerer kan synes å være en helt annen tilnærming til hvordan priser skal fastsettes.

9.8 Kommunen må selge være en aktiv boligbygger enten på egen kjøp eller ved at de oppdragene som skal bygges konkurransenutsettes

Sandnesmodellen ses på som et av de mer vellykkede prosjektene i prosjekten for å fremme en sosial boligbygging i Norge. Et viktig element er at kommunen har en vesentlig mer aktiv rolle i boligbyggingen i kommunen. Kommunen definerer hva som skal bygges og utlyser konkurranse om hvem som skal bygge ut. Prisene de oppnår gir 10 - 20 prosent lavere pris enn det en oppnår i mer tradisjonelle byggeprosjekt der entreprenørene står for utbygging. Uavhengig av hvordan salg og forvaltning etter utbygging skal foregå, er dette en modell som bør brukes mer aktivt flere steder.

10 Avslutning

Politisk finnes det to linjer for hvordan en kan utvikle en mer sosial boligpolitikk i Norge. Som denne rapporten viser har vi fått en utvikling i retning av en av de mest markedsstyrte boligsektorene i Europa. I stedet for en sosial boligbygging har vi fått boligsosiale tiltak som kun har som formål å begrense skadevirkningene av det markedet skaper.

Byrådserklæringen fra Oslos rød-grønne byråd har en vesentlig mer ambisiøs målsetting i retning av en mangfoldig by, i hele byen. Skal det lykkes kreves det en målrettet bruk av de virkemidlene det offentlige har, inklusive aktiv bruk av kommunens egen eiendomsmasse og kommunale oppkjøp av eiendom. Men med dagens markedsstyrte regime er det dyrt.

Det kreves derfor endringer i norsk boligpolitikk som endrer styrkeforholdet mellom fellesskap og utbyggere slik at kommunene får sterkere virkemidler til rådighet. NIBR peker på hvilken retning utviklingen bør ta⁷³:

Ved å få stilt til rådighet flere virkemidler som planmyndighet, kan kanskje kommunale tomtekjøp i stor skala nedtones. Mer småskala, strategiske oppkjøp og hyppigere bruk av ekspropriasjon, i kombinasjon med å få stilt til rådighet flere virkemidler som planmyndighet, kan være en vei å gå.

Skal en lykkes på sikt kreves det også at det bygges opp et større ikke-kommersielt tillegg til den markedsstyrte boligsektoren. Det kreves tiltak som sikrer at en del av de enorme verdiene som nå tilfaller eiendomsbesitter og utbygger brukes til felles beste og ikke privat berikelse. Dette er ikke mer radikalt enn at det gjøres i mange land i Europa. Forutsetningen for å få det til er politisk vilje til å gjøre det, både på kommunalt og statlig nivå.

⁷³ NIBR rapport 2014:8, s.160

Kilder og litteratur

Barlindhaug, Rolf: Rimelige boliger. Presentasjon Bærum kommune 21/3 - 2017

Barlindhaug, Rolf og Kim Astrup: Fra eie til leie - eller delt eierskap. NIBR-notat 2009:115

Barlindhaug, Rolf, Arne Holm, Berit Nordahl og Helge Renå: Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom. NIBR-rapport 2014:8

Barlindhaug, Rolf, Arne Holm, Fredrik Holth og Berit Nordahl: Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den sosiale boligpolitikken. NIBR-notat 2012:114

Barlindhaug, Rolf og Berit Nordahl: Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging? NIBR-rapport 2011:31

Barlindhaug, Rolf, Arne Holm og Berit Nordahl: Kommunenes tilrettelegging for boligbygging. NIBR-rapport 2014:13

Bengtsson, Bo (red): Varför så olika?. Égalité 2006

Haga, Tore Syvert: Kommunane bygger landet. Manifets rapport 2/2014

Holth, Fredrik: Prosjektplanlegging etter tysk modell. Kart og Plan 1/2017

Nordahl, Berit: Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering.

Nordahl, Berit, Kjell Harvold og Ragnhild Skogheim: Forhandlingsbasert byutvikling. NIBR-rapport 2009:20

Oslo Kommune. Byrådet. Vår by, vår fremtid. Høringsutkast Kommuneplan for Oslo 2017.

Oslospeilet 3/2016

Oslospeilet 1/2016

Plattform for byrådssamarbeid mellom Oslo Ap, SV og MdG - 2015

Sandlie, Hans Christian og Jardar Sørvoll: Et velfungerende leiemarked. Tidsskrift for velferdsforskning 1/2017

Stamsø, Mary Ann: Velferdsstaten i endring. Gyldendal 2017

Sørvoll, Jardar: Norsk boligpolitikk 1970-2015. Sosialdemokratiets såreste punkt?

Tähtinen, Timo: Financing Social Housing in Finland.
<http://www.housingfinance.org/>

Nettsteder, lover og forskrifter samt aviser; kildeangivelse i fotnotene.