

# Boliger for alle: Et tidsskille i norsk boligpolitikk

Av Connie Reksten og Hans-Jacob Roald





Connie Reksten og Hans-Jacob Roald

# **Boliger for alle: Et tidsskille i norsk boligpolitikk**

En rapport fra Høgskulen på Vestlandet

© Høgskulen på Vestlandet

Fakultet for ingeniør- og naturvitenskap

Institutt for byggfag

Høgskulen på Vestlandet

2021

HVL-rapport frå Høgskulen på Vestlandet nr. 14

**ISSN** 2535-8103

**ISBN** 978-82-93677-48-2



Utgjeingar i serien vert publiserte under Creative Commons 4.0. og kan fritt distribuerast, remixast osv. så sant opphavspersonane vert krediterte etter opphavsrettslege reglar.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

# Innhold

Innhold .....	5
Sammendrag .....	6
Forord .....	7
Innledning .....	9
Et historisk tidsskille, rapportens mandat og oppdrag .....	9
Resultat og anbefalinger .....	13
Forslag til kunnskapsutvikling .....	21
Rapportens oppbygging, form og forfattere .....	24
Første del   Tid og rom – og eierlinja .....	25
Overordnede vedtatte samfunns mål .....	27
Relevante internasjonale eksempler .....	37
Eigarlinja .....	53
Andre del   Sosialt miljø, om mennesker som bor, og hvor de bor .....	59
Godt bomiljø – Good 'living' environment .....	61
Hva er en inkluderende og representativ befolkningssammensetning? .....	77
Hvem er målgruppen for en tredje boligsektor? .....	85
Boligmarkedet og en tredje boligsektor .....	93
Tredje del   Hva er lov, hva er ikke lov, og hva er mulig .....	109
Eksisterende og ny/forventet bygningsmasse .....	111
Juridiske og økonomiske virkemidler .....	127
Tilgjengelige og anvendte økonomiske og juridiske virkemidler på statlig og kommunalt nivå .....	167
Om bidragsyterne .....	179
Litteratur .....	181

## Sammendrag

Husstander som mottar boligsosiale tiltak, eksempelvis i form av startlån, ender i dag med å kjøpe bolig i randsonene og i utkanten av byen og bykjernen, og i levekårssoner som allerede har opphoping av levekårsutfordringer.

Storbykommunene er opptatt av at de ikke lenger har gode nok virkemidler som kan regulere eksempelvis pris i møte med byutviklingen og storbyens utfordringer.

I den offentlige debatten om byplanlegging og innad i fagmiljøene har oppmerksomheten vært rettet mot nye boligkompleks reist i senterområder og den indre fortettingssonen. Samspillet mellom ny bebyggelse og bebyggelse og bomiljø i den ytre fortettingssonen er i mindre grad belyst.

Målet har vært å se på hvordan man kan sikre en integrert og representativ befolkningssammensetning innenfor dagens eksisterende og framtidens nye fortettingsområder. Videre å se på hvordan man bedre kan legge til rette for at barnefamilier, unge og husstander med lavere og midlere inntekt får innpass i de nye fortettingsområdene.

Som forprosjekt har arbeidet bestått i å hente inn og tolke tilgjengelig relevant kunnskap, for i neste omgang å peke på områder og temaer som bør undersøkes og utvikles videre. Rapporten peker på hvordan den videre kunnskapsutvikling bør foregå innenfor områdene: 1) Om fortetting og fornyelse som parallelle strategier for en bærekraftig byutvikling. 2) Et bredere boligtilbud innenfor rammene av etablert samspill mellom stat og marked. 3) Styring av lovverket med tanke på en samfunnsnyttig gjennomføring av fortettingspolitikken.

**EMNEORD: fysisk planlegging, boligpolitikk, fortetting, sosial bærekraft, mangfold i byen**

## Forord

Husbanken engasjerte Høgskulen på Vestlandet i desember 2019 for å belyse *hvordan sikre en integrert og representativ befolkningssammensetning innenfor framtidens fortetningsområder?* Og videre, hvordan legge til rette for barnefamilier, unge og husstander med lave og midlere inntekter slik at de også får innpass i samsvar med egen økonomi og egne preferanser? Avtalen var at Høgskulen skulle hente inn og tolke tilgjengelig relevant kunnskap innenfor et bredt utvalg av temaer, i form av et forprosjekt. Temaene er strukturerte innenfor tre områder: en generell tilnærming til boligpolitiske utfordringer, det sosiale miljøet og juridiske og økonomiske virkemidler. Forprosjektet svarer på bestillingen. I tillegg er det en kunnskapsbank som peker ut over denne. Forprosjektet kommer med tre anbefalinger for videre forskning / mulige hovedprosjekter.

Forprosjektet har hatt følgende organisering:

### **Styringsgruppe**

Arve Leiknes, Høgskulen på Vestlandet (HVL)

Sverre Høyenes, Husbanken

Trond Stigen, Bergen kommune

### **Prosjektgruppe**

Rapporten er skrevet av følgende ansatte ved Institutt for byggfag, HVL: Anne Sofie Handal Bjelland, Sjur K. Dyrkolbotn, Ane Margrethe Lyng, Leiv Bjarte Mjøs, Akkelies van Nes, Connie Reksten, Hans-Jacob Roald, Wendy Guan Zhen Tan og Børge Aadland.

Takk til Olav Ohnstad, Husbanken, og Ingerd Lene Nyheim, Bergen kommune, for nyttige og kunnskapsrike innspill.





# Innledning

Av Connie Reksten og Hans-Jacob Roald

## Et historisk tidsskille, rapportens mandat og oppdrag

### Tidsskiller og aktualitet

Boligsaken er en av velferdsstatens fire pilarer. Målet om en god bolig i et godt miljø står fast. Samtidig speiler boligpolitikken grunnleggende endringer i samfunnsutviklingen. I etterkrigstiden ble boligsaken sikret gjennom ekspansjon og fornyelse. Ekspansjonen skjedde ved utbygging av boligfelt i byens ytterkanter. Fornyning skjedde i all hovedsak ved heving av standarden på eksisterende miljø og bebyggelse i sentrale strøk. Begge deler ble initiert av staten, som stilte målrettede økonomiske og juridiske virkemidler til disposisjon.

I dag er bærekraft det overordnede målet. Det er bred enighet om å bygge effektive kollektivsystemer. I Bergen bygges Bybanen, kombinert med fortetting / transformasjon av bebyggelsen. En ny bystruktur trer fram. Staten tar et vesentlig ansvar for transportsystemet, mens gjennomføring av fortettingen overlates i stor grad til markedet og private aktører. Dette gjelder ikke bare i Norge, men i deler av Europa. Transformasjon av etablerte strukturer er langt mer kostbart enn tidligere ekspansjon og fornyelse, noe som har bidratt til en sterk økning av boligprisene. Til tross for dette slutter markedet opp om denne strategien.

Det å bo i by og i storby har blitt til en ettertraktet bo- og livsform. Samtidig har det ført til nye forestillinger om byen, som står i sterk kontrast til *the romantic quest of solitude* (Holman and Mace 2013). Dette er også tilfellet for Bergen. Kommunens overordnede strategi er å konsentrere seg om sju større fortettingssoner. Innenfor hver sone viser arealdelen av kommuneplanen sentrumsområder, i hovedsak knyttet til bybanestopp, omgitt av en indre og en ytre fortettingssone. Utnyttelsen øker jo nærmere en kommer sentrumsområdene. I Bergen har det blitt bygd en rekke nye boligkomplekser de siste fem til ti årene, i samsvar med denne strategien (Bergen kommune, 2015).

I dag dreier diskusjonen om fortetting seg i stadig mindre grad om den tette og kompakte byen er en god idé. Diskusjonen er heller rettet inn mot hvordan fortettingen er blitt gjort, og gjerne om kvalitet. Men også om sosial bærekraft, om de sosiale konsekvensene av fortetting som byutviklingsgrep. Videre diskuteres det hvem som har råd, mulighet og ønske om å bo i den fortettede byen. I Oslo har en dokumentert hvordan de færreste sykepleiere har råd til å bo i den nye tette byen. I Bergen er det en skjev alderssammensetning i de nye områdene, og med få barn og barnefamilier i byen. Spørsmålet er da hvilke tiltak og virkemidler som må på plass for å få til det vi velger å kalle en *sosial bærekraftig fortetting*.

De norske storbyene har i dag flere virkemidler til rådighet, og flere som det gjenstår å prøve ut. Noen av disse er konsept for nye boliger og boformer. Utfordringene i dag er gjerne at selv husstander med *ordinær inntekt*, ser ut til å ha vanskelighet med å erverve seg bolig i sentrale bystrøk og fortettingsområder. Mange etterspør en tredje boligsektor, som kan sikre en representativ befolkningssammensetning i de nye byområdene. På samme tid ser vi hvordan husstander som mottar boligsosiale tiltak, eksempelvis i form av startlån, ender med å kjøpe bolig i randsonene og i utkanten av byen og bykjernen, og gjerne i levekårssoner som allerede har en opphoping av levekårsutfordringer fra før (Bergen kommune, 2020). Flere kommuner er derfor opptatt av at de ikke lenger har gode nok virkemidler som kan regulere eksempelvis pris i møte med byutviklingen og storbyens utfordringer (Bergen kommune, 2020).

Diskusjonen i den offentlige debatten og fagmiljøene har rettet seg mot nye boligkompleks reist i senterområder og den indre fortettingssonen. Den har i mindre grad belyst samspillet mellom ny bebyggelse og bebyggelse og bomiljø i den ytre fortettingssonen. Behov for fornyelse av denne bebyggelsen ser vi også som et viktig tema.

### **Rapportens mandat**

I 2020 fikk Høgskulen på Vestlandet i samarbeid med Bergen kommune innvilget en søknad om *boligsosialt kompetansetilskudd* (2020) fra Husbanken på 1 million NOK til forprosjektet *Boliger for alle*.

Målsettingen for prosjektet var å sikre en integrert og representativ befolkningssammensetning innenfor dagens eksisterende og framtidens nye fortetningsområder. Videre å se på hvordan man bedre kan legge til rette for at barnefamilier, unge og husstander med lavere og midlere inntekt får innpass i de nye fortetningsområdene.

Som forprosjekt ble arbeidet rettet inn mot å hente og tolke tilgjengelig relevant kunnskap og definere og spisse de temaene en skal dykke dypere ned i i et påfølgende hovedprosjekt. Som forprosjekt skal det også legge til rette for et hovedprosjekt.

Prosjektet er blant annet skissert i forslag til statsbudsjett for 2021 og i Kommunal- og moderniseringsdepartementet sin omtale av Husbankens tilskuddsordninger.

### **Rapportens tematiske inndeling**

I mandatet til rapporten ble det skissert en grunnstruktur hvor en rekke temaer skulle belyses. Det ble åpnet for at noen av temaene kunne slås sammen, og at det på selvstendig grunnlag kunne vurderes om noen av temaene skulle velges bort. Temaene som det ble vurdert som viktig å belyse i utgangspunktet, var

- overordnede vedtatte samfunns mål
- relevante internasjonale eksempler
- eierrådighetenes betydning
- hva som gir et godt bomiljø?
- hva er en integrert og representativ befolkningssammensetning?
- hvem er målgruppen for en tredje boligsektor?
- utviklingen innenfor boligmarkedet
- eksisterende og ny/forventet bygningsmasse
- økonomiske og juridiske virkemidler
- tilgjengelige virkemidler på statlig og kommunalt nivå

### **Forskningsgruppens sammensetning**

Utgangspunktet for arbeidet med rapporten er et samarbeid mellom Bergen kommune og Høgskulen på Vestlandet. Rapportens samarbeidspartnere har hovedsakelig vært *ansvarlig avdeling for Byrådsavdeling for arbeid, sosial og*

*bolig* ved Bergen kommune, og *Institutt for byggfag* ved Høgskulen på Vestlandet.

Som et forprosjekt ble arbeidet med rapporten organisert som en forskergruppe / et team med i alt ti av Institutt for byggfag sine vitenskapelige ansatte. Gruppen har en tverrfaglig karakter med et vitenskapelige team satt sammen av blant annet planleggere, arkitekter, etnologer, geografer, ingeniører, økonomer og jurister.

Et viktig nettverk for prosjektet var forskergruppen *Density in Bergen* ved Institutt for byggfag. Blant annet har flere forskere fra denne forskergruppen deltatt i arbeidet med rapporten.

Hovedsakelig har arbeidet vært organisert gjennom workshops. I løpet av prosjektperioden ble det avholdt i alt fire workshops, henholdsvis: 14. oktober, 4. november, 28. oktober, 11.–12. februar. Sistnevnte workshop ble flyttet til februar pga. lokale koronarestriksjoner, og kun avholdt digitalt. De andre workshopene kombinerte digital og fysisk deltagelse, og hvor også representantene fra Bergen kommune og Husbanken var til stede.

### **Med øye for Bergen**

Flere av arbeidene i denne rapporten tar utgangspunkt i Bergen, men ikke alle. Noen velger å belyse nasjonale forhold, og/eller samspillet mellom det nasjonale og lokale nivået.

Kombinasjonen Bergen og fortetting er uansett meget krevende. Den største fortettingssonen i Bergens sentrale deler er sammenfallende med noen av byens og landets mest verneverdige bygningsmiljø. Videre legger topografien stramme rammer for bebyggelsen, inneklemt mellom fjell og fjord. Det er begrenset med areal å spille på. Uansett hva som foreslås, utløser det en rekke utfordringer. Planlegging blir et viktig redskap. Vi mener det å avgrense forprosjektet i hovedsak til å se på Bergen, kan være et godt grep med tanke på å belyse rapportens mandat, men også for å spisse diskusjonene om fortetting og byutvikling – også nasjonalt. Vi mener med andre ord det er lov til å ha et øye for Bergen, og at det endatil kan være et godt grep.

Rapporten bærer preg av den fagkompetansen og faglige spisskompetansen som mange av de aktuelle forskerne bak rapporten har, det gjelder også for samarbeidspartnerne våre. Denne spisskompetansen har vi sett som ønskelig å ta i bruk, noe som også er i tråd med rapportens mandat.

## Resultat og anbefalinger

Rapporten er delt inn i tre deler. I *første del* gir vi en bredere beskrivelse og kontekst for temaet. Vi velger å si noe om hvordan den boligsosiale politikken har endret seg over tid, men også om hvordan den er utformet om vi ser utover Norges landegrenser. Det er heller ikke tvil om at eierrådigheter danner et viktig premiss for mye av den boligpolitikken som utformes i Norge i dag. I første del spør vi oss derfor; hva er det med den norske eierlinja, og ikke minst, kan den røkkes ved?

I delutredningen om *Overordnede og vedtatte samfunns mål* (delutredning 1) blir det tydelig hvordan boligsaken ble til en hovedpilar i framveksten av den norske velferdsstaten. I tillegg var de boligpolitiske målene tuftet på en bred enighet mellom stat og kommune. Målet var klart og tydelig: *Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø*. Målet står ved lag i dag. Betydningen av ordet *disponere* var imidlertid det samme som å eie. Viktige endringer skjedde på 1980-tallet. Den umiddelbare bolignøden var over. Statens aktive politikk ble fra nå av rettet inn mot utsatte grupper, og staten sluttet å forplikte seg til at alle skulle kunne disponere en bolig som står i rimelig forhold til egen inntekt. Fornyelsen av byenes sentrale deler på 1980- og 1990-tallet er av spesiell interesse. Om bolignøden var historie, eksisterte det områder med betydelige levekårsutfordringer, spesielt i storbyene. Staten stilte særlige økonomiske og juridiske virkemidler til disposisjon for standardheving av byområdene. Disse virkemidlene ble sterkt redusert rundt år 2000, noe som også reduserte Husbankens rolle og budsjett. Dette skjedde samtidig med introduksjonen av bærekraft som overordnet mål for byutviklingen. Målformuleringene ble altså bredere, men samtidig mindre operative. Fremdeles eksisterer det områder med

betydelige levekårsutfordringer, og fremdeles er det ikke motstrid mellom statens og kommunens målformuleringer.

I neste delutredning, *Relevante internasjonale eksempler* (delutredning 2), vises det til hvordan samtlige av de landene som vi ser som naturlig å sammenligne Norge med, har en statlig forankret boligpolitikk, som sikrer en representativ og differensiert befolkning i eksisterende og nye boligområder. Dette gjøres ved ulike kombinasjoner av lovverk, økonomiske stimuli og eksistensen av ikke-kommersielle boligforvaltere, ofte kalt en tredje boligsektor. Hovedpoenget er at verdier skapt gjennom offentlig styrte planprosesser, kommer felleskapet til gode.

Norsk praksis skiller seg dermed ut fra alle de nevnte landene (England, Tyskland, Nederland og Norden for øvrig) ved å mangle en politikk for en tredje boligsektor. Planskapt økonomiske verdier kommer i begrenset grad fellesskapet til gode. En offentlig initiert verdistiging fører i stedet til økte økonomiske belastninger for fellesskapet, eksempelvis når det offentlige må sikre seg arealer til fellesskapets formål, og til teknisk og sosial infrastruktur.

I neste utredning om *Eierlinja* (delutredning 3) blir det vist til hvordan eierlinja har utviklet seg i Norge. Hva har så denne utviklingen å si for de sosiale boformene, og hvilken innvirkning har ordningen på eiendomstransformasjonen, og på norsk eiendomsregistrering i dag. Fra leiegårder i byen og eneboliger på landet har vi i dag fått et system for eierrådigheter, hvor leiegårdene er etablert som borettslag og som eierseksjonssameier. Boligene har gått over i individuell eie og kan omsettes på markedsmessige vilkår, og med lite reguleringer.

Forskjellene mellom eierrådigheten *eierseksjon* og eierrådigheten *andelsbosted* har blitt mindre med årene. Utgangspunktet er likevel eierlinjen. Den kan spores tilbake til arven og 1814, og den gang tilgang til jord og eiendom definerte hvem som fikk stemmerett, og hvem som var borgere. Men etter hvert fikk også de *eiendomsløse* stemmerett, som eksempelvis kvinner. Dagens former for eierrådigheter kan altså sies å ha utviklet seg over flere hundre år, og fra eierrådigheter der leie var dominerende, til nåtidens Norge hvor selveie er blitt til et ideal, men også til den dominerende eieformen og bostedsformen. Dette står i

kontrast til andre sammenlignbare land rundt oss, hvor leie av bolig har et større omfang.

Utredningen drøfter også i hvilke grad det i dag finnes noen kommunale virkemidler for å kjøpe opp og styre eiendomsutformingen og omsettingen for å sikre sosiale bostedsformer i Norge. Her slår utredningen fast at kommunene, eller andre organ, i så tilfelle må få tildelt en sterkere rolle. Samtidig må det lovendringer til, og det må etableres økonomiske støtteordninger. Utredningen tar avslutningsvis til orde for å styrke forskningen på utviklingen av ulike former for eierrådigheter og *boliger for alle*, men også å se på hvordan offentlig tilgang på arealer for utvikling og effektiv eiendomstransformasjon kan la seg muliggjøre.

I *andre del* går vi nærmere inn i det sosiale miljøet. Vi velger å se på mennesker som bor, og ikke minst å se på hvor de bor. I denne delen svarer vi på rapportens mandat og det som rapporten etterspør mer direkte, men vi velger også å problematisere og kanskje også stille oss mer spørrende. For mens rapportens mandat spør: hvordan skal vi sikre en integrert og representativ befolkningssammensetning, spør vi: hva er en integrert og representativ befolkningssammensetning. Samtidig er vi rask med å bytte ut begrepet *integrert* med *inkludert* og med *inkluderende*. Vi spør også hvem som er målgruppen, men også om vi i det hele tatt kan snakke om en tredje boligsektor i norsk sammenheng. Til slutt ser vi på hva det kreves av et godt bomiljø og et godt sted å bo, sånn vitenskapelig sett. I tillegg gir andre del en generell beskrivelse av utviklingen innen boligmarkedet med særlig vekt på de siste fem årene. For hvordan utspiller den norske eierlinjen seg, spiller den fremdeles Norge godt, og gjør den Norge til et godt sted å bo – for alle?

I delutredningen *Godt bomiljø* (delutredning 4) hevdes det at politikere, embetsverk og forvaltning i for liten grad legger vekt på målbare kriterier for hva som er et godt bomiljø. I den fysiske planleggingen og i planleggingen av urbane strøk er de offentlige manualene basert på verdivalg og ofte normativt basert, ifølge denne delutredningen. Utredningen presenterer derfor et sett analyseverktøy som kan benyttes i planleggingen av det fysiske miljøet, og på alle

de tre nivåene i planleggingen: fra og med bygninger, nabolag og til og med byer. Avslutningsvis slår den fast behovet for en ny helhetlig tilnærming innen norsk planlegging, og som i større grad svarer på de samfunnsutfordringene og sosioøkonomiske utfordringene vi ser nå.

I utredningen *Hva er en inkluderende og representativ befolkningssammensetning* (delutredning 5) diskuteres hva som ligger i, og hva som menes med en inkluderende og representativ befolkningssammensetning. Ved hjelp av statistikk gjengis og dokumenteres også befolkningssammensetningen i Bergen by, og i områder som skal utbygges og fortettes videre, men også for de områdene som allerede er fortettet. Delutredningen konkluderer blant annet med at dagens markedsstyrte boligprismodell og statlige krav om fortetting ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til de sosioøkonomiske mekanismene. Utredningen presiserer i tillegg at det her dreier seg om to ulike tilnærminger til boligpolitikken: boligsosiale tiltak på de ene siden, som kan defineres som boliger for vanskeligstilte, og en sosial boligpolitikk på den andre siden, som innebærer å legge til rette for en sosial miks i et byområde. Et inkluderende boligmarked vil på denne måten kunne bestå av boliger med variert størrelse og kostnad, hvor også de kommunale boligene inngår i den øvrige boligbyggingen. Under gjennomgang av utvalgte prosjekter i Bergen viser utredningen til at det finnes store forskjeller mellom de ulike fortettingskompleksene, særlig når det kommer til alderssammensetningen: noe som delutredningen ser på som et interessant empirisk funn, og som det også bør ses nærmere på.

I neste delutredning spør vi: *Hvem er målgruppen for en tredje boligsektor?* (delutredning 6). Målet er å si noe om hvem som eventuelt kan være i målgruppen for den tredje boligsektoren, med utgangspunkt i den kunnskapen som vi har om inntekt, boligøkonomi, boligpriser og preferanser. I vanlig fall blir denne målgruppen vist til som de som ikke har mulighet til å komme seg inn på eie-/leiemarkedet, men også som førstegangsetablerte uten økonomisk sikkerhet, og etablerte med behov for større eller bedre bolig. Målgruppen innbefatter også de som i dag bor i en kommunal bolig, men som etter hvert kan klare seg uten offentlig støtte. Fellesnevner for disse husholdningene er likevel at de alle har en inntekt som ikke strekker til for å kunne skaffe seg bolig tilpasset behovet sitt.



Utredningen viser også til en rekke måleindikatorer, og hvordan boligprisandel, kjøpekraft og sykepleie- og familieindeks kan være verktøy for å si noe om hvem som eventuelt kan være i målgruppen for den tredje boligsektoren. Utredningen konkluderer også med at Oslo er den byen med de høyeste boligprisene, og der hvor de med vanlig inntekt har størst utfordring med å finne egnet bolig. Mens i sentrumsområdene i Bergen er boligprisene høyere enn ellers i byen, og det vil også her være vanskelig for en husholdning med vanlig inntekt å kjøpe seg en egen bolig.

I delutredningen *Boligmarkedet og en tredje boligsektor* (delutredning 7) gis en generell beskrivelse av utviklingen innenfor det norske boligmarkedet, med særlig vekt på de siste fem årene. Utredningen sier også noe om forholdet mellom boligutviklingen på landsbasis, til forskjell fra de største norske byene, og særlig byene Oslo og Bergen. I tillegg introduseres det et begrep om en *tredje boform*. Her siktes det hovedsakelig til boformer rettet inn mot målgruppen for nettopp den tredje boligsektoren (se delutredning 6). Men en tredje boform kan også ses på som en samlebetegnelse for en rekke nye initiativ i retning av nye boformer. Dette er alle boformer som overskrider de allerede eksisterende og etablerte boformene, med leie på den ene siden, og eie på den andre siden. Det vil si at det «Etablere[s] en tredje boform der en ikke eier eller leier på tradisjonelt norsk vis (...)». I utredningen slås det videre fast at i en by som Oslo, og i Oslo kommune til forskjell fra i Bergen, er satt i gang en rekke tiltak rettet mot *den tredje boformen*. Samtidig viser utredningen til hvordan den tredje boformen nærmest utgjør en ny sosial bevegelse, og hvor det i dag vokser fram en rekke initiativ, særlig private, men hvor også de kommersielle kreftene ser ut til å ha fått øynene opp for *det nye boligmarked*, eller kanskje mer riktig *et tredje boligmarked*. Utredningen viser likevel til at det i dag fremdeles er en klar sammenheng mellom inntekt og hvorvidt husholdningen eier sin egen bolig. Utredningen slår dermed fast at sammenhengen mellom inntekt og eierskap ikke er veldig overraskende. Samtidig som den velger å peke på at det finnes grunner til å styrke tilbudet av leieboliger i de største byene. Den peker også på at det offentlige bør bidra til bygging av *ikke-kommersielle* utleieboliger, for å kunne bidra til et mer velfungerende leiemarked. På sikt kan flere leieboliger også bidra til å dempe prisøkningen på eiemarkedet. Hvis en slik leiesektor skal få et

omfang og være av betydning, er det likevel rimelig å gå ut fra at skatteregimet i boligsektoren i Norge må endres.

I *tredje del* av rapporten velger vi å se nærmere på de juridiske og økonomiske forholdene som kan ses på som styrende, og som setter betydelige betingelser for sider av dagens sosiale boligpolitikk. Dette er forhold som allerede er berørt i noen av delutredningene over. Her spør vi oss likevel: Hva er lov, hva er ikke lov, og hva er mulig? Men først spør vi etter hvordan det står til med boligmassen i Norge? I tidligere utredninger er det pekt på hvordan en av utfordringene for samtidens byer og byplanleggere er å oppdatere et bebygd miljø som i utgangspunktet er bygd for en annen tid. Det vil i det store og hele si å oppgradere et fysisk miljø bygd i forrige århundre, og det til en romlig kvalitet som i dag skal tilpasses ikke bare noen få, men alle, også de minst og mest sårbare blant oss, slik som barn. Så hvordan står det til med boligmassen i Norge, hvilke bokstavelig talt mulighetsrom har vi?

I delutredningen *Eksisterende og ny/forventet bygningsmasse* (delutredning 8) beskrives dagens situasjon mht. boligmassen. Vi blir gitt en oversikt over hvilke typer boliger vi har, hvilke størrelser, utforminger og eierformer boligene i Norge har, men også hvilke konsekvenser dette vil ha for et inkluderende og helsefremmende bomiljø – og med boliger for alle. Videre velger utredningen å belyse framtidig boligbygging og hvilke tendenser og trender som påvirker og som former den framtidige boligutformingen. Konklusjonen er i sum at standarden på den norske boligmassen er god. Likevel finnes det forskjeller i den norske boligmassen. Samtidig som delutredningen peker på hvordan det i en befolkning alltid vil være boligeiere med ulik evne og mulighet for vedlikehold, oppgradering og utvikling. Dette må sies å være et tankekors om vi tar i betraktning hvordan bosituasjonen er et av de parameterne for velferd som i dag er underlagt minst statlig styring.

I neste delutredning, *Juridiske og økonomiske virkemidler* (delutredning 9), blir vi gitt en oversikt over hvilke økonomiske og juridiske virkemidler som finnes, og som kan bidra til rimeligere boliger, her med særlig vekt på fortettingsområdene. Delutredningen velger å støtte seg til NOU 2002:2 *Boligmarkedet og*

*boligpolitikken*, som gir en god oversikt over de norske juridiske og økonomiske virkemidlene fram til 2000-tallet. Utredningen viser også til at det siden den gang har kommet til ytterligere lovendringer og økonomiske endringer. Samtidig retter den fokus inn mot fortetting og fortettingsområdene. Utredningen starter med å trekke linjene tilbake til 1980-tallet, og hvordan dereguleringen siden da har ført til færre juridiske og økonomiske virkemidler for å oppnå målsettingen om rimelige boliger. Dereguleringen sammen med samfunnsutviklingen for øvrig har derfor bidratt til økt prisforskjell mellom boligeiendommer i sentrale strøk og perifere strøk. Dette har igjen ført til et behov for juridiske og økonomiske virkemidler som retter seg mot de sentrale strøkene, og da særlig virkemidler som kan bidra til rimeligere boliger i fortettingsområder/transformasjonsområder. Delutredningen peker også på behovet for ny regulering som knytter seg til områder for fortetting og eiendomstransformasjon, og foreslår at løsningen kan ligge innenfor rammen av gjeldende konsesjonslovgivning, og i en mindre lovendring av § 7 med opprettelse av tilhørende forskrifter. Om det skal tilrettelegges for at det stilles krav om bygging av rimelige boliger i sentrale pressområder, er det på sikt også trolig nødvendig å bedre tilgangen på godt arrondert utbyggingsareal. Utredningen konkluderer med at slike krav neppe kan sikres på en effektiv måte gjennom planvedtak rettet mot utbyggere, heller ikke dersom man innfører klarere lovhjemler for dette i plan- og bygningsloven. I utredningen foreslås det dermed i større grad bruk av ekspropriasjon. Regelverket for ekspropriasjon gir blant annet kommunen en mulighet til å komme inn på eiersiden, og på den måten å sikre at verdistigningen på arealet innenfor planområdet i større grad reinvesteres i samfunnsnyttige tiltak og avsettes til ideelle formål. I utredningen pekes det likevel på at utfordringen vil være å etablere en praksis for ekspropriasjon som gjør at denne løsningen også framstår som legitim og politisk akseptabel for kommunens innbyggere. Det hevdes at regler om gevinstdeling og krav om flertallsvedtak blant grunneiere og rettighetshavere som vilkår for å benytte ekspropriasjon, likevel kan bidra til å løse denne utfordringen, samtidig som man altså oppnår mange av de økonomiske og praktiske fordelene som følger med en velfungerende ekspropriasjonsordning for transformasjonsområder.

I siste delutredning, *Tilgjengelige og anvendte økonomiske og juridiske virkemidler på statlig og kommunalt nivå* (delutredning 10), blir det redegjort for hvilke offentlige virkemidler som finnes tilgjengelig, og som kan bidra til rimeligere boliger og boliger for alle. Likedan som i forrige delutredning, vises det til dereguleringen fra 1980-tallet. Hovedstrukturen i norsk boligpolitikk ligger på sin side fast og har gjort det lenge, blant annet med ansvarsfordelingen mellom stat, kommune og private aktører. Derimot har det skjedd endringer i arbeidsfordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene. Samspillet og ansvarsfordeling mellom staten og Bergen kommune speiler ifølge denne utredningen statens tilnærming til boligpolitikken og hovedstrukturen i samtidens norske boligpolitikk. Det blant annet i måten kommunen organiserer det boligpolitiske arbeidet sitt på, og ved to byrådsavdelinger med hjemler i to lover, plan- og bygningsloven og sosialloven. I utredningen blir det konkludert med at den byrådsavdelingen som arbeider med levekårsutfordringer, også ser faren for økende segregering og sosioøkonomiske forskjeller som følge av pågående fortetningspolitikk. Kostnadene knyttet til nye boliger i fortetningsområdene er en vesentlig årsak til dette. Mens den delen av forvaltningen som håndhever plan- og bygningsloven på sin side, har begrensede muligheter til å svare på disse utfordringene. Utredningen viser også til at kommunen ikke driver noe form for aktiv tomtepolitikk, samtidig som staten heller ikke ser ut til å stimulere kommunene til å drive en slik politikk. Kommunen ser heller ikke ut til å benytte seg av utbyggingsavtaler med hensikt om å sikre seg selv eller andre fortrinnsrett til å kjøpe andel av boligene til markedspris. Kommunen ser videre i begrenset grad ut til å benytte seg av muligheten til å nyansere kostnadsfordelingene relatert til utbyggingsavtaler, noe som ville vært med på å gi enkelte områder billigere inngangsbillett med mål om å etablere rimeligere boliger. Delutredningen konkluderer med at oppsplittingen av temaet *bolig* i to byrådsavdelinger, har vært med på å svekke samspillet mellom bolig- og arealplanleggingen i Norge, og dermed handlingsrommet til norsk bolig- og arealplanlegging.

## **Forslag til kunnskapsutvikling**

Som forprosjekt har arbeidet vårt bestått i å hente inn og tolke tilgjengelig relevant kunnskap, for i neste omgang å peke på områder og temaer som bør undersøkes og utvikles videre. Det vil si at denne rapporten har som mål å identifisere og spisse enkelte temaer for videre kunnskapsutvikling. Med utgangspunkt i resultatene og konklusjonene fra de ulike delutredningene anbefaler vi oppdragsgiver å se nærmere på hovedsakelig tre temaer. Videre kunnskapsutvikling bør derfor foregå innenfor disse områdene:

### **1. Om fortetting og fornyelse som parallelle strategier for en bærekraftig byutvikling**

På 1980- og 1990-tallet opererte man med to parallelle strategier for boligutvikling: nybygging i byens ytterkanter og fornyelse (rehabilitering) av eksisterende bebyggelse i sentrum. I samsvar med målet om en bærekraftig by skal begge disse strategiene forenes innenfor grensene av byens sentrale deler. I praksis har dette ført til fortetting i form av nybygging innenfor byens prioriterte fortettingssoner, som den dominerende strategien.

Utredningene viser at dette er et for snevert influensområde tematisk og geografisk med tanke på å oppnå en sammensatt befolkningssammensetning og et godt og variert bomiljø. Innenfor fortettingsområdene, og spesielt i ytre fortettingssoner, ligger betydelige boligområder av vekslende kvalitet. Mange av disse områdene har behov for fornyelse, jamfør tidligere strategier for byens sentrale deler. Det er summen av og samspillet mellom nytt og det eksisterende som gir et godt helhetlig bomiljø. De færreste i etableringsfasen har til nå hatt råd til å kjøpe seg inn i nybyggerområder. De er oftest henvist til bruktområdene, områder som fremdeles har behov for analyse med tanke på oppgradering. Det bør derfor etableres et prosjekt som ser på et mulig samspill mellom planmessig fortetting i form av nybygg og en planmessig fornyelse av tilleggende etablert bebyggelse.

## **2. Et bredere boligtilbud innenfor rammene av etablert samspill mellom stat og marked**

Dagens boligbygging bygger på følgende samspill mellom offentlig og privat sektor: Staten setter rammer gjennom lovgiving og overordnet planarbeid og delvis gjennom overordnede avtaler, les: byvekstavtaler og utbyggingsavtaler. Utfordringen ligger i at dette gir en skjevt aldersmessig og sosialt sammensatt befolkning i fortetningsområdene, særlig med tanke på nybygging. Dette forprosjektet har vist at man i land det er naturlig å sammenligne oss med, som Danmark og England, har maktet å etablere en langt mer inkluderende boligpolitikk enn vi har i Norge. Da planloven i Danmark ble revidert i 2015, fikk kommunene rett til å stille krav til disposisjonsform. Lokalplaner kan mellom annet stille krav om at inntil 25 % av boligene i et nybyggingsprosjekt skal være allmenne boliger. Begrepet *allmenne boliger* viser til boliger eid av allmenne boligselskap, som er profesjonelle ikke-kommersielle selskap som eier og forvalter boliger. England har lenge gjort bruk av planlegging for å sikre at en andel av nye boliger faller inn under kategorien «rimelig». I 1990 innførte England en bestemmelse i planloven (section 106) som gir kommunene rett til å kreve at en andel av alle nye boliger skal være «rimelige» og definerte rimelig til under markedspris. Det bør undersøkes om, og på hvilken måte, en gjennom lovendring kan gjøre det mulig for norske kommuner å stille krav at utbygger skal levere en viss andel allmenne / ikke-kommersielt motiverte boliger i større utbyggingsområder. Det bør samtidig undersøkes om dette kan gjøres innenfor etablerte boligbyggere og forvaltere og den norske eierlinjer, eller om det er ønskelig/nødvendig å legge forholdene til rette for en ny type boligselskap med en annen type eierstruktur.

## **3. Styring av lovverket med tanke på en samfunnsnyttig gjennomføring av fortetningspolitikken**

Fornyelsen av sentrumsområdene på 1980- og 1990-tallet ble gjennomført i samsvar med loven om fornyelse av tettbygde strøk. Denne loven ga kommunene mandat til å hindre spekulasjon og etablere program for fornyelsen, slik at effekten av offentlig planlegging og investering skulle bli størst mulig. Som følge av det liberale skiftet ble loven delvis opphevet og delvis integrert i plan- og

bygningsloven. Dette skjedde før fortetting innenfor etablerte bystrukturer ble til prioritert statlig politikk.

Et resultat av en markedsstyrt gjennomføring er at gevinsten av offentlig initiert og gjennomført planlegging kommer private grunneiere/tiltakshavere til gode. Dette har mellom annet medvirket til den sterke prisøkningen på boliger, og at kommunene må kjøpe meget dyre tomter til nødvendig sosial infrastruktur. De mest attraktive tomtene er de mest kostbare. Dette kan få konsekvenser for lokalisering og kostnader knyttet til etablering av nødvendig sosial infrastruktur. Den tidligere loven om fornyelse av tettbygde strøk ga kommunene mandat til å båndlegge arealbruken tidlig i planprosessen, og dermed hindre prisdrivende spekulasjon. Det er behov for å gå gjennom denne loven på nytt med tanke på om deler av denne kan rehabiliteres. Danmark har ikke opphevet en tilsvarende lov.

Det virker ut ifra samfunnsbehov som ønskelig å bedre tilgangen på godt arrondert utbyggingsareal. Et slikt behov kan neppe sikres på en effektiv måte gjennom planvedtak rettet mot utbyggere, og kanskje heller ikke dersom man innfører klarere lovhjemler for dette i plan- og bygningsloven. Vi foreslår derfor i større grad bruk av ekspropriasjon. Regelverket for ekspropriasjon gir blant annet kommunen mulighet til å komme inn på eiersiden, og på den måten å sikre at verdistigningen på arealet innenfor planområdet i større grad reinvesteres i samfunnsnyttige tiltak og avsettes til ideelle formål. Vi vil likevel peke på at utfordringen vil være å etablere en praksis for ekspropriasjon som gjør at denne løsningen også framstår som legitim og politisk akseptabel for kommunens innbyggere. Vi vil samtidig peke på at regler om gevinstdeling og krav om flertallsvedtak blant grunneiere og rettighetshavere som vilkår for å benytte ekspropriasjon, kan bidra til å løse denne utfordringen, samtidig som man oppnår mange av de økonomiske og praktiske fordelene som følger med en velfungerende ekspropriasjonsordning for transformasjonsområder. Det bør undersøkes hvordan og på hvilken måte ekspropriasjon kan inngå som et strategisk element i en fortettings-/fornyelsesprosess. Tidligere benyttet man seg av konsesjonslovgivningen med mål om å holde grunnprisene på et samfunnsmessig forsvarlig nivå. Man bør i den forbindelse undersøke om det er

mulig/ønskelig å revidere konsesjonslovens § 7 med opprettelse av tilhørende forskrifter, eller forskrift knyttet til denne.

## **Rapportens oppbygging, form og forfattere**

Rapporten har kartlagt deler av kunnskapsgrunnlaget tilknyttet fagområdet areal, eiendom og fysisk planlegging. Rapportens oppbygging og tredeling tilsvarer flere av de faglige retningene innenfor fysisk planlegging, samt den internasjonale forskningen innenfor by- og regionalplanlegging.

I tillegg til en tredeling er rapporten utarbeidet ved hjelp av delutredninger, forfattet av ansvarlig utreder, med spisskompetanse innenfor fagområdet sitt tilsvarende temaene for de aktuelle delutredningene og ulike delene. Ansvarlige utredere og forfattere av de ulike utredningene er i denne rapporten følgende:

- Hans-Jacob Roald: Overordnede og vedtatte samfunns mål
- Hans-Jacob Roald: Relevante internasjonale eksempler
- Leiv Bjarte Mjøs: Eierlinja
- Akkelies van Nes og Wendy Guan Zhen Tan: Godt bomiljø
- Carolyn Amer: Hva er en inkluderende og representativ befolkningssammensetning?
- Ane Margrethe Lyng: Hvem er målgruppen for en tredje boligsektor?
- Tonje Margrethe Nordås, Anne Sofie Handal Bjelland og Børge Aadland: Boligmarkedet og en tredje boligsektor
- Anne Sofie Handal Bjelland: Eksisterende og ny/forventet bygningsmasse
- Børge Aadland og Sjur K. Dyrkolbotn: Juridiske og økonomiske virkemidler
- Hans-Jacob Roald: Tilgjengelige og anvendte økonomiske og juridiske virkemidler på statlig og kommunalt nivå



**Første del |**

**Tid og rom – og eierlinja**



## **Delutredning 1**

### **Overordnede vedtatte samfunns mål**

**Av Hans-Jacob Roald**

#### **Innledning**

Boligpolitikens konstituerende fase var tuftet på enighet mellom stat og kommuner om den boligpolitiske målsettingen. Målet var, og er, at: *Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø.*

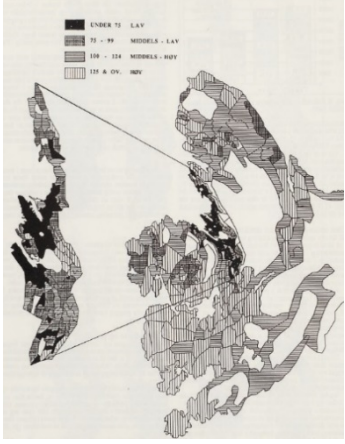
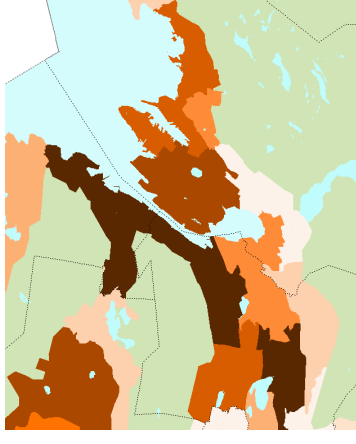
#### ***Boligsaken – en av velferdsstatens fire hovedpilarer***

Staten stilte juridiske og økonomiske virkemidler til disposisjon. Husbanken fungerte som mellomledd mellom staten, ved Kommunal- og regionaldepartementet, og kommunene. Husbanken stilte normative krav til nye boligområder og den enkelte bolig, som vilkår for tilskudd og gunstige lån. Kommunene la til rette for en storstilt bygging av nye boliger i byens ytterkanter ved å sikre egnede arealer til overkommelige priser. Bergen kommune etablerte et eget selskap til gjennomføring, *Bergen Tomteselskap AS*. Selskapet solgte opparbeidede arealer til selvkost, som oftest til boligbyggelagene. Ingen skulle profitere på bolignøden. Tidlig på 1980-tallet ble det stilt spørsmål ved om bolignøden var i ferd med å bli historie.

#### **Statens og storbyenes målsettinger for den planmessige bolig- og miljøfornyelsen (byfornyelsen) på 1970- og 1980-tallet**

Denne prosessen var et forbilledlig samspill mellom stat og kommune. Staten valgte å bruke plan- og bygningsloven som redskap for å løse levekårsutfordringer ved fornyelse av boligmassen og oppgradering av byens struktur. Det ble opprettet samarbeidsfora mellom kommunaldepartementet, Husbanken og byene Oslo, Trondheim og Bergen. Husbankens finansieringsordninger ble tilpasset behovene i den enkelte by. Behovene var dokumentert ved en statlig levekårsundersøkelse. Virkemidlene ble justert etter hvert som man høstet erfaringer. Staten var til for kommunene, ikke omvendt. Tydelige målformuleringer, samt en grunnleggende enighet mellom staten og

den enkelte kommune, var en forutsetning for å kunne gjennomføre dyptgripende endringer i etablerte bystrukturer.

	
<p><i>Levekårsundersøkelse av 1980 for Bergen med spesielt fokus på Bergen sentrum. De mørkeste områdene kom dårligst ut. Kilde: Byplanen, en historie om utviklingen av Bergen by, illustrasjoner Bergen byarkiv</i></p>	<p><i>Levekårsundersøkelse av 2016 for Bergen sentrum. De mørkeste områdene kommer dårligst ut. Undersøkelsen viste at satsingen på 1970- og 1980-tallet har fungert, men at store områder fremdeles har store utfordringer. Kilde: Levekår og helse, Bergen kommune, 2016</i></p>

Målene for den planmessige bolig- og miljøfornyelsen i storbyene våre var tema i St.meld. nr. 283 (1979–80). Skulle byen bli attraktiv for en bredere befolkningsgruppe, måtte en rette spesiell oppmerksomhet mot de offentlige rommene. Når det gjaldt bygningsmassen, la staten til rette for at byene kunne velge mellom sanering og nybygg. Det ble understreket at vedlikehold, utbedring og utnyttelse av den eksisterende boligmassen var avgjørende for å nå de boligpolitiske målene. Fra storbyenes side ble målene formulert slik, og dette ble også staten sine målformuleringer:

- ruste opp alle boligene til en funksjonell minstestandard
- etablere tilstrekkelig med trygge og gode fellesområder
- legge til rette for en mer representativ befolknings sammensetning, herunder flere barnefamilier
- invitere til medvirkning i planleggingen
- åpne for å endre eierstrukturer, bort med leiegårder, omorganisering til borettslag og sameier, slik at den enkelte kunne eie sin egen bolig

Etterkrigstidens målformuleringer var presise og operative. Målene var nært beslektet med virkemiddelbruken. En kunne fortløpende kontrollere om statens og kommunenes investeringer var i samsvar med målene og etterprøve effektene.

### **Endringer i overordnede mål på 1980- og 1990-tallet – det nyliberale skiftet**

To stortingsmeldinger ble lagt fram i 1981: en melding fra Arbeiderpartiregjeringen, St.meld. nr. 12 (1981–82) *Om boligpolitikk*, og en tilleggsmelding fra Høyre regjeringen, St.meld. nr. 61 *Om tillegg* til St.meld. nr. 12 (1981–82) *Om boligpolitikk*. I begge meldingene var det boligpolitiske hovedmålet at «... *enhver familie og enhver enslig skal kunne disponere en høveleg bolig innenfor en utgiftsramme som står i rimelig forhold til inntektene*». St.meld. nr. 12 la til grunn et hovedprinsipp om at «... *de selektive virkemidler vil få en større plass i boligfinansieringen og at den generelle subsidiering reduseres*».

Formuleringen av den overordnede målsettingen ble i St.meld. nr. 34 (1988–89) *Boligpolitikk for 90-årene* endret i tråd med prinsippene om en mer selektiv boligpolitikk. I en situasjon med store svingninger i bolig- og kredittmarkedene, antok man at formuleringen «... *innenfor en utgiftsramme som står i rimelig forhold til inntektene*» ville kunne legge press på inntektspolitikken. I *Boligpolitikk for 90-årene* ble overordnede mål endret for å tilpasse seg «*den frie prisdannelse i bolig- og kredittmarkedet, og de nye rammebetingelsene og utfordringene i 90-årenes boligmarked*».

Med St.meld. nr. 34 (1994–95) *Om Husbankens rentevilkår og subsidieprofil* ble et nytt overordnet mål gjennomført. Målet om at alle skal kunne disponere en «rimelig» bolig, ble fjernet. Målet var fremdeles at: «*Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø*». Dette har vært det boligpolitiske overordnede målet i senere stortingsmeldinger.

Målsettingen med byfornyelsen ble behandlet på nytt i St.meld. nr. 208 (1994–1995) *Levekår og boforhold i storbyene. Mål og virkemidler for bedre levekår og boforhold i utsatte storbyområder*. Regjeringen formulerte følgende mål for storbyområder generelt og for Oslo indre øst spesielt:

- Levekårene for utsatte befolkningsgrupper i storbyene skal bedres.
- Befolkningen i alle deler av storbyene skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø.
- Det skal legges til rette for en mer variert befolkningssammensetning i utsatte storbyområder med opphopning av dårlige levekår og boforhold.

Husbankens subsidier for nye lån ble tatt bort i 1996, og man fikk en mer markedstilpasset rentefastsettelse. Med fri prisdannelse på boligmarkedet var det ikke lenger et politisk mål at alle skulle kunne disponere en bolig «innenfor en utgiftsramme som står i rimelig forhold til inntektene», eller en «rimelig bolig». Etter det nyliberale skiftet har staten fremdeles boligpolitiske forpliktelser. For det første skal staten sørge for at de som ikke selv greier seg på markedet, får bistand til å oppnå og opprettholde en god bolig. For det andre skal staten etterstrebe balanse mellom tilbud og etterspørsel på boligmarkedet. Boligprisene bør ikke være høyere enn at den enkelte, ved hjelp av egne inntekter, kan skaffe seg en bolig. For det tredje skal staten sikre de miljø- og kvalitetsaspektene som markedet ikke ivaretar.

### **Bærekraftig utvikling – fortetting**

*Brundtlandkommisjonen* av 1987 knyttet begrepet bærekraft til økonomisk vekst. Det skulle skapes balanse mellom økonomiske, økologiske og sosiale verdier. *Rio-konferansen* i 1992 mobiliserte grasrota, satte medvirkning på dagsordenen og utvidet agendaen. Alt og alle skulle være bærekraftig(e). FN sin kulturplan *Our creative diversity* i 1996 satte byens utfordringer på dagsordenen. EU lanserte i 2001 *European Spatial Development Perspective* (ESDP-strategien), hvor målet var å etablere kompakte flerkjernede bystrukturer, knyttet sammen av effektiv kollektivtransport. FN gjorde i 2015 vedtak om hele 17 bærekraftsmål. Målene favner vidt og bredt. Målene har blitt kritisert for å være en blanding av mål og middel og å operere med urealistiske ambisjoner (eksempel § 1 *Avskaffe fattigdom i alle former overalt innen 2030*).

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging kan leses som en overføring av ESDP-strategien til norske forhold. Klima er blitt et sentralt tema. I siste revisjon av 2014 heter det følgende:

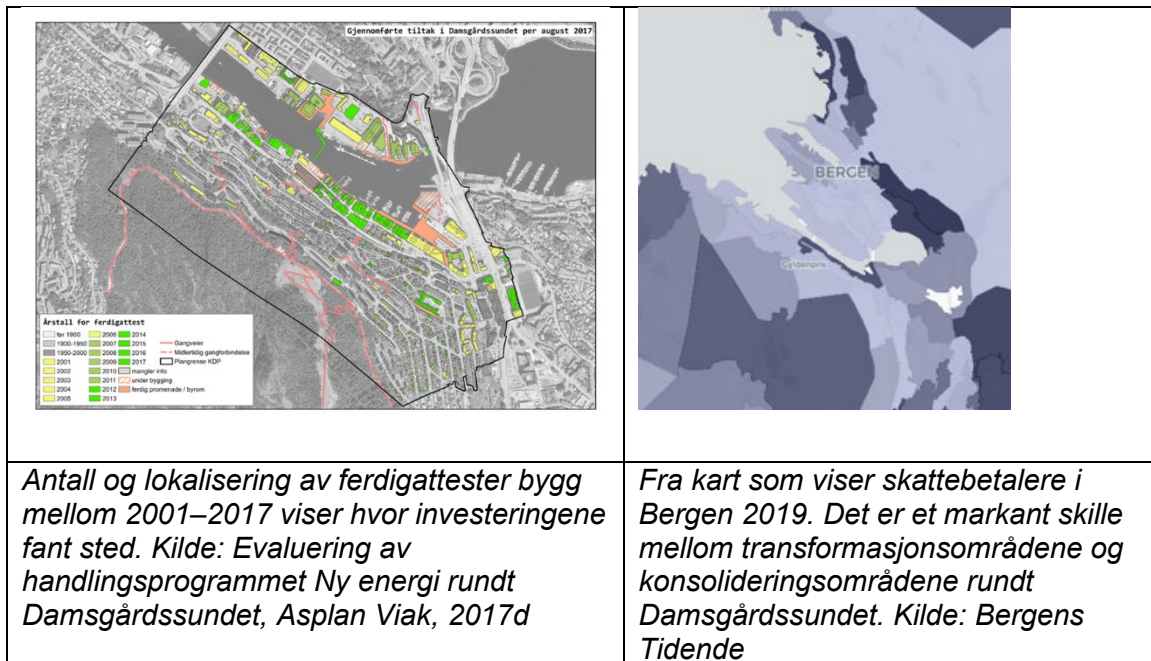
*4.3 I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. I områder med stort utbyggingspress, bør det legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk. Samtidig bør hensynet til gode uteområder, lysforhold og miljøkvalitet tillegges vekt, i tråd med statlige normer og retningslinjer.*

*Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder med mulighet for utbygging med mindre arealkonflikter. Utvikling av nye, større boligområder må sees i sammenheng med behovet for infrastruktur.*

En skal nå bort fra etterkrigstidens byspredning. Boligsaken har videre ikke den framtreddende plassen den hadde tidligere. Fortetting åpner samtidig for byfornyelsens renessanse.

#### ***Eksemplet fornyelse av Indre Damsgårdssundet***

Området *Indre Damsgårdssundet* hadde betydelige levekårsutfordringer. En sjørelatert del av området ble transformert fra næring til ny næring og nye boliger. Fornyelsen ble gjennomført mellom 2007 og 2017, altså etter at bærekraftig utvikling ble et overordnet mål, og etter det liberale skiftet. Prosessen ble evaluert av Aslan Viak i 2017 etter oppdrag fra Bergen kommune.



En kommunedelplan viste tiltak som skulle komme hele området til gode. For transformasjonsområdene langs sjøfronten skulle det sikres variasjon i leilighetsstørrelser, med mål om å trekke til seg barnefamilier. For det resterende og største området var målet å bedre levekårene.

Evalueringen viste at det er gjennomført flere reguleringsprosesser mot sjøfronten og langt færre i levekårsområdet. I praksis betyr dette at det var færre tiltak i levekårsområdet som utløste større bygge- og anleggsarbeider. Til sammenligning var reguleringsaktiviteten innenfor levekårsområdene under bolig- og miljøfornyelsen på 1970- og 1980-tallet langt høyere, og investeringene og forandringene tilsvarende høyere. Det må nevnes at området på Damsgård har en del kommunale boliger, og at kommunen ikke trengte hjemmel i reguleringsplan for å gripe inn i egne eiendommer. For områdene mot sjøfronten var rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler nye og viktige virkemidler for gjennomføring.

Områdesatsingen for Indre Damsgårdssundet utløste handlingsprogrammet *Ny energi rundt Damsgårdssundet* i 2007. Programmet var et samarbeid mellom Husbanken, Bergen og omegn boligbyggelag, Høytetnologisenteret og Bergen kommune. Programmet hadde sju temaer med intensjoner og tiltak.



Evalueringen viste at staten bidro med ca. 1/4 av kostnadene relatert til heving av områdets samlede kvaliteter. Under den planmessige bolig- og miljøfornyelsen var statens andel opp mot hele 3/4 av kostandene. Dette viser statens tilbaketrekning samtidig med at levekårsutfordringene er like store som tidligere. Evalueringen viste videre at handlingsplanen hadde meget omfattende målformuleringer, som i realiteten var en blanding av mål og virkemidler, noe som gjorde evalueringen krevende.

Vi ser en tendens til at introduksjonen av bærekraft faller sammen med ambisjonsrike, men mindre forpliktende målformuleringer. Prosjektet *Ny energi rundt Damsgårdssundet* har utvilsomt gitt området et løft, men det kan også ha bidratt til å sementere sosiale forskjeller/sonedeling. Det vi aldri vil få vite, er hva som ville ha skjedd dersom kommunen hadde hatt til rådighet tilsvarende virkemiddelapparat som på 1970- og 1980-tallet. Man kunne da fått en langt mer omfattende oppgradering av utomhusområdene kombinert med fornyelse av bygningsmasse, det være seg utbedring eller nybygg.

### ***Statens siste boligpolitiske målformuleringer***

I St.meld. nr. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve* slås det fast at både boligene og bomiljøene jevnt over er av god kvalitet i Norge. Videre har boligpolitikken hatt som mål at flest mulig skal få anledning til å eie egen bolig, og at fire av fem gjør det. Boligen er derfor først og fremst et personlig ansvar. Det rettes oppmerksomhet mot at takten på boligbyggingen ikke holder tritt med behovet. Noen husholdninger er imidlertid fremdeles preget av ustabilitet og mangel på trygghet for barn og unge. Regjeringen har følgende mål for boligpolitikken:

- boliger for alle i gode bomiljø
- trygg etablering i egen og leid bolig
- boforhold som fremmer velferd og medvirkning

I tillegg har regjeringen en byggepolitikk med mål å sikre

- godt utforma, sikre, energieffektive og sunne bygg
- bedre og mer effektive byggeprosesser

Regjeringen la fram *Fornyhet strategi for boligmarkedet 2015/2019*, med undertittelen *For en tryggere bolighandel, bedre bomiljø, effektive byggeprosesser og bærekraftig gjeld*. Meldingen viste til en rekke tiltak med tilhørende oppfølgingspunkt. Under overskriften *Tiltak for økt boligbygging i pressområder* finner vi mellom annet: «Regjeringen vil inngå byutviklingsavtaler med de største byene. De omfatter arealbruk, boligbygging og infrastruktur». Initiativet ble videreført i regi av *byvekstavtaler* og knyttet finansielt opp mot *Nasjonal transportplan* NTP. En del av statens ansvar i boligsaken forskyves fra *Kommunal og fornyelsesdepartementet* til *Samferdselsdepartementet*.

### **Bergen kommunes mål og strategier**

Bergen kommune vedtok *Kommuneplanens samfunnsdel, Bergen 2030*, juni 2015. Denne inneholder målformuleringer/satsningsområder for hele kommunen og alle sektorene. Den er organisert under hovedoverskriftene Aktiv og Attraktiv by. Under Attraktiv og Mangfoldig by står det under Satsing 3: Bergen skal tilby gode boliger i varierte bomiljø (side 34):

*Bomiljøene utgjør en svært viktig arena for menneskers hverdagsliv. For de fleste av oss er boligen et sted for søvn og hvile, mat, sosialt samvær og andre private gjøremål. Vi tilbringer halvparten av døgnet timer i eller nær boligen. Boligens nærmiljø representerer tilsvarende et svært viktig område for menneskers trivsel. Boområdene kan være en arena for sosialt fellesskap, lek, dugnadsarbeid og annen sosial og fysisk aktivitet, og er spesielt viktig for barns oppvekst.*

*Bergen ønsker å fremme bomiljøer som er preget av mangfold. Alle boområder og byområder skal sikres gode sosiale møteplasser tilrettelagt for varierte aktiviteter for alle aldersgrupper. Universell utforming er viktig for å inkludere alle brukergrupper.*

*Større boligområder må ha variasjon i boligtyper ved at små og store enheter tilbys for eie eller leie. Nye boliger bør*

*etableres i gang- eller sykkelavstand til skole, barnehage, grøntområder og annen service. Kommunale botilbud skal ha god kvalitet og i størst mulig grad integreres i bystrukturen. Kommunen bør ta en mer aktiv rolle for å sikre tilstrekkelig utbygging av gode og varierte boliger for fremtiden.*

*Byrådets politiske plattform 2019–2023 – tema bolig – speiler kommuneplanens samfunnsdel.*

I korthet heter det at alle bergensere skal ha tilgang til en bolig, i gode nabolag som forebygger ensomhet og isolasjon. Byrådet ønsker et mangfold av boliger, boligstørrelser, boligformer, innovative boligløsninger og arkitektoniske boligutforminger i byen. Bergen trenger flere kommunale utleieboliger og flere kommunale boliger, med god spredning i hele byen. Byrådet vil arbeide for sosialt mangfold i de ulike bydelene. Samarbeidet med Husbanken må styrkes, og byrådet vil arbeide for at flere grupper i etableringsfasen kommer inn som egen målgruppe i startlånsordningen til Husbanken, og vil arbeide videre med prosjektet «leie til eie». Byrådet vil legge til rette for fleksible boformer tilpasset deling og fellesskap gjennom ulike boformer som blander unge og eldre, familier og enslige. Byrådet vil føre en boligpolitikk som legger til rette for at flere barnefamilier kan bli boende i Bergen sentrum og bekjempe hyblifisering.

### **Byvekstavtalen**

Siste versjon av byvekstavtalen er datert 4. desember 2019 og er signert kommunene Bergen, Alver, Øygarden, Askøy og Bjørnafjorden, samt Vestland fylkeskommune, Statens vegvesen, Jernbanedirektoratet og Statsforvalteren i Vestland. Avtalen innebærer store statlige, fylkeskommunale og kommunale investeringer, med tilhørende målformuleringer relatert til samferdselssektoren. Bolig er ikke et tema, selv om hovdevolumet i private investeringer i fortettingsområdene er boliger.

### **Kommentar**

Etter andre verdenskrig og fram til i dag har det vært bred enighet om boligpolitikkenes overordnede mål om at: *Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø.* Med å disponere menes først og fremst å eie. Viktige endringer

skjedde på 1980-tallet, at statens aktive politikk fra nå av skulle rette seg mot utsatte grupper, og at staten sluttet å forplikte seg til kostnader, at alle skulle kunne disponere en bolig som står i rimelig forhold til egen inntekt.

Introduksjonen av bærekraftsmål falt i tid sammen med det liberale skiftet og innsnevring av statens og Husbankens engasjement i boligsaken.

Målformuleringene ble bredere, men samtidig mindre operative. Det er ikke motstrid mellom statens og kommunens målformuleringer.

Det er paralleller mellom byfornyelsen og dagens fortetningsstrategi. Begge griper inn i etablerte fysiske strukturer, konglomerater av private eiendommer med et mangfold av næringsdrivende, brukere og beboere.

Kommunens målformuleringer (*Bergen 2030* og *byrådsplattformen 2019–2023*) er aktuelle for denne oppgaven og framhever ønsker om et mangfoldig bomiljø, variasjon i boligtyper samt behov for både å eie og å leie. Kommunale botilbud skal være integrert i eksisterende bystrukturer, og man ønsker å legge til rette for flere barnefamilier i sentrum og bekjempe hyblifisering.

Tilfanget på gode målformuleringer er stort nok. Det er imidlertid behov for å oppdatere målformuleringene slik at de dekker både fortetnings- og levekårsområdene, slik at de blir operative sett i relasjon til tilgjengelige virkemidler.

## **Delutredning 2**

### **Relevante internasjonale eksempler**

**Av Hans-Jacob Roald**

#### **Innledning**

Denne utredningen bygger i stor grad på en tekst av Stein Stugu i De Facto fra 2018, og er i begrenset grad et selvstendig arbeid. I omtalen av Danmark er teksten kvalitetssikret av urbanist PhD Niels Bjørn. Denne utredningen konsentrerer seg om den nasjonale boligpolitikken. Det finnes imidlertid en rekke byer som utvikler spennende strategier på egen hånd. Det er ikke et tema her.

#### **England**

I England skiller man mellom 1. Social housing/public housing, 2. Affordable housing og 3. Inclusionary housing.

#### **Social housing – sosialboliger**

Er tilrettelegging for de mest utsatte gruppene og de aller fattigste. Dette løses via individrettede tiltak. Virkemidlene er mange, som kommunale utleieboliger, leieboliger med lav leie/eid i regi av det offentlige, boligbyggelag, ideelle organisasjoner eller som en integrert del av et større område/prosjekt. Det er et mål å unngå opphoping av sosialboliger. Siden kommunale utleieboliger utgjør en viss andel av boligmassen i England, er dette krevende.

#### **Affordable housing – rimelige boliger – boliger som kan leveres til et bredt marked til overkommelige priser**

Det skilles ofte mellom to relativt likeverdige begreper: *affordable housing* og *social rent*. Affordable housing er et boligtilbud som når flere grupper, og gjerne grupper med en bedre økonomi enn de som er målgruppen for sosialboliger. Rimelig (affordable) leie er under 80 prosent av markedsprisen i samme område, og disse subsidiene skal følge boligen og ikke beboeren ved et eventuelt salg. Sosial leie (social rent) defineres som bolig med en husleie innenfor offentlig fastsatte rammer.

## **Inclusionary housing – inkluderende boligpolitikk**

Inkluderende boligpolitikk brukes som betegnelse for en *sosial bærekraftig boligpolitikk*. Denne skal inkludere ulike befolkningsgrupper i samme område. De verdiene som skapes gjennom regulering og tillatelse til å bygge, skal brukes til det beste for en bredere målgruppe enn de som har råd til å kjøpe de nye boligene til markedspris. (I nordamerikansk sammenheng kan dette skje ved at spesielle boliger bygges i andre områder innenfor samme kommune, eller at det bygges en attraksjon / et tilbud som kommer området eller allmenheten til gode, et landområde eller en slags avgift som kan bidra til bygging av rimelige boliger.)

### **Lovverket i Storbritannia**

*Town and Country Planning Act* er Storbritannias parallell til *plan- og bygningsloven* i Norge. Lovens paragraf 106 (section 106) er viktig for å etablere og finansiere rimelige boliger innenfor et utbyggingsområde. Paragraf 106 åpner for at det kan *stilles krav til utbygger om å bygge en viss andel rimelige boliger helt eller delvis finansiert av utbygger som vilkår for utbygging*. Ved å bygge rimelige boliger styrker man samtidig målet om et inkluderende bomiljø. Bygging av *affordable housing* kan brukes som et tilbud til de som bor i kommunale boliger. Oppsummert er de viktigste elementene i det engelske systemet slik:

- Kommunen kan kreve en viss andel rimelige boliger i nye boligprosjekter (drar nytte av verdistigning på areal).
- Betingelsene stadfestes i reguleringsplanen.
- Det forhandles om hvordan andelen best kan brukes: eie-leie fordeling, tildelingskrav / målgruppe / innretningen på boligene, osv.
- Det forhandles om størrelsen på eventuelle bidrag.
- Staten kan gi produksjonstilskudd.
- Det kan gis tilskudd/subsidier til boutgifter.
- Det forhandles om organiseringen/forvaltningen av boligene.

I sum gir dette en verktøykasse som gjør en inkluderende boligpolitikk mulig, om det er politisk vilje til det.

*Finansieringen* av de rimelige boligene har i hovedsak tre elementer:

- bidrag fra utbygger/grunneier
- offentlige tilskudd
- egenfinansiering

Hensikten med paragraf 106 er å overføre noen av de verdiene som skapes ved å tillate boligbygging, slik at en kan sikre boliger for flere enn resultatet av en åpen markedsmekanisme. Det er politisk konsensus om denne tenkemåten i England, selv om det er uenighet om omfanget. Noe som er omdiskutert, er størrelsen på avgiften sett i relasjon til tiltakets størrelse. Skal man kunne kjøpe seg fri fra å realisere et inkluderende område ved å betale en avgift? Skal man kunne pålegges en avgift når man bygger en enhet mindre enn x antall boliger? En generell avgift får da rollen som allmenn skattlegging, ikke som direkte bidrag til en mer inkluderende boligpolitikk.

Avtaler om *affordable housing* kan være ledsaget av offentlige tilskudd.

Tilskuddene skal administreres av eierne av de rimelige boligene. Disse kan være non-profit-foretak, ideelle stiftelser og organisasjoner. Disse foretakene skal være godkjent og registrert som ikke-kommersielle boligforetak. Dette har medført at en del store utbyggere selv har opprettet egne ikke-kommersielle foretak som kan stå for bygging og forvaltningen av de rimelige boligene. Dersom en tiltakshaver til en privat plan unngår å legge til rette for en andel rimelige boliger, kan planforslaget avvises. Det er strengt tatt ikke nødvendig at et planforslag fra private utbyggere skal ledsages av en separat avtale, så lenge realisering av *affordable housing* er sikret i plandokumentene og i politiske vedtak.

Kommunens krav om en andel rimelige boliger skal være nedfelt i overordnede plandokument. Det er lokale behov som skal løses relatert til lokalt prisnivå. Kommunale krav kan ankes inn for et statlig kontrollorgan.

I vurderingen av rimelighet inngår hvor mye utbygger skal bidra med, og hvor mye utbygger eventuelt skal få betalt for de enhetene som settes av til rimelige boliger. Skal for eksempel de rimelige boligene slippe deler av grunnlagsinvesteringene/tomtekostnadene? Skal kommunen kreve at deler av

tomtene gjøres klar for utbygging og så overlates til ikke-kommersielle virksomheter for videre utbygging og forvaltning?

Kommunene kan legge opp til at ulike ikke-kommersielle boligselskap kan konkurrere om hvem som skal få bygge/forvalte de rimelige boligene. Omfanget av rimelige boliger ligger i størrelsesorden 10–30 prosent av boligene, med hovedvekt på 15–20 prosent. Et prisnivå på under 80 prosent av markedspris er vanlig. Dette oppnås ofte ved reduksjon av tomtepris. Standarden på de rimelige boligene skal være på samme nivå som de øvrige boligene i samme prosjekt/område.

Det finnes *ulike former for eierskap*, som delt eierskap. Et ideelt foretak kan eie deler av en leilighet, mens beboer eier resten. Ved videresalg vil beboer da få med seg en verdistigning tilsvarende den eierandelen beboer har, mens subsidien blir igjen i den resterende eierandelen. Dette vil kunne stimulere beboer til å holde leiligheten vedlike. En eller annen form for sosial boligbygging står for cirka en fjerdedel av den samlede boligbyggingen.

### **England sammenlignet med Skottland**

I en sammenligning mellom engelsk og skotsk boligpolitikk (Wheatley Group 2015) ble det fokusert på følgende forskjeller:

1. Retten til å kjøpe boligen, *Right to buy* er avskaffet i Skottland, men utvides i England til også å gjelde boliger i *housing associations*.
2. Hvis du bor i en sosialbolig i Skottland, har du rett til å bli boende, mens en tilsvarende rett i England forutsetter at du skal betale markedsrente, eller i alle fall nesten tilsvarende markedsrente hvis inntekten stiger.
3. Det er vesentlig høyere offentlige bidrag til sosial boligbygging i Skottland enn i England. Anslag på bidrag til en bolig er £ 70 000 i Skottland, tilsvarende £20 000 i England.
4. I England er det større sammenheng mellom bidrag og fortjeneste skapt ved å *tillate utbygging i attraktive strøk*, enn i Skottland. Dette gjelder bygging av boliger så vel som næringsbygg.



Det diskuteres om det er mulig å beholde de subsidiene som skapes ved prosessen rimelige boliger i nye utbyggingsprosjekt, hvis man utvider retten til å kjøpe egen bolig og i praksis overdrar boligen til det ordinære boligmarkedet.

### **Tyskland**

Tyskland har mange delstater med ulik boligpolitikk, så dette er en grov forenkling. Det finnes eksempler på at det er mulig å stille krav om at en andel av boligene i et utbyggingsområde skal være rimelige. En kan velge *to måter* å sikre rimelige boliger på.

Reguleringsplaner kan gjennomføres etter en modell som ligner den norske (Holth, 2017). Alternativt kan man velge en forhandlingsprosess hvor utbyggingsavtale er det sentrale. Forhandlingsprosessen vil være annerledes enn den norske, og vil kunne gjennomføres raskere enn ved en mer tradisjonell planprosess. Lovverket bygger på den lovgivning som var gjeldende i DDR ved Tysklands gjenforening i 1990 (Holth, 2017), og har følgende faser:

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

Føringene i utbyggingsavtalen kan være vesentlig mer omfattende enn i en norsk planprosess. Det er planmyndighetene som fastslår områders økonomiske verdi, hvor mange boliger som kan bygges, hva som skal være friområde, hva som skal settes av til vei og infrastruktur, og hvor mye næring som skal inn i planen. Alt dette påvirker verdien.

I Norge kan det ikke legges føringer for hvordan boligene skal organiseres. Vi kan ikke gi reguleringsbestemmelser som (Holth, 2017) omhandler privatrettslige forhold, herunder økonomiske forhold, medlemskap i foreninger og lag, eierskap osv. I Tyskland kan slikt legges inn i utbyggingsavtaler, og de kan avtales i forkant av og som premissgiver for reguleringsplan. Det er mulig 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. Holth, 2017 oppsummerer i sin artikkel om Tyskland at vi bør vurdere å ta inn følgende område i norsk lov:

1. Fjerning av forbudet mot å ta inn krav om bidrag til *sosial infrastruktur* i utbyggingsavtaler.
2. Vurdere muligheten for at det 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.
5. Vurdere hvilke sanksjoner som skal kunne brukes ved manglende gjennomføring innen den mellom partene fastsatte frist.

For utbygger ligger det fordeler i en slik prosess ved at det *sikrer økonomisk forutsigbarhet*, samt at det kan gå raskere enn den normale saksbehandlingen ved utbygging. For kommunen og fellesskapet ligger gevinsten i at det legges *flere føringer* på hva som skal bygges, på hvilke vilkår og hvordan utbyggingen skal forvaltes, føringer som kan rubriseres under merkelappen *individuell og privatrettslig karakter*. I en *normal* planprosess kan tilsvarende føringer legges inn som elementer i en utbyggingsavtale.

Et alternativ som kan nevnes, er den norske modellen med utbedringsprogram, anvendt på 1980-tallet, som la grunnlaget for offentlige subsidier med og uten reguleringsplan. Disse hadde imidlertid tekniske og antikvariske kriterier.

Prosjektet *Hafen City Hamburgs*, en transformasjon fra havn til by med en betydelig andel boliger, er ofte nevnt som eksempel. Det er usikkert hvor representativt dette er for Tyskland. Tyskland består av en rekke delstater, som kan føre relativt selvstendig boligpolitikk. Området ble planlagt for utbygging fra 1994. Prosjektet kan sammenlignes med Bjørvika og er relevant for Dokken i Bergen. Hamburg kjøpte systematisk opp eiendom, for så å regulere og utarbeide utbyggingsavtaler som ledd i salg til utbyggere. (Tilsvarende skjedde for Nordhavnen i København. Der var offentlige myndigheter grunneieren.) Utbyggingsavtalene inneholdt et krav om en tredjedel rimelige boliger. Målet var

å etablere et sosialt sammensatt miljø, et mål som forutsetter en solid politisk forankring.

### **Nederland**

Nederland kobler i stor grad sammen 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 eierskap med bruk av planloven. Kommunene kan da erverve tomter gjennom ekspropriasjon eller ved bruk av forkjøpsrett. Muligheten til å ekspropriere er i praksis tilstrekkelig til å utvikle planer som tilfredsstillende både kommunale mål og utbygger.

Kommunal forkjøpsrett er hjemlet i en egen lov, WWG. WWG er tett koblet mot den lokale planleggingen. 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 (forutsigbarhetsvedtak). I slike områder er grunneierne forpliktet til å tilby arealene til kommunene, før det legges ut for salg i markedet.

I Nederland har man mulighet for å inngå utbyggingsavtaler, der kommune og utbygger deler på kostnadene ved infrastruktur. Dersom en utbygger planlegger å bygge kommersielle boliger, må det betales en høyere andel enn ved sosial boligbygging. Lovgivningen i Nederland skiller mellom følgende kategorier:

- sosiale utleieboliger
- sosialt selveie
- selvbyggerboliger
- selveierboliger for ordinært salg i markedet

Hvis boligen skal inngå i en av de sosiale kategoriene, underlegges tiltaket statlig regulering av makspris for salg eller utleie. For at dette skal være forutsigbart for utbygger, må de lokale myndighetene ha identifisert et boligbehov og laget en strategi for dette på forhånd, og gjort vedtak om dette som en del av en overordnet plan. I planen skal prisnivå (sosial leie og sosial eie) fastsettes. Hvis tiltaket ikke følger de kommunale planforutsetningene, kan prosjektet avvises.

Selv om det meste som bygges i England, Tyskland og Nederland av boliger er styrt av markedet, så er det vesentlig mer som bygges med en sosial innretning enn i Norge.

### **Norden**

Den sosiale boligpolitikken varierer mellom de nordiske landene. Det er laget en oversikt over andelen beboere som får støtte gjennom personrettede sosiale tilskudd, og gjennom det fysiske byggeriet. Som vi ser, skiller Norge seg markant ut sammenlignet med de andre nordiske landene. Det er et åpent spørsmål om dette skyldes lavere støtte eller at utfordringene er mindre i Norge enn i de andre nordiske landene.

	Danmark	Sverige	Finland	Norge
Andelen understøtt boende på sociale grunder av bostadsbeståndet	19 %	18 %	16 %	4 %
Andelen understøtt boende på sociala grunder av nybyggande	22 %	13 %	13 %	

*Tabell: Støttesystem for bolig i de nordiske landene. Kilde: Noro, Lahtinen 2014*

Vi tar videre for oss i hovedsak Danmark, og litt om Finland, som er mest relevante sett i lys av norsk forvaltning. Sverige utelates fordi boligpolitikken er under endring, og fordi landet har en spesiell tradisjon med en stor andel offentlig eide boliger.

### **Danmark**

Deler av plansystemet i Danmark har likheter med det norske. En umiddelbar forskjell er at man i Danmark har organisert alt ansvar som er relevant for en samordnet bolig-, areal og transportplanlegging, i ett departement, mens vi i Norge har spredt det over flere. I Danmark har de ett samordnende departement: *Trafik, bygge og bolistyrelsen*.

### **Byfornyelses- og byutviklingsloven**

Til forskjell fra Norge har man i Danmark beholdt særloven knyttet til byfornyelsen, loven vår om fornyelse av tettbygde strøk, og de økonomiske

ressursene relatert til gjennomføring av intensjonene bak denne loven. På hjemmesiden sin presenterer *Ministeriet for Trafik, bygge og boligstyrelsen* strategien sin under overskriftene

- Områdefornyelse
- Byfornyelsesprogram
- Borgerengasjement
- Partnerskap
- Statusrapport

Rammene for *områdefornyelse* er tydelige og lette å finne i *byfornyelses- og byutviklingsloven*, kapittel 2. Hensikten med områdefornyelsen er at staten gjennom offentlig støtte kan bidra til å starte en økonomisk utvikling i et område som er rammet av problemer. Det er kommunen som fatter beslutningen om å gjennomføre en områdefornyelse.

Dette må være et nedslitt byområde med et betydelig behov for bymessig utvikling og et sammensatt knippe av vesentlige utfordringer. Kommunen kan søke om bidrag til fornyelse av gater, veier, torg og plasser og iverksette sosiale eller kulturelle aktiviteter. Det er en forutsetning at interessenten i området involveres i planlegging og gjennomføring av fornyelsen. Ved å aktivisere lokal kompetanse og lokale ressurser tidlig i prosessen kan de berørte borgerne, næringslivet og organisasjonene gjøres ansvarlige på en slik måte at en positiv utvikling kan fortsette også etter at de offentlige investeringene tar slutt. Kommunen kan få refundert opptil 50 prosent av kostnadene knyttet til fornyelsen.

Når kommunen har fattet vedtak om gjennomføring av en områdefornyelse, må kommunen utarbeide et *byfornyelsesprogram* for området. Byfornyelsesprogrammet skal utarbeides i samarbeid med innbyggerne og partene som er berørte av vedtaket om områdefornyelse. Programmet skal omfatte følgende:

1. En beskrivelse av området, inkludert utfordringer og ressurser i området.
2. En beskrivelse av de kommunale og private initiativene knyttet til definerte tiltak og hvordan man vil samordne gjennomføringen av tiltakene.

3. En handlings- og tidsplan, herunder frister for gjennomføring av de ulike vedtakene.
4. Et budsjett som angir hvordan utgiftene til områdefornyelse finansieres.
5. En investeringserklæring som viser muligheter for både private og offentlige investeringer i området.
6. En beskrivelse av de tiltakene som kvalifiserer til spesiell støtte.

I forbindelse med utarbeidelsen av byfornyelsesprogrammet må kommunen etablere et forpliktende samarbeid med de berørte partene/innbyggerne.

*Borgerengasjement* er samarbeidet mellom kommunen og private aktører og bedrifter. Borgerengasjementet bringer et demokratisk element inn i styringen av byutviklingen, ved å hjelpe borgere sammen med administrasjoner og politikere til å planlegge og avgjøre hvilke prosjekter som skal prioriteres. Det er forskjellige drivkrefter som kan involveres i prosessen. Det kan være handel, lokale bedrifter og de som bor og arbeider i områdene, men også skoler, fritidsklubber, organisasjoner og foreninger som ofte har sterke posisjoner og nettverk både i og på tvers av byområdene. Det er viktig å involvere borgerne, da det lokale engasjementet kan skape den nødvendige forankringen av prosjektet. Ved å involvere et bredt spekter av interessenter kan kommunen utnytte kunnskap om og ønsker for sitt eget nærområde. I tillegg er det mulig å gi beboerne innflytelse, aktivisere lokale ressurser, opprette nye nettverk, avdekke interessekonflikter og forbedre kvaliteten på beslutningene/planene. Det finnes intet krav til hvordan samarbeidet skal organiseres, men det er et krav at samarbeidet skal være bindende.

Områdefornyelsen er en kompleks prosess der interessene til mange ulike parter skal ivaretas. Det kan være kommunale, borgere, selskap, investorer, foreninger og andre interessenter. Offentlig-private partnerskap er en måte å få flere ressurser inn i fornyelsen av byer og urbane samfunn. Loven stiller krav om at kommuner som får områdefornyelsesstøtte, inngår strategisk samarbeid med områdets interessenter, offentlige så vel som private. Et partnerskap er et likeverdig, forpliktende og tillitsbasert samarbeid mellom offentlige og private aktører. Aktørene har ofte ulike interesser og ressurser, men med utgangspunkt i en felles strategi og visjon, kan det skapes synergier. Noen partnerskap er

strategiske, med felles mål, men det inngås ingen form for kontrakt. Andre er mer bindende prosjektpartnerskap, der partenes roller defineres ved gjennomføringen av et bestemt prosjekt.

I forbindelse med gjennomføringen av et områdefornyelsesarbeid er det viktig å lagre dokumentasjon av og erfaringer fra innsatsen i form av statusrapporter, og at dette gjøres fortløpende. Hva fungerer? Hvilken effekt og hvilke resultater har prosjektene produsert – og hva skal man arbeide videre med? Kontinuerlig dokumentasjon og innsamling av erfaringer er avgjørende for at de ansvarlige for prosjektene kan gjøre justeringer underveis. Slik kunnskap må forankres internt i kommunen og deles med de lokale aktørene. Dette gir grunnlag for framtidig innsats og framtidige tiltak. Kommunene må levere to statusrapporter til departementet. Den første skal utarbeides to år etter godkjenning av byfornyelsesprogrammet. Den andre avsluttende rapporten skal utarbeides når områdets fornyelsesprosjekt er ferdig. Rapportene kan danne grunnlag for seminarer og utveksling av erfaring mellom ulike fornyelsesprosjekt.

København kommune har, som stor og ressurssterk kommune, valgt sin egen strategi. Dette henger sammen med kompliserte vurderingen av om allmenne boliger i juridisk forstand er private, offentlige eller en kategori for seg selv.

### ***Boligmassen***

I Danmark har de en rekke virkemidler til å påvirke sammensetning og organisering av de boligene som bygges (NIBR, 2014). Virkemidler for å påvirke boligmassens sammensetning og prisnivå inkluderer også ulike eierformer for bolig. Som det framgår av gjennomgangen av England og Nederland er det et poeng at kommunene kan bruke reguleringsmyndigheten til å kreve en fordeling av boligkategorier i utbyggingsprosjekt. *For at boligtiltakene skal kunne møte lokale behov, må kategoriene kunne variere med henvisning til eierform, finansiering og målgruppe.*

Det er vanlig at danske kommuner tar kontakt med boligselskap, tilsvarende norske boligbyggelag, for å realisere boliger ment for en aldersmessig oppdeling som ungdomsboliger, seniorboliger osv. (NIBR, 2014, s. 138). Danmark synes også å bruke eierrettigheter til tomt mer aktivt enn det som er vanlig i Norge.

Tomt i kommunalt eie selges gjerne med føringer om at det som skal bygges, målrettes mot bestemte grupper, noe som medfører at pris på tomt blir lavere enn ved salg uten slike betingelser (NIBR, 2014).

I tillegg utarbeider danske kommuner i større grad detaljplaner for utbygging enn det som er vanlig i Norge, der mer av slikt arbeid gjøres i form av private forslag. Danske kommuner kan også stanse et prosjekt og nedlegge bygge- og deleforbud et år hvis ikke intensjonene i reguleringsplanen følges opp (NIBR, 2013). Dette gir danske kommuner muligheter til å sikre at intensjonen i planene blir satt ut i livet.

I Danmark skilles det mellom forskjellige kategorier selveierboliger og andelsboliger. Innenfor eie skilles det mellom parsellhus og andelsboliger. Innenfor andelsboliger skilles det mellom privat utleie, kommunalt utleie og allmennboliger.

Den kategorien som er mest interessant å se nærmere på, er *de danske allmennboligene*. De danske allmennboligene utgjør en betydelig del av danske boliger. Omtrent 580 000 boliger, rundt 20 prosent av det danske boligmarkedet, er allmennboliger.<sup>1</sup> Det er lovregulert at husleien skal betales etter kostpris. Kostpris skal også dekke utgifter til et forsvarlig vedlikehold (NIBR, 2014, s. 141). Allmennboligene er eid av bofelleskap, med et *sterkt utviklet beboerdemokrati* som vurderer hva som skal prioriteres av vedlikehold og oppussing. Beboerne kan vedta å øke leien, for å sikre penger til andre aktiviteter enn drift, forvaltning og vedlikehold, som sosiale tiltak og aktiviteter (NIBR, 2014, s. 141). Organiseringen er interessant i et perspektiv om å utvikle boligområder med en inkluderende boligpolitikk.

Loven om allmennyttige boliger fastsetter at kommunene kan disponere inntil 25 prosent av boligene i en utbygging til et allmennyttig boligsselskap. Som eksempel nevnes Ørestaden, som kan sammenlignes med Sørenga i Bjørvika. Sistnevnte har jevnt over et meget høyt prisnivå. Kommunen kan selv bestemme

---

<sup>1</sup> Danmarks Almene Boliger. Tilgjengelig fra: <https://bl.dk/politik-og-analyser/fakta-og-tal/boliger> (hentet: 26. april 2021).



hvem som skal tildeles disse boligene, og bruker denne retten til å sikre en etnisk og kulturelle differensiering av beboerne, hvis kommunen anser dette for nødvendig. Når et område blir oppfattet som sosialt utsatt, er dette gjenstand for forhandlinger mellom kommunen og boligorganisasjonen, hvor man i en periode kan bli enige om at kommunen ikke benytter seg av disposisjonsretten sin. I Danmark bygges det allmennboliger i alle områder.

Allmennboligene organiseres gjennom *Danmarks Almene Boliger* (BL), som i dag har ca. 580 000 leiligheter i bruk med rundt en million beboere. BL er en interesse- og bransjeorganisasjon for cirka 530 allmenne boligorganisasjoner og tar seg av utfordringer av felles interesse for medlemmene. I *programmet for BL 2014–2018* heter det at alle skal ha adgang til en ordentlig bolig i et velfungerende boligområde med en bred beboersammensetning.

De allmenne boligene er kollektivt eid. De eier ikke en andel med boret. Dette har vist seg å være viktig for å forsvare og videreutvikle boformen. Det er en diskusjon rundt muligheter for å privatisere/selge boligene, siden de finansieres ved offentlig støtte (Holt-Jensen b).

Salg av allmenne boliger er på tale etter innførelse av Parallelsamfundspakken. Det tenkes som et redskap til å redusere andelen allmenne familieboliger i et område, og å skape blandede eierformer, i håp om at det kan skape blandede byer. Det er rettssaker på gang, hvor allmenne boligavdelinger saksøker staten for *tvangssalg*.

### **Parallelsamfunnsloven – ghettoloven**

En unik og dyptgripende boligpolitikk er under realisering i Danmark. Som nevnt er en sjettedel av boligene i Danmark velorganiserte og prisregulerte allmenne boliger styrt av en egen lov. De fleste av områdene er produkter av boligbyggingen etter andre verdenskrig. Noen av områdene, nærmere bestemt 40, har, ifølge statlige myndigheter, utviklet seg til problemområder i den forstand at de fungerer som samfunn ved siden av de verdier den danske stat anerkjenner. De kjennetegnes mellom annet av høy grad av kriminalitet og ikke-vestlige innvandrere. Blant de 40 er 16 områder betegnet som harde ghettoer. Staten vil gjennomføre grunnleggende endringer av disse områdene og fikk

vedtatt en *parallelsamfunnslov* i 2018. Det eneste formelle kravet staten stiller, er at andel allmennboliger skal reduseres til 40 prosent. Det er opp til bestyrelsen av området, i samarbeid med kommunen, å utarbeide en plan for området som sikrer områdets attraktivitet, mellom annet for vanlige ressurssterke barnefamilier.

De omfattende tiltakene skal finansieres av *Landsbyggefonden*, som er en særlig økonomisk instans, som finansierer allmenn boligbygging. En del av tiltakene skal videre finansieres av beboerne, ved at de må ta opp lån, som skal tilbakebetales over husleien. Landsbyggefonden opererer med to kategorier: *støttede* og *ustøttede* arbeider. De støttede arbeidene er tilskudd, mens de ustøttede er lån. Dette utløser forhandlinger med Landsbyggefonden om, hva som kan komme inn under *støttede arbeider*, og hva som ikke kan det. Det er forventet at husleien i alle *harde ghettoer* vil kunne øke vesentlig.

Det er rettet en rekke kritikker mot loven, som at man stigmatiserer ikke-vestlige innvandrere ved gi områdene betegnelsen *ghettoer*, og at staten verken bidrar til finansiering eller program for en god by – et godt samfunn. Faren er at man kan bruke store midler på dårlige planer og underminere beboerdemokratiet. Samtidig kan loven fungere som en vekker, som sier at tiden er inne for å løfte seg selv til noe bedre.

Sett fra et norsk perspektiv rygger vi tilbake i møte med denne form for språk, og det å utlevere medborgerne sine på en stigmatiserende måte. Vi har ikke denne type problemområder, men vi kan få det. På den annen siden viser den danske stat ønske om nødvendige forandringer. Det er en parallell mellom vår planmessige fornyelse av byenes boligområder på 1970- og 1980-tallet, og den fornyelse som nå skjer med 1950- og 1960-tallets forstadsbebyggelse i Danmark. Begge trengte/trenger fornyelse, og det er tydelige samsvar mellom mål og virkemidler. Den store forskjellen er at den norske staten på 1970- og 1980-tallet var en lyttende stat, og at den stilte kvalitetskrav til og betydelige økonomiske virkemidler til disposisjon for kommunene.

*Realdania* er et filantropisk fond som støtter tiltak som fremmer livskvalitet gjennom det bygde miljø. Fondet støtter

- sunt, effektivt og bærekraftig byggeri
- stedbundne potensialer over hele landet
- levende bygningskulturer
- bærekraftige byer
- bedre boligmiljø
- nye rammer for fellesskapet

Alle som disponerer en bolig, kan bli medlemmer, og medlemskapet er gratis. Fondet har en egenkapital på 23 milliarder danske kroner. Det årlige utbyttet støtter et bredt spekter av lokale initiativ. *Realdania* gir mellom annet støtte til å styrke kompetansen innenfor de såkalte ghettoområdene i møte med statens krav. *Realdania* styres av medlemmene.

### **Finland**

Finland har en stor sektor med ikke-kommersielle utleieboliger, tilsvarende rundt 14 prosent av det finske boligmarkedet. De viktigste kjennetegnene ved denne er: Rundt halvparten av leieboligene har regulert leie.

- Leien subsidieres av staten. I tillegg subsidieres ofte tomteinnkjøp.
- Tilgangen er behovsstyrt, der formue teller mer enn inntekt.
- Leien er indeksregulert.
- Et stort forvaltningssystem gjør at man har mulighet til helhetlig styring, herunder blandet sammensetning av befolkningen.

Finland har opprettholdt en helhetlig sosial boligpolitikk, ikke en politikk som baserer seg på individuelle støttetiltak til de som har aller dårligst økonomi.

### **Kommentar**

Samtlige av de landene som er gjennomgått, og som det er naturlig å sammenligne oss med, har en statlig forankret boligpolitikk for å sikre en representativ og differensiert befolkning i eksisterende og nye boligområder. Dette gjøres ved ulike kombinasjoner av lovverk, økonomiske stimuli og eksistensen av ikke-kommersielle boligforvaltere, ofte kalt en tredje boligsektor. Hovedpoenget er at verdier skapt gjennom offentlig styrte planprosesser, kommer fellesskapet til gode.

Norsk praksis skiller seg ut fra alle de nevnte landene ved mangel på politikk for en tredje boligsektor. Planskapt økonomiske verdier kommer i begrenset grad fellesskapet til gode. En offentlig initiert verdistiging fører til økte økonomiske

belastninger for fellesskapet når det offentlige må sikre seg arealer til fellesskapets formål som teknisk og sosial infrastruktur.

Flere av landene har interessant og relevant praksis med tanke på revisjon av den norske modellen. Noe som skiller, og som gjør en direkte overføring av modeller fra andre land krevende, er at de andre landene har lange tradisjoner og godt etablert forvaltning knyttet til et relativt stort utleiemarked.

## **Delutgreiing 3**

### **Eigarlinja**

**Av Leiv Bjarte Mjøs**

#### **Innleiing**

Delutgreiinga skal gje ei innføring i korleis dagens former for eigarråderett har utvikla seg, og korleis denne utviklinga har verka inn på dei sosiale bustadformene, kva innverknad ordningane for eigedomstransformasjon og eigedomsregistrering kan ha, samt kva kommunale verkemiddel som finst for å kjøpe opp og styre eigedomsutforming og omsetjing for å sikre sosiale bustadformer, i tillegg til kostnader knytte til slik eigedomstransformasjon.

Det vert i denne delutgreiinga sett på desse tre områda:

- kommunale oppkjøp og eigarråderett til areal som verkemiddel for å sikre bustad for alle
- former for eigarråderettar
- kva innverknad dette kan ha for sosial bustadbygging og befolkningssamansetjing

#### ***Kommunale oppkjøp og eigarråderettar til areal som verkemiddel***

Gjennom prosjektet *Evaluering av boligpolitiske virkemidler i Storbyene* og den etterfølgjande rapporten *NIBR Rapport 2014: 8* har NIBR kartlagt verkemiddel som dei fem storbyane har bruka i utbyggingspolitikken fram til i dag (Barlindhaug et al., 2014). Prosjektgruppa skriv innleiingsvis at «En underliggende problemstilling er hvorvidt markedet er i stand til å besørge de behov samfunnet har for boliger til alle typer boligsøkere». Det vert vidare i denne rapporten påpeika at tomtepolitikk tidlegare var eit svært sterkt verkemiddel for bustadproduksjon. Kommunane hadde i 2014 i stor grad avvikla rolla si i den generelle tomteforsyninga etter endringa i konsesjonslovgjevinga, som medførte at kommunane ikkje lenger var aleine om å kjøpe areal i LNF-område. Kommunane må derfor i dag drive oppkjøp i fri konkurranse, og

tomtene vert derfor ofte svært dyre. Ei viktig rolle for tomteselskapa var dermed å halde prisnivået på tomter nede. I 2014 var det berre Bergen og Sandnes som hadde eigne tomteselskap som stod føre kjøp og sal av eigedom, ifølgje rapporten (Barlindhaug et al., 2014). Sidan rapporten er gjeven ut i 2014 er mellomanna Bergen tomteselskap lagt ned, og for dei eigedomane som var i tomteselskapet si eige, er heimelen overført til Bergen kommune. Bergen kommune har i dag ingen aktiv tomteoppkjøpspolitikk.

Det er kommunar som framleis har aktive tomteselskap. Som døme kan det nemnast Lindås tomteselskap i Alver kommune.<sup>2</sup> Sandnes tomteselskap KF<sup>3</sup>, som er nemnt av Barlindhaug et al., er eit anna døme (Sandnes kommune, 2019).

Ordningar som er lagde til rette for kommunale oppkjøp og utforming av eigarråderettar til areal bør vere sentrale tema for vidare drøftingar, det som verkemiddel for å halde omkostningar til utbyggingsareal og bustader nede. Noko som i neste omgang vil kunne sikre ei integrert og representativ befolkningsamansetjing i fortettingsområde.

### **Kostnader knytte til eigedomstransformasjon**

Eit anna forhold som er prisdrivande for tomteareal og utbyggingsprosjekt, er mangelfull kvalitet i det matrikulære systemet som gjev informasjon om eksisterande eigedom (Leiknes og Mjøs, 2021) og dannar grunnlaget for eigedomstransformasjon. Produksjon av bustader inneber stort sett alltid transformasjon av den eksisterande eigedomssituasjonen, og eigedomsinformasjon er eit viktig grunnlag for transformasjonsprosessane. Det matrikulære systemet (informasjonssystemet for fast eigedom) har mangelfull kvalitet. Organisering av omforming av eigedom er fragmentert og komplisert i Noreg, noko som fører til at eigedomsdanning i fortettings- og transformasjonsområde er prega av usikkerheit og høge transaksjonskostnader (Ramsjord, 2014; Høgskulen på Vestlandet, 2021). Eit forhold som spelar inn, er

---

<sup>2</sup> Lindås Tomteselskap AS. Tilgjengeleg frå: <https://www.lindtomt.no/om-oss> (Henta: 29. april 2019)

<sup>3</sup> Sandnes Tomteselskap. Tilgjengeleg frå: <https://www.sandnes-tomteselskap.no/om-oss> (Henta: 29. april 2019)

også manglande registreringsplikt, noko som inneber at eigedomsinformasjons-systemet vårt ikkje nødvendigvis gjev all informasjon om dei rettane som kviler på eigedomar i eit transformasjonsområde. Manglande kvalitet i eigedomsdanning og eigedomsomforming er eit forhold som bidrar til å drive opp prisnivået for bustader.

### ***Former for eigarråderettar – har det betydning?***

Dagens former for eigarråderettar har utvikla seg over fleire hundre år frå eigarråderettar der leige var dominerande, til notida i Noreg der sjølveige er idealet, og den dominerande eigeforma, for bustad. Dette står i motsetnad til andre samanliknbare land rundt oss der leige av bustad har større omfang. Dei som fekk stemmerett i 1814 i den nye norske staten, var embetsmenn, og mannspersonar som eigde eller leigde matrikulert jord. Også kjøpstadborgarar eller personar som eigde eller leigde gard eller grunn i kjøp eller ladestad til ein verdi av minst 300 riksdalar, fekk stemmerett. Embetsmenn fekk stemmerett i kraft av intelligensen sin. Tanken var at den som hadde stemmerett skulle vere ein fri, uavhengig og opplyst eigedomsmann. Auken i folketalet ut over 1800-talet medførte at andelen med stemmerett gjekk ned. Urbanisering og bygging av leigegardar skapa bybuarar som leigetakarar, og ikkje bustadeigarar. Med allmenn stemmerett for menn i 1898 og kvinner i 1913 fekk dei «eigedomslause» politisk medråderett og tilgang til avgjerdsdyktige organ. Bustadsaka skulle ut over 1900-talet verte ei politisk sak. Sosialdemokratiet vaks fram, kommunen engasjerte seg i bustadbygginga, og kooperative bustadforeiningar utvikla seg. Etter krigen fekk vi reguleringar og prisregulering innretta mot byane, samtidig som eigarlinja vart styrkt. Bustadkooperasjonen og andelseigedomen vaks fram. Profesjonell utleigenæring var uønskt. Eigarlinja var tverrpolitisk. Ut over 1980-talet vart pris og husleigeregulering gradvis avvikla, både i privat utleige og burettslag. Det marknadsbaserte systemet som vi har i dag, vart etablert, der verken omsetjing eller utleige av bustad er underlagde prisregulering (Annaniassen, 2018).

Formene for eigarråderettar har utvikla seg i takt med denne utviklinga. Frå leigegardar i byen og einestader på landet har vi i dag fått eit system for eigarrådigheter der leigegardane er etablerte som burettslag, eller etablerte som

eigarseksjonssameige. Bustadene har gått over i individuell eige, og kan omsetjast på marknadsmessige vilkår, med få reguleringar. Skilnadene mellom eigarråderetten *eigarseksjon* og eigarråderetten *andelsbustad* har vorte mindre med åra.<sup>4</sup>

Dei svært gunstige skattereglane for bustad gjer at det er gunstig å investere i sekundærbustader, som gjerne eigne born får bu i, eller som vert bruka for utleige.

Både andelsbustader og eigarseksjonar kan verte kjøpte opp som sekundærbustader. I mange seksjonssameiger er fleirtalet av seksjonane kjøpte opp som sekundærbustader, det vil seie at eigaren ikkje bur der. Det finst også døme på at seksjonar vert kjøpte opp og omgjorte til hyblar, for utleige. Slik kan vi seie at det systemet som er innført med seksjonar, tyder på at vi kan vere i ferd med å få ei stor gruppe med «bustadeigande byborgarar», som til forveksling kan verke på mange måtar som dei jordeigande byborgarane i leiglendingstida, som i hovudsak vart avvikla ut over 1800-talet. I ei slik samanlikning er landskylda erstatta med husleige.

Manglande reguleringar og det økonomisk gunstige i å kjøpe sekundærbustader må vi anta fungerer som prisdrivarar for eigedom.

I Noreg kan det ikkje gjevast reguleringsføresegner om privatrettslege forhold, irekna om økonomi, medlemskap i foreiningar og lag, og eigarskap. Dette betyr at kommunen ikkje kan leggje føringar på korleis bustadene i eit utbyggingsprosjekt skal organiserast, i motsetnad til andre land vi samanliknar oss med, jamfør delutgreiing 2. Kommunen kan heller ikkje inngå privatrettslige avtaler om framtidig prisregulering, men nødvendig suksess.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Vesentlege skilnader i dag er finansieringsmodellen og moglegheiter for utleige, og det er normalt knytt forkjopsrett til andelsbustad.

<sup>5</sup> Bergen kommune tok atterhald om forkjopsrett, prisregulering med vidare i samband med sal av eigedom «Montana Terrasse» til De eldre boligspareklubb Landås/Natland til ein «rimelig pris». Det vart bygd 62 eigarseksjonar på eigedom. Gulating Lagmannsrett kom i sak LG-2016-187054 fram til at ordninga med forkjopsrett, prisregulering med vidare var i strid med eigarseksjonslova 1983 og dermed ugyldig. Haugen, E. L., Edvardsen, A. & Torheim, Ø. 2019.



Den høge andelen av individuelle eigarråderettar innanfor bustadsektoren som vert omsette etter marknadsmessige vilkår, gjer at mange fell utanfor og ikkje får ta del i dei mange fordelane det gjev å vere sjølveigar.

Eit forholdsvis nytt konsept som er utvikla av Fredensborg Eiendom, er leige-til-eige-konseptet. I staden for kjøpekontrakt i eit burettslag kan det verte inngått ei treårs leigeavtale med ein valfri kjøpsrett, som kan nyttast typisk i løpet av ein treårs periode. Konseptet er innretta mot dei som manglar eigenkapital til bustaden, men som har økonomisk evne til bukostnader og til å spare ved sida av. Konseptet er innretta mot å få unge førstegongskjøparar inn på egedomsmarknaden og er slik sett eit nytt element i sjølveigarlinja (Fredensborg Bolig, 2021; Jordheim, 2021).

### **Kommentar**

«Eigarlinja» i norsk bustadpolitikk som er beskrive over, har ført fram til at andelen av hushalda som var eigande og egedomslaus, i samsvar med Annaniassen, i 2018 høvesvis var 80 prosent og 20 prosent. Annaniassen oppgjev dette talet og at fordelinga har halde seg nokolunde konstant sidan 1990, etter at dei vesentlege elementa i prisreguleringa vart oppheva på 1980-talet. SSB oppgjev i 2017 talet på hushald som eig sin eigen bustad, til å vere 77 prosent (Annaniassen, 2018; Statistisk sentralbyrå, 2017).

Det er uklårt om og i kva grad våre former for eigarråderettar spelar inn på befolkningsmansetjing innanfor dagens og framtidens fortettingsområde. Det som er klårt, er at det over lang tid har vore, og framleis er, fokus på hushalda skal vere sjølveigande, og at politikken i dag først og fremst har fokus på at hushalda skal setjast i stand til i framtida å verte sjølveigarar og deltakarar i bustadmarknaden (Brunborg, 2021).

Eigarlinja og dagens former for eigarråderettar har i det vesentlege vakse fram i takt med samfunnsutviklinga og dei rådande politiske omstenda. Det er i Noreg ikkje vorte utvikla sentrale faginstitusjonar tilsvarande dei som er utvikla i

---

Etter mange års kamp får boligeierne på Montana selge til markedspris. *Bergens Tidende*, 19.12.2019.

nabolanda. Her kan det til dømes nemnast Lantmäteriet i Sverige og tilsvarende institusjon i Finland, som også tar ansvar for å bidra til forskning i større grad enn det vi ser på dette området i Noreg (Lantmäteriet, 2021).

Ein større andel av bustadsektoren i form av offentleg subsidierte leigebustader for dei som fell utanfor dagens marknadsbaserte system, kan bidra til ein meir sosial bustadpolitikk som inkluderer også dei som i dag må leige til høge prisar og med til dels dårleg standard. Her kan kommunane, eller andre organ, få tildelt ei sterkare rolle. Då må det lovendringar til, og det må etablerast økonomiske støtteordningar. Eit element som kan bidra til ei god utvikling, er å styrke forskning på utvikling av ulike former for eigarråderettar og «boliger for alle», offentleg tilgang på areal for utvikling og effektiv eigedomstransformasjon. Det kan vere forskning på nasjonale behov og forhold, men også etter komparative metodar der vi relaterer eigarråderettar i Noreg med samanliknbare land for å forklare fordelar og ulemper med dei norske ordningane våre.

**Andre del |**

**Sosialt miljø, om mennesker som bor,  
og hvor de bor**



## **Delutredning 4**

### **Godt bomiljø – Good 'living' environment**

**Av Akkelies van Nes og Wendy Guan Zhen Tan**

#### **Introduction**

Municipal design control manuals regarding objectives and criteria for living environments seem to lack precision especially with regards to spatial and physical elements (Miljøverndepartementet 1993a, 1993b, 1993c). The operationalization of the policy goals to achieve 'good' living environment will require more clarification of these elements. Bearing in mind that good is a normative concept. A good environment for someone who enjoys urban environments with shops and traffic in close proximity can be experienced as negative for another who prefers nature and quiet rural living. A key line of inquiry is therefore, how should 'good' living environments be defined and what tangible and measurable criteria can be assigned to it for evaluation with respect to design, safety, urban vitality and quality of life for all.

In this report we aim to provide answers on the following questions:

- What are defining features that define a 'good' living environment in dense urban areas in Norway?
- What are measurable criteria that can evaluate the living environment with respects to design, safety, urban vitality and urban living standards for everyone (especially children).

First, the defining features are explored through three traditions (urban morphology, place phenomenology and spatial) as evidenced from our literature review. Then, this is compared with the current use in manuals for design in Norway. Here, the classical policy implementation gap in planning processes whereby the goals are not clearly articulated on basis of evidence-based criteria is a key challenge. For this report, 7 manuals were reviewed. Some municipalities specify criteria to the extent of requiring submission of 'place analysis' when

plans are submitted. However, these are often just registrations of various spatial and physical features which are conflated with analysis. A thought experiment with regards to ‘good’ living environment for children is explored to showcase where the lack of holistic approach can lead to conflicts and societal impacts. There is therefore a crucial need to update these manuals with state-of-the-art methods and analytical techniques beyond mapping. The so-called methods proposed now in these manuals tend to be normative and based on weak empirical support. For example, proposals on how to plan good dwelling areas are made with a lack of operational analyses methods or on systematic empirical support.

This chapter will focus on the built environment in general and not limited to buildings and/or dwelling types. The latter will be discussed in Chapter 8.

### ***Defining a good living environment (godt bomiljø)***

Plan og Bygningsloven (paragraph 3.1 e) sets the following requirements for ‘good’ qualities for shaping good dwelling areas in building and planning projects:

*facilitate the good design of developed surroundings, good housing environments and good childhood environments and living standards in all parts of the country. [legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet].*

In this sub-section of the planning law, the goals and mandates for facilitating design for good living environments, are clear. Particular attention is also paid towards residential environments and living standards as well as environments for children.

The current operational definitions of a ‘good’ living environment in Norway are mostly based on various design guidelines used in practice in Norway. Most are derived from the place phenomenological approach from the architect Christian Norberg-Schulz’s works (1971 and 1980). Some of these manuals, such as those from *Miljøverndepartementet* contain urban morphological component, based

on the work of Karl Otto Ellefsen and Dag Tvilde's titled "Realistisk Byanalyse" (1990). However, many of the current design control manuals are normative in nature and based on weak evidence and thereby lacking in the following points:

- empirical data: measurable and collectable data points
- operationalization: ability to measure and evaluate explicit and tangible factors
- validity and reliability: replicable data collection and analysis and/or thresholds that can be applied beyond specific place context.
- scientific trustworthiness: appropriate use of up-to-date methods and analytical techniques

The foremost reason for the deficiencies in the operational manuals can be attributed to the fact that place-based analyses - spatial and physical properties of the built environment - is a relatively young and varied discipline. The discipline has adapted sociology, cognitive psychology and urban design theories and methods for application. While urban sociologists started their explorations about 100 years ago in the 1920's, the architects and urbanists started in the 1960's and 1970's (van Nes & Yamu, 2020). There is therefore a need for a holistic approach encompassing knowledge from various disciplines to understand and evaluate spatial qualities of the built environment in existing and new building and planning projects. This approach should also be operationalized and measurable considering the following research questions:

- What are the spatial and morphological components of 'good' urban living environments for various demographic profiles?
- How can these components be measured and judged objectively?
- What is the current status on the knowledge on the relationship between spatial components and socio-economic performance of lively and vital neighborhoods?
- What are the challenges of applying current knowledge of these components of 'good' urban living environments into planning practice?

In general, there is three established research traditions when it comes to understanding the spatial and morphological components of the built environment:

1. The urban morphology tradition
2. The place phenomenology tradition
3. The spatial configurative tradition

Figure 1 shows an example of each of the above research tradition as applied on the same area in Oslo (van Nes and Yamu, 2010). Each tradition has developed various analyses techniques. Through systematic application of those techniques on the built environments, various general statements and theory development are made (van Nes and Yamu, 2020).

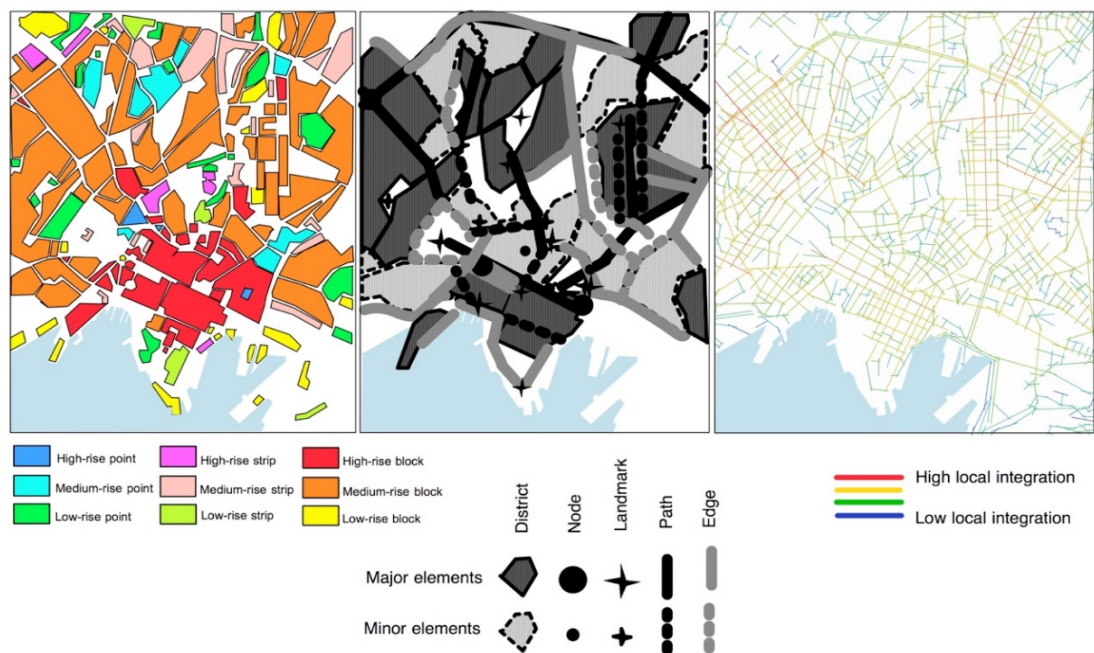


Figure 1. Example of three different morphological (left), phenomenological (middle), and spatial (right) analyses of Oslo centrum.

Space matrix (left) is one of the recent analyses techniques from the urban morphology tradition, the image of the city analyses (middle) is from the place phenomenological tradition, whereas space syntax analyses (right) is from the spatial configurative tradition. These techniques combine social science based



qualitative methods in the tradition of ethnographic observation with quantitative methods such as descriptive and relational statistical analysis.

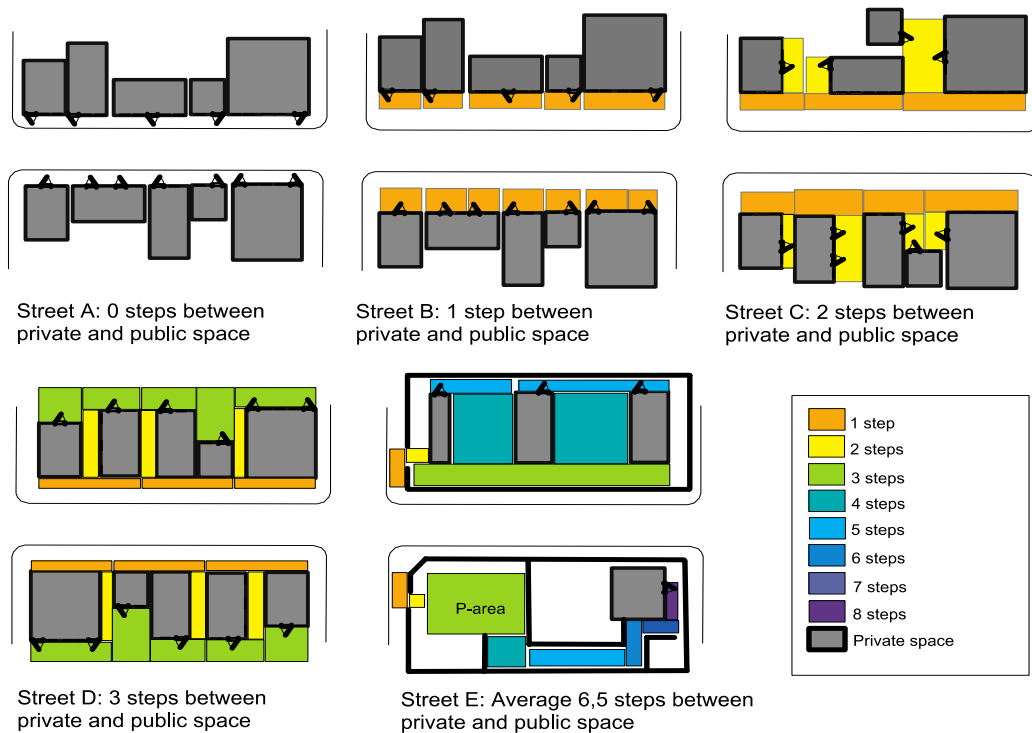
Techniques in the urban morphology tradition have roots in the United Kingdom, Italy and France (Moudon, 1997). The focus is on registration and classification of various building typologies, differentiating homogeneous versus amorphous urban areas based on the building shapes or property pattern present, and the identification of various primary elements that has constituted the shape and pattern of urban areas such as railway stations, amphitheaters, city fires, implementation of new overall plans, large road constructions etc. In Norway, the most known application of this tradition is found in 'Realistisk byanalyse' (Ellefsen and Tvilde, 1990). Recent developments have seen quantitative analyses incorporating plot ratios added to this technique. The most well-known is Spacematrix, developed by Johan Rådberg (1996) in the 1980's and 1990's, and the functional mix technique (MXI) developed by Joost van de Hoek (2010). The MXI is still in a beginning phase and still need refinements. The same accounts for the use of the analyses of street profiles as developed by Job van Eldijk (van Nes, 2019).

Techniques in the place phenomenology tradition focus on place identity, landmarks, skyline, shape of building forms and openings (doors and windows), the use of colors and materials in relation to the surrounding landscape or existing local building traditions. It is often criticized as being too subjective. The most known example is from Kevin Lynch's "The Image of the City" (Lynch, 1960). In Norway, several manuals on national and local level have applied this tradition based off the Norberg-Schulz approach. Architect Anne Marie Vagstein (1999) PhD research "Stedet og det stemte rom" developed a place analyses method as applied to the small settlements of Sykkylven in Norway. This resulted in two place analyses manuals published by the Norwegian department *Miljøverndepartementet* in 1993a. However, the lack of clear and measurable (i.e. not subjective) criteria has led to manuals based on this tradition to be not operational and lacking in objectivity and empirical support.

Techniques in the spatial configurative tradition focus on the spatial configurations or structures that are shaped by physical objects (i.e. streets and buildings). This tradition underwent a rapid development since the 1980's. Hillier and colleagues have developed the Space Syntax method internationally (Hillier and Hanson, 1984; Hillier, 1996; Hillier et al., 2005; 2007; 2012). The scale level for application can range from the interior of buildings up to large metropolises. The various analyses techniques are refined and empirically on various types of built environments around the world. This substantial database has contributed to theory building and insights on the relationship space and society. For example, the theory of spatial combinatorics (Hillier, 1996, chapter 8), the theory of the natural movement (Hillier et al., 1993; 1998) or natural movement economic process (van Nes, 2002; van Nes and Yamu, 2020), and the theory of the natural urban transformation process (Ye and van Nes, 2014).

Practical application includes combining the study of spatial configuration and crime statistics to determine spatial features that affect urban safety. van Nes and López (2007) developed a set of urban micro scale analyses tools for analyzing the spatial relationship between public and private space inside buildings (van Nes and López, 2007; 2010). Previously, most analyses techniques were applied either inside buildings or on outdoor spaces between buildings. This set of tools has been widely applied and it can describe the urban micro scale level precisely on spatial features of safe and unsafe neighborhoods. The analyses are:

- Entrance with windows density
- Street inter-visibility
- Street constitutedness
- Topological depth between private and public space



*Figure 2 Example on how to calculate the topological depth between private and public space for five different streets.*

These three research traditions as described above are complementary for analyzing the physical aspects of the built environment (van Nes, 2011). The urban morphology and place phenomenology tradition focus on the phenotype (i.e. set of observable components that characterizes) of the built environment interpreted as intrinsic properties of space (shapes, pattern, form, place identity). The spatial configurative tradition focuses on the genotype of the built environment (i.e. combination of components resulting in a typology) or the extrinsic properties of space (structure, configurations, spatial relationships). For example, in analyzing accessibility and safety, the morphology and place tradition will focus on orientation, place identity and landmarks while the spatial tradition (e.g. Space Syntax) focuses on the spatial configurations or the spatial structure of the mobility network, whereas urban morphology focus on the shapes and pattern of the built mass and infill (Hidayati et al., 2019; 2020).

Recently, correlations between quantitative methods from the urban morphology tradition and the spatial tradition have been attempted. These correlations contribute to the theory of the natural urban transformation process, which

states that the spatial configuration of the street network influence the natural densification processes and the degree of land use diversity (Ye and van Nes, 2014; van Nes et al., 2012; de Koning et al., 2020a; 2020b; Hidayati et al., 2020b).

### ***Results from research***

What kind of descriptive knowledge do we have so far regards ‘good living qualities’? Researchers from the urban sociology tradition acknowledge that a well-functioning neighborhood are described in terms as: “safe streets, street vitality, function mix, mix of different people present on streets at different times of the day, traffic safe side walks, social activities in public space, eyes on streets from adjacent buildings” (Jacobs, 1960; Gehl, 1971; Whyte, 1980). In the 1960s and 1970s those focusing on urban life in public spaces indicate that the quality of physical aspect of the built environment plays a role in generating well-functioning urban areas. However, the techniques never developed beyond descriptive methods and tools for verifying social registrations and observations on the spatial and physical properties of the built environment. The interpretation of qualitative indicators also differed from context to context.

Research from the urban morphology tradition give detailed descriptions about the pattern of buildings, building blocks, and property pattern, important primary elements, building typologies (based on shapes), degree of function mixture, and typologies of street profiles (van Nes and Yamu, 2021). Results include:

- Homogeneous areas tend to be robust for large urban transformations (Ellefsen and Tvilde, 1990) and tend to have good and stable living qualities (Meinert et al., 2019).
- The traditional urban block is most robust for urban transformations (Panerai et al., 2004), (for more details see, Spacescape project from Stockholm (2013)).
- Building blocks with high density (with a balanced FSI and GSI) tend to have high degree of land use mixture (Ye and van Nes, 2014; van Nes et al., 2012; de Koning et al., 2020a; 2020b).

- The property pattern throughout history function as a primary element for the future transformation of urban areas (Moudon, 1997; Ellefsen and Tvilde, 1990).
- The balanced street profiles contribute to a natural mixture of different types of people, whereas a separation of pedestrian only routes and car-dominated street profiles contribute to a lack of street life (Meinert et al., 2019)
- The balanced street profiles ensure safe playing possibilities and walking possibilities for children (Jacobs, 1960; Meinert et al., 2019).
- Areas with a high mixture of functions have short walking distances (de Koning et al., 2020a; 2020b).

Research from the place phenomenological tradition make qualitative descriptions of the local place identity regards local building traditions, colors, materials, and landscape settings. Results include:

- Place identity and local building practice is important for the sphere of a place (Norberg-Schulz, 1971; 1980; Vagstein, 1999).
- Buildings with poor aesthetic qualities contribute to 'fremmedgjøring' and loss of place identity (Norberg-Schulz, 1971; 1980).
- The landmark, edges, district, nodes and main paths are the elements for shaping the image of a built environment (Lynch, 1960) and the surrounding landscape (Vagstein, 1999).

Research in the spatial tradition demonstrate, assumptions made by Jacobs and Gehl can be verified using Space syntax and the urban micro scale tools to quantify the spatial parameters and correlate the results with registrations of human behavior or various socio-economic data. Results show that:

- High spatial integration on city and local level contributes to high number of people frequenting streets (Hillier et al., 1993; 1998) and high variation of small and large enterprises (van Nes, 2002; 2005a; 2007; Tan and Klaasen, 2007).
- High spatial integration on city and local level contributes to high social integration, whereas high spatial segregation contributes to social

segregation (Aghabeick and van Nes, 2015; Rooij and van Nes, 2015; Tan and Klaasen, 2007).

- High spatial segregation with buildings with no entrances and windows on ground floor level contributes to avoidance in public space, in particular women tend to avoid these kinds of spaces (Tan and Klaasen, 2007; Miranda and van Nes, 2020).
- Buildings with no windows and entrances on the ground floor level contributes to perceived unsafe streets (Ritland et al., 2019) and high number of crime risk (van Nes and López, 2010; 2013).
- High spatial integration on various scale levels contribute to a balanced density with high FSI and GSI and high degree of land use diversity (van Nes et al., 2012, Ye and van Nes, 2014; de Koning et al., 2020a; 2020b).
- Low spatial integration on various scale levels contributes to low density of the built mass and mono functional land uses (Ye and van Nes, 2014).

Next, we discuss a particular focus as an example of the lack of holistic approach and analysis techniques that might require further attention – ‘good’ urban living environment for children. The requirement to protect children’s needs in planning proposals were put in the Norwegian planning and building law in 1985. However, all these guidelines are made on rather weak evidence on how children behave and perceive urban space. The upcoming challenge is therefore to modify the above techniques for a systematic and descriptive research with regards to children's needs for their urban living environment. Questions have been asked if the city is a good place for children (Churchman, 2003) and if the ‘adult’ view of how cities are design can accurately fit this demographic group (Matthews and Limb, 1999). There are attempts to unify understanding on urbanization qualities for children (Aerts, 2018; Driskell, 2017) by UNICEF and UNESCO, with calls to increase the participation of children in the design and decision-making process. Ultimately, the review pointed out that there is a lack of empirical evidence to justify operational measures as well. There are two divergent views on how to plan urban space suitable for the presence of children in public space. On the one hand, Jane Jacobs (1960) claims that sidewalks

should be made safe for children adjacent to their homes. In this way children learn about the world through the presence of adults, and they get the natural surveillance from adults. Playgrounds and parks separate the children from adults. On the other hand, current planning norms and standards focus on the opposite; to facilitate the content of playgrounds and parks for children for unfolding themselves in the play for their development (Aerts, 2018; Driskell, 2017). Recently, suggestions and ideas are also made to use the space on roof as outdoor activities (Isdahl, 2007). The one view focus on the streets or routes between home and activities, and the other view focus on the places where the children's activities take place. What is lacking is evidence on how children perceive and use urban space, how do they unfold their independent travel and mobility capabilities, and how parents of small children perceive their local environment (Matthews and Limb, 1999).

Through history, the urban public space has been the most important meeting place (Asplan Viak and Spacesape, 2016, p. 103). However, in dense urban areas, the possibilities for using public space have been reduced for children in many Norwegian cities since the 1960's due to emphasis on car accessibility (Isdahl, 2007). In an investigation of newly build housing areas in Norwegian cities, the results show that the quality of the outdoor spaces was poor for children. As the report concluded, there exist no elementary knowledge on good public space in current planning practice in Norway (Schmidt, 2014; Guttu, 2003). There is a lack of playing areas, the connections between the parks and activities are not safe for children, and large parking areas and trafficked streets destroys the possibilities for children to play in urban streets (Asplan Viak and Spacescape, 2016).

The importance of the sidewalk is more than just routing space according to Jacobs (1961). Here the children receive information on social cues and upbringing, and they get surveillance from parents and neighbors and learn to be part of society. Jacobs (1961) claims that the parks and playgrounds are not ideal, because they are separated from the daily milieu of the adults and lacks surveillance (idem p. 91). The growth of the private car dominating our cities has resulted in a lack of safe outdoor areas and heavy car traffic streets and roads

that function as a barrier for children. Gehl (1971) has likewise observed that lesser vehicles in streets creates more activities spaces adults and children. The private car has destroyed the quality of urban life between buildings and contributes to less people in streets and less social activities. The effect is that children have lesser possibilities to explore their own neighborhoods than their parents and grandparents (Björkid and Nordstrøm, 2007, p. 394). Parents as a result of this become reluctant for children to walk outside alone, and the children's action radius and independent mobility are significantly reduced (Jago et al., 2009, p. 107).

The quality of the public spaces adjacent to the home, and the quality of the routes between home and activities that matter for families with children are of utmost importance in determining 'good' urban living environments. They directly affect the children's independent mobility and their action radius in central urban areas. This has effect on social, physical and mental health development of children (Mitra, 2013; Sharmin and Kamruzzaman, 2017). Playgrounds are only attractive if they offer playing challenges for children. However, the way from home to the various activities (schools, leisure activities, playgrounds etc.) require spatial qualities for safety, social capital, and interaction for children. This can be achieved via pedestrian-oriented, and balanced street profiles with low speed on vehicles and possibilities to play on sidewalks. As such, this requires the cooperation of multiple policy sectors and arenas (city planning, children welfare, transportation, and roads, etc.) It is the routes between home to the activities that matters for children - not only the places where the activities for children take place.

### ***Approach for improvements***

Clear definitions and measurable criteria for 'good' urban living environment are essential to ensure that the policy and the outcomes are efficient and socially desirable. To reduce the evidence-policy-theory gap, we propose that the first step is define a conceptual framework combining concepts of urban space, form, shape, pattern, and structure as criteria in design manuals. The next step would be to apply the three research traditions to operationalize those criteria in current manuals for empirical evidence and analysis. The reviews conducted for



this chapter shows that although several aspects from the place phenomenological approach are ad-hoc present in current manuals, the key issues remains that they need to be updated from the urban morphological and spatial tradition which have developed substantially in the last decades. The update must substantively occur for both the macro and the micro scale. In particular, the micro scale tools need to be applied into the current manuals urgently as they have direct relation to the level of safety and street vitality in urban areas. In addition, these tools should also include profiles and personas to allow for customization for specific demographic groups.

One concrete approach for improvement is the inclusion of a multi-scalar approach in the design manuals. The correlation and cohesion between the three levels of scales; i) the building- street- urban block, ii) the neighborhood and iii) the city and town scale levels will be necessary for a holistic approach to 'good' urban living environments. Table 1 provides an overview of what requirements from each research tradition works at each scale level.

Table 1: Tradition specific requirements across the different scale levels

	Scale levels		
Tradition	Building/Street and Urban Block	Neighborhood	City/Town
Urban morphological	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Street profiles (pedestrian oriented)</li> <li>• Patterns of building location and their shapes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Radiating density towards centralized neighborhood functions</li> <li>• Rhythmic dissipation of public and private spaces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Street and road profiles coherence</li> <li>• Dispersal organization of public services location, the main shopping area, higher education, large playgrounds, and leisure/recreation activities</li> </ul>
Place phenomenological	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Color schemes</li> <li>• Shapes of roofs and building openings</li> <li>• Building materials</li> <li>• Street paving materials</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unification of color schemes and paving materials.</li> <li>• Identifiable objects and symbols for wayfinding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preservation of (cultural-historical) landscapes and landmarks</li> <li>• Experiential routes between these landscapes and landmarks</li> </ul>
Spatial configurative	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Locating entrances and windows at ground level</li> <li>• Accessibility features for less abled individuals</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Street network connectivity (inter-accessible and fine grained) for slower modes (walking and cycling)</li> <li>• Dispersal for mixed land use</li> <li>• Provision of leisure and recreational networks.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrating important main routes and public transport stops</li> <li>• Continuity of fine-grained mobility networks for slower modes</li> </ul>

At the building, street and urban block level, spatial features such as intervisible streets where line of sight can be guaranteed and open and defensible spaces to enhance social safety for buildings and streets and physical features such as adequate lighting, sufficient percentage of fenestration at ground and first level

and mixed-use functions that contribute to place identity and aesthetical qualities that defines the local context.

Although the social composition of residents can overrule the spatial aspects of built environments (Hillier and Sahbaz, 2005; López and van Nes, 2010; 2013), it is nonetheless important to ensure a general level of openness and visibility. Expanding towards the neighborhood level, the consistency of spatial and physical features across the neighborhood becomes important. In addition, there is a need for wayfinding and orientation via identifiable landmarks and icons. This can also be achieved in modulating density of development, common in transit-oriented developments (Tan et al., 2013). In practical terms, this is much related to the concept of the 20-min neighborhoods where all daily urban functions must be located within twenty minutes of walking from one's residence (Grodach et al., 2019) common in the UK and in Australia. This is partially operational in most British neighborhoods with the connection to the local high street etc. Finally at the city/town level, extra requirements are to be placed on routing coherence and fine-grained network connectivity for slower modes.

Recent results from the three traditions (see section 3, this chapter) have shown that the spatial configuration of the built environment steers urban transformations at various scale levels regardless of positive or negative socio-economic outcomes for the neighborhoods. Therefore, the order and/or sequences of the various techniques from each tradition and in relation to each other must be clearly indicated. The spatial configurative aspects must first be solved on various scale levels before the formal aspects can be resolved. These techniques will require empirical evidence to be incorporated into the various manuals. The level of objectivity needs to be maintained as well. To do so, there should be an inventory of the data already available and to supplement it with national/regional data collection if and where necessary. The standard operating protocol for collecting of data will also be crucial to eliminate free interpretation of criteria.

The manuals need to be convenient and applicable for use for all involved in the planning and design of the built environment at all scale levels. The largest

challenge for bringing the various place analyses tools into current planning and building practice is to offer courses and training for some of the techniques and to be able to apply these insights into policy and practice and to understand what the results mean.

### **Conclusion/comment**

The operational guidelines for built environments have been targeting sector specific improvements in the last decades. While building construction has been improved and upgraded, often the comprehensive role of public space, accessibility and neighborhood identity have been neglected. As such, there is a need for a holistic approach in defining and designing 'good' urban living environments that can adequately answer the various socio-economic needs of the society today. It is no wonder that the biggest urbanization challenge in most cities is to retrofit built environments that have been developed in the last century to fit with modern lifestyles. How can planners and designers ensure that the spatial quality and quality of life as offered by our built environments can suit all users and particularly the most vulnerable (i.e. children, young adults, immigrants and older adults)? Our review of the manuals shows that a serious update (in terms of techniques and insights) and operationalization (making criteria that are objective and measurable) will be required. The analysis of current literature offers us several approaches to do just that. In this report, we have presented at all three scale levels from the building to the neighborhood to the city, at which the spatial and physical analysis traditions can offer. There is much work left to be done, including definition clarification beyond the normative, further tool and analysis development, gathering of empirical evidence for testing and refinement and finally the fit-test between basic knowledge and application in policy and implementation into current planning practice to ensure 'good' living environments for everyone.

## Delutredning 5

### Hva er en inkluderende og representativ befolkningssammensetning?

Av Carolyn Amer

#### Innledning

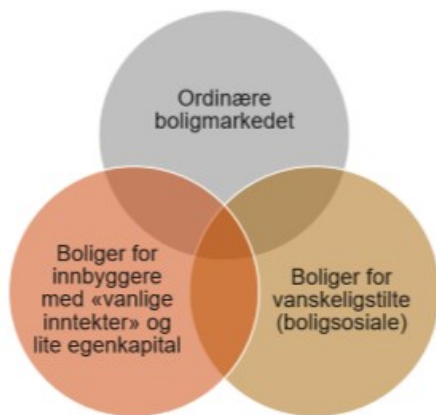
Delutredningen diskuterer hva som er en inkluderende og representativ befolkningssammensetning. Ved hjelp av statistikk gjengir og dokumenterer den befolkningssammensetningen i Bergen by og i områder som skal gjøres til gjenstand for fortetting, og så langt som mulig, områder som har vært gjenstand for fortetting.

#### ***Hva er en inkluderende og representativ befolkningssammensetning?***

Boligmiljø tilrettelagt for en variert befolkningssammensetning, kan bidra til gode og attraktive bomiljøer og ivareta boligsosiale hensyn. Integrering brukes i mange sammenhenger om tiltak knyttet til nyankomne flyktninger, mens inkludering har en bredere tilnærming. Uttrykket *en inkluderende og representativ befolkningssammensetning* omfatter både boliger for vanskeligstilte (boligsosiale), og de som generelt sliter med å komme seg inn på boligmarkedet. En inkluderende og representativ befolkningssammensetning gjenspeiler mangfoldet ellers i samfunnet. I hvilken grad innbyggerne er inkludert i et boligmiljø, gir en viktig indikasjon på graden av *innenforskap* i samfunnet. Et inkluderende boligmarked består av boliger med variert størrelse og kostnad, der kommunale boliger inngår i øvrig boligbygging.

Dagens markedsstyrte boligprismodell og statlige krav om fortetting tar ikke i tilstrekkelig grad hensyn til sosioøkonomiske mekanismer. Et bevis på en feilslått boligpolitikk er prisveksten i de store byene, der boligprisene ikke står i forhold til lønnsveksten. Kommunale støtteordninger treffer kun en relativt liten gruppe, og for innbyggere med *ordinær inntekt* og som mangler oppspart kapital (unge, enslige og barnefamilier i etableringsfasen), er det utfordrende å skaffe seg en god bolig sentralt. Hvis denne utviklingen fortsetter, risikerer vi at byen

ekskluderer de med dårlig til middels god råd. Dette gjenspeiler seg i en tredeling av boligmarkedet, som kan beskrives ved følgende modell:



Figur 1: Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør (Asplan Viak, 2018)

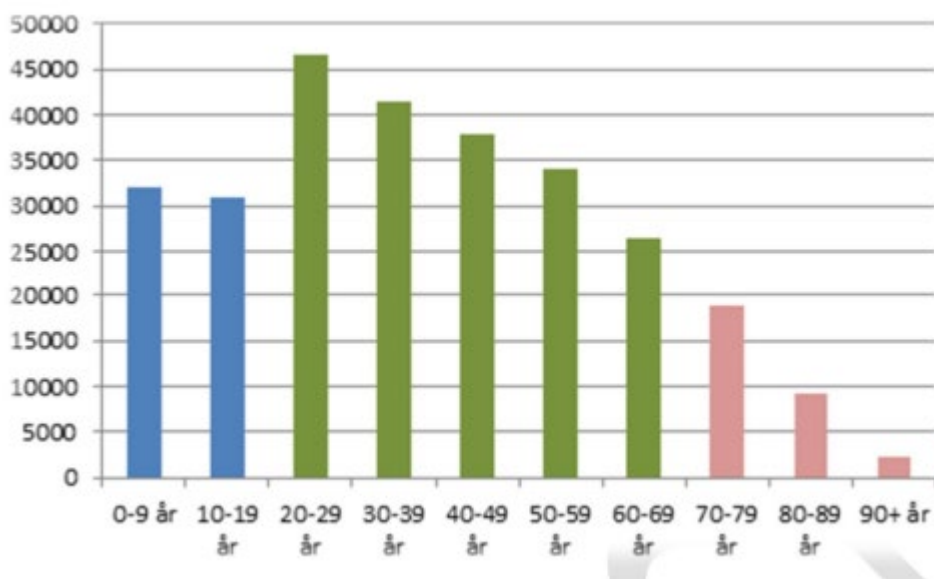
Ifølge nasjonal strategi for boligsosialt arbeid *Bolig for velferd* (2014–2020) dreier boligsosiale tiltak seg om individrettede og individuelle tiltak. Det boligsosiale tilbudet for dem med levekårsutfordringer eller behov for særskilt tilpasning av bolig, er utredet i Bergens kommune sin *Boligmelding* (2014–2020) og tilhørende handlingsplaner. I rapporten *Vi trenger en inkluderende boligpolitikk* (2018) skrevet på oppdrag fra Husbanken, presiseres det at skillet mellom boligsosiale tiltak og sosial boligpolitikk er viktig, men ikke like klart i dagligtale og politisk forståelse. Begrepene brukes ofte om hverandre, selv om det dreier seg om to ulike tilnærminger til boligpolitikk. Boligsosiale tiltak kan defineres som boliger for vanskeligstilte, og dreier seg om å finne individuelle støttetiltak som kan hjelpe individer og familiene deres. En sosial boligpolitikk innebærer å legge til rette for en sosial miks i et byområde, der et bredt spekter av grupper skal kunne ta bolig i det samme byområdet, og at det skal være et trygt sted å bo, også på lang sikt. En forutsetning for en sosial boligpolitikk er derfor en inkluderende og representativ befolkningssammensetning.

Det er nærliggende å se en sosial boligpolitikk i sammenheng med folkehelse. Dette drøftes (Hofstad og Bergsli, 2017) i rapporten *Folkehelse og sosial bærekraft*, skrevet på oppdrag fra Helsedirektoratet. Her trekkes linjene tilbake til *Brundtlandrapporten* fra 1987 om bærekraftig utvikling, som gir en ramme

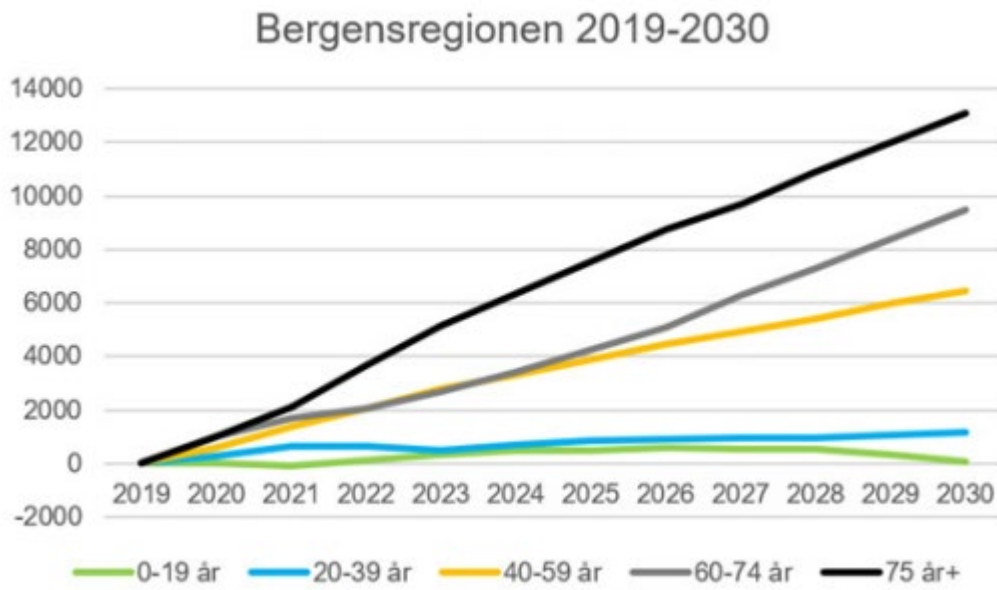
for bærekraft definert innenfor de tre områdene økonomisk, sosial og økologisk bærekraft.

Bergen kommune har i *Boligpreferanseundersøkelse* (Bergen kommune, 2020) og *Program for boligforsyning 2019–2030* (Bergen kommune, 2019) gjennomført informasjonsinnhenting vedrørende befolkningssammensetningen i Bergen kommune og befolkningssammensetning i enkelte bydeler og boligprosjekter. Hovedfunnene fra de to utredningene som er relevante for denne rapporten, vil bli kort presentert.

Per 1.1.2019 var det registrert 283 929 innbyggere i Bergen. I 2018 var gjennomsnittsalderen 39,3 år, og det er ventet at gjennomsnittsalderen vil øke i de kommende årene. I 2030 er den beregnet til å være 41,8 år. Bergen er en studentby, og antall unge voksne sammenlignet med andre aldersgrupper reflekterer dette, som vist i figur 2.



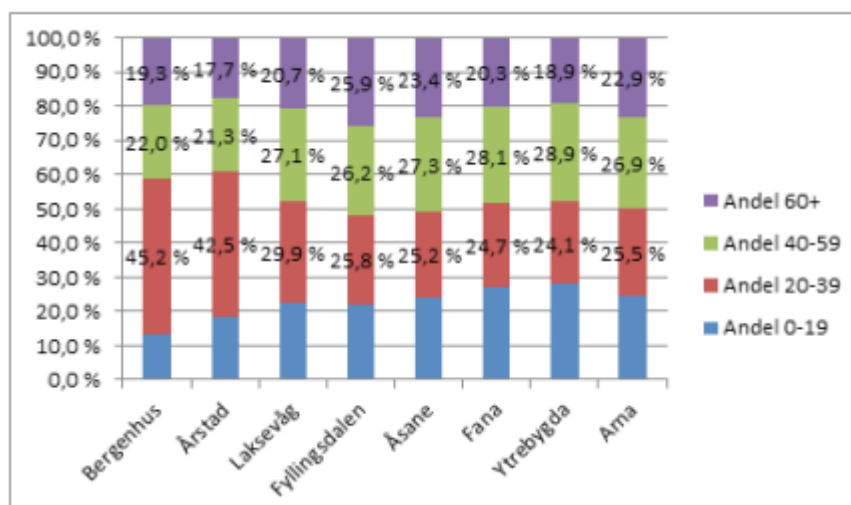
Figur 2: Aldersfordeling Bergen kommune (Bergen kommune, 2019)



Figur 3: Sum befolkningsframskriving Bergensregionen 2019–2030 (Bergen kommune, 2020)

Figur 3 viser at det er forventet at det blir relativt flere eldre i årene som kommer. Det vil samtidig bli relativt færre unge.

Befolkningssammensetningen med tanke på alder i bydelene i figur 4 viser at sentrale bydeler har en stor andel unge voksne som enten bor alene, eller som er etablert som par uten barn. Bydelene utenfor sentrumsområdet har en større andel barnefamilier og eldre. Bergen har en noe høyere andel unge voksne sammenlignet med Norge sett under ett.



Figur 4: Befolkning i bydelene fordelt på alder (Bergen kommune, 2019)



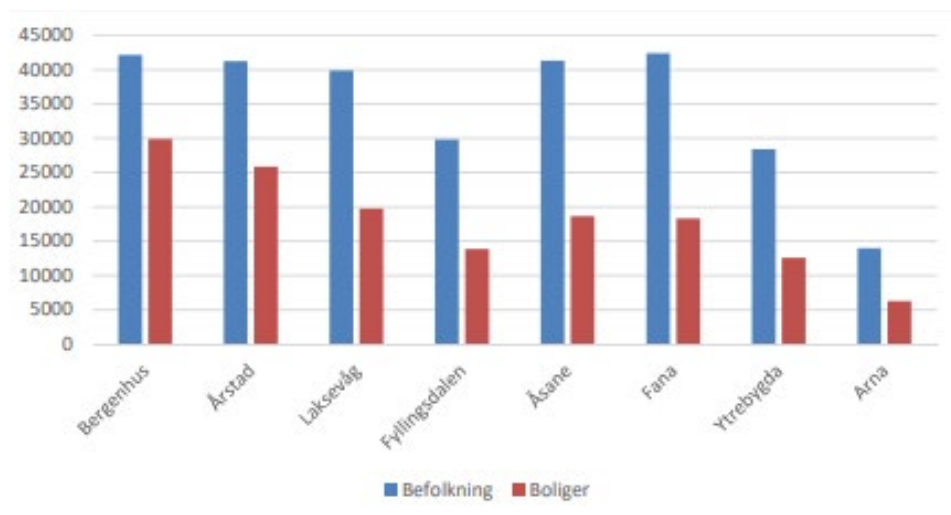
I Bergen var det i 2018 146 867 husholdninger i Bergen kommune. Tabell 1 viser at andelen husholdninger som ikke har barn, er på 71 prosent mens 22 prosent er barnefamilier. 6 prosent har voksne barn. Ugifte, borteboende studenter som er registrert på foresattes adresse, regnes med i foresattes husholdning.

Tabell 1: Andel husholdninger i Bergen kommune (Bergen kommune, 2019)

	Antall	Andel
Aleneboende	72 214	49 %
Par uten barn	32 470	22 %
Par med barn	26 593	18 %
Mor/far med barn	5 801	4 %
Familie med voksne barn	6 262	4 %
Mor/far med voksne barn	3 527	2 %
Sum	146 867	

Når det gjelder husholdningsstrukturen har det over tid vært en trend i retning av at husholdningene er blitt mindre. Per juni 2018 var husholdningsstørrelsen 2,0 for Bergen kommune.

På bydelsnivå er det forskjeller på hvor mange personer som bor i hver bolig. Figur 5 og tabell 2 viser at sentrumsbydelene Bergenhus (1,4) og Årstad (1,6) har færrest antall personer per bolig. Bydelene rundt Bergen sentrum har flere personer per husholdning.



Figur 5: Befolkningsfordeling på bydelsnivå (Bergen kommune, 2020)

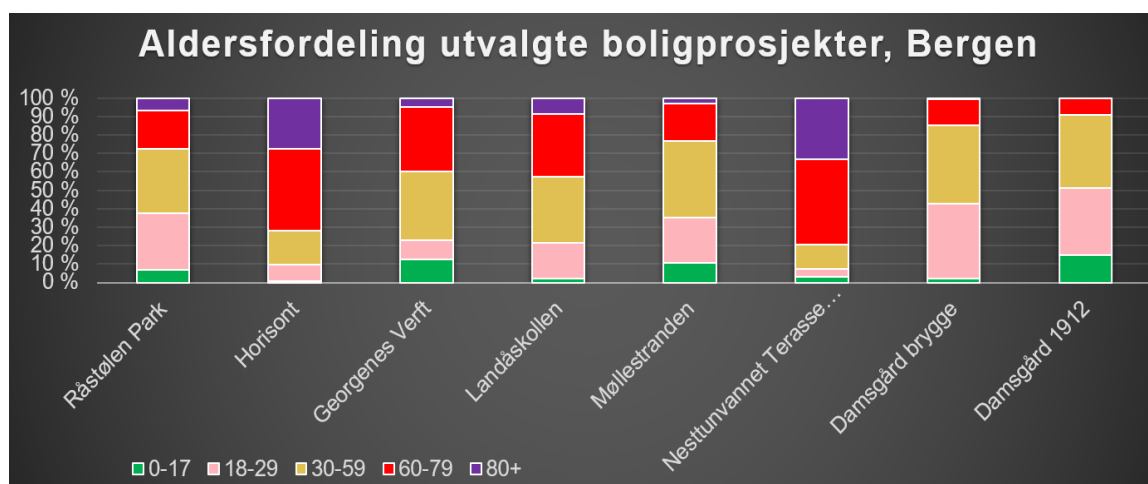
Tabell 2: Befolkning, boliger og personer per husholdning i Bergen kommune

Bydel	Andel av befolkningen	Andel boliger	Personer per husholdning
Berghus	15 %	21 %	1,4
Årstad	15 %	15 %	1,6
Laksevåg	14 %	14 %	2,0
Fyllingsdalen	11 %	10 %	2,1
Åsane	15 %	13 %	2,2
Fana	15 %	13 %	2,3
Ytrebygda	10 %	9 %	2,3
Arna	5 %	4 %	2,2

I forbindelse med utarbeidelse av *Boligpreferanseundersøkelsen* (Bergen kommune, 2020) og *Program for boligforsyning* (Bergen kommune, 2019) ble det også gjort analyser av boligprosjekter i Bergen fra de siste årene (tabell 2 og figur 6). Disse tallene er ikke publisert i rapportene. Analysene er utført på individnivå per boligprosjekt. Befolkningsdata på individnivå er ikke offentlig tilgjengelige data.

Tabell 3: Aldersfordeling utvalgte boligprosjekter, Bergen (upublisert material)

Bolig				Demografi					
Navn	Antall bolig-enheter	Utbyg-gingsår	Bygningstype	0-17	18-29	30-59	60-79	80+	Snitt-alder
Råstølen Park	281	2017	Stort, frittliggende boligbygg	25	116	131	78	26	42
Horisont	170	2016	Stort, frittliggende boligbygg	2	22	46	109	68	66
Georgenes Verft	151	2002	Stort, frittliggende boligbygg	33	28	100	93	13	50
Landåskollen	37	2019	Stort, frittliggende boligbygg	1	9	17	16	4	52
Møllestranden	69	2016	Stort, frittliggende boligbygg	14	32	54	26	4	41
Nesttunvannet Terrasse Pluss	145	2012	Stort, frittliggende boligbygg	4	6	18	63	45	69
Damsgård brygge	57	2019	Stort, frittliggende boligbygg	3	58	61	20	1	37
Damsgård 1912	111	2018	Stort, frittliggende boligbygg	25	62	67	15	0	31



Figur 6: Aldersfordeling utvalgte boligprosjekter i Bergen (Bergen kommune, upubliserte data)

Det er stor forskjell i aldersfordelingen i prosjektene. Horisont og Nesttunvannet Terrasse domineres av eldre over 60 år, med en snittalder på henholdsvis 66 og 69 år. Laveste snittalder finner vi på Damsgård 1912 (31 år), Damsgård brygge 37 år og Råstølen Park (42 år). Georgernes verft, Møllestranden og Damsgård 1912 har den høyeste andelen barn og unge mellom 0 og 17 år. Horisont, Nesttunvannet Terrasse, Damsgård brygge og Landåskollen har nesten ingen barn og ungdom. Bortsett fra Georgernes verft er eksemplene av nyere dato. Damsgård 1912 er dominert av studenter og forklarer den lave snittalderen. Horisont og Nesttunvannet Terrasse er bygget og markedsført mot eldre.

### Sammendrag/kommentar

Et inkluderende boligmarked består av boliger med variert størrelse og kostnad, der kommunale boliger inngår i øvrig boligbygging. Dagens markedsstyrte boligprismodell og statlige krav om fortetting tar ikke i tilstrekkelig grad hensyn til sosioøkonomiske mekanismer, noe som gjenspeiler seg i en tredeling av boligmarkedet. Ifølge *Bolig for velferd* (2014–2020) (Bergsli & Hofstad, 2017) dreier boligsosiale tiltak seg om individrettede og individuelle tiltak. Det boligsosiale tilbudet for dem med levekårsutfordringer eller behov for særskilt tilpasning av bolig, er utredet i Bergen kommune sin *Boligmelding* (2014–2020) (Bergen kommune, 2015). I rapporten *Vi trenger en inkluderende boligpolitikk* (Stugu, 2018) presiseres det at det dreier seg om to ulike tilnærminger til

boligpolitikk. Boligososiale tiltak kan defineres som boliger for vanskeligstilte, mens en sosial boligpolitikk innebærer å legge til rette for en sosial mikse i et byområde.

En gjennomgang av utvalgte prosjekter utført av Bergen kommune viser at det er stor forskjell på alderssammensetningen. Om dette gjelder alle nyere prosjekter vet vi ikke og kan være gjenstand for videre undersøkelser.

## **Delutredning 6**

### **Hvem er målgruppen for en tredje boligsektor?**

**Av Ane Margrethe Lyng**

#### **Innledning**

Denne delutredningen vil si noe om hvem som kan være målgruppen for en tredje boligsektor, herunder kunnskap om inntekt, boligøkonomi, boligpriser og preferanser.

#### ***Definisjon av målgruppen***

Det å skulle definere en målgruppe for den tredje boligsektor<sup>6</sup> er utfordrende, fordi målgruppen må defineres med hensyn til boligmarked, demografi, arbeidsmarked, boligpreferanser, levekår m.m. i hver by og hvert tettsted. Likevel er det vanlig å vise til målgruppen som de som ikke har mulighet til å komme seg inn på eie-/leiemarkedet, som førstegangsetablerte uten økonomisk sikkerhet, og etablerte som har behov for større eller bedre bolig. Men også de som i dag bor i en kommunal bolig, men som etter hvert kan klare seg uten offentlig støtte (Eriksen, 2020). Fellesnevner for disse husholdningene er at inntekten ikke strekker til for å kunne skaffe seg bolig tilpasset behovet sitt.

Grupper som ikke inngår i den tredje boligsektoren uavhengig av inntekt, er studenthusholdninger, både fordi studier er en forbigående fase, og fordi studielån ikke regnes som inntekt i inntektsundersøkelsen (Dokken og

---

<sup>6</sup> Prosser (2020) definerer den tredje boligsektor som boliger som ligger ved siden av det kommersielle markedet og de kommunale tilbudene, og som kan omfatte både eie- og leieboliger.

Langeland, 2016), og de som har krav på kommunal bolig<sup>7</sup>, startlån<sup>8</sup> eller bostøtte<sup>9</sup>, da disse inngår i det boligsosiale arbeidet.

### **Relevante indikatorer for målgruppen**

*Boutgiftsandel* er en måleindikator etter forholdstallmetoden (se Barlindhaug og Astrup, 2012 for en beskrivelse av metoden). Boutgiftsandel er definert som husleie, renter og avdrag, og dersom summen av disse utgjør mer enn 25 prosent av husholdningens samlede inntekt etter skatt, har husholdningen høy boutgiftsandel (Normann, 2017).

*Kjøpekraft på bolig* er definert som summen av lånekapasitet (basert på inntekt) og egenkapital (basert på boligverdi). For en analyse av utviklingen av husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet og betydningen av utviklingen i boligpriser, inntekt, utgifter til alminnelig forbruk og boliglånsrente, se Lindquist og Vatne (2019).

Andre og mye brukte måleparametre er *sykepleierindeksen* og *familieindeksen*. Sykepleierindeksen måler hvor stor andel av boligene i noen utvalgte byer en singel sykepleier har råd til å kjøpe med en gjennomsnittlig sykepleierlønn på kr 574 920 (Eiendom Norge, 2019a). Hensikten med indeksen er å illustrere om det er tilstrekkelig med normal inntekt for å kunne kjøpe bolig i en gitt by, og de viktigste komponentene i indeksen er rente, inntekt og boligpris (Lund, 2018).

Familieindeksen sier noe om hva slags bolig en gjennomsnittlig norsk familie har mulighet til å kjøpe (Eiendom Norge, 2019b). Familien består av en sykepleier, en lærer og de to barna deres, og disse har behov for mer plass enn den single sykepleieren. Familiens krav til boligstørrelse er satt til minst 100 m<sup>2</sup>.

Husholdningsinntekten for denne familien er i 2019 beregnet til kr 1 143 336 (Eiendom Norge, 2019b).

---

<sup>7</sup> Målgruppen for forskriften er personer som ikke selv eller ved hjelp av andre former for offentlig boligbistand greier å skaffe seg egnet bolig, herunder personer som har behov for boliger med særlig tilpasning på grunn av alder, bevegelses- eller utviklingshemning (NOU 2011:15).

<sup>8</sup> Startlån er et finansieringstilbud for de som ikke får boliglån i det vanlige lånemarkedet.

<sup>9</sup> Formålet med statlig bostøtte er å sikre personer med lav inntekt og høye boutgifter en tilfredsstillende bolig.

### **Resultat og eksempler fra de største byene, med vekt på Bergen**

Bruker vi *boutgiftsandel* som indikator ser vi av Tabell 2 at det er 35 prosent av husholdningene i de største byene som har høy boutgiftsandel og 5 prosent som opplever boutgiftene som svært tyngende.

Lindquist og Vatne (2019) analyserer utviklingen av husholdningenes *kjøpekraft i boligmarkedet* og betydningen av utviklingen i boligpriser, inntekt, utgifter til alminnelig forbruk og boliglånsrente. Analysen viser at kjøpekraften for store husholdningsgrupper er opprettholdt over tid. Lavere rente, inntektsvekst og svak vekst i prisen på alminnelig forbruk har gjort at medianhusholdningens kjøpekraft i boligmarkedet har økt til tross for høyere boligpriser. Husholdninger med lav kapasitet til å lånefinansiere boligkjøp, har imidlertid hatt en dårligere utvikling. Lindquist og Vatne (2019) ser også betydelige regionale forskjeller i kjøpekraft. I byene er det færre boliger i en prisklasse som husholdninger med lavere evne til å lånefinansiere boligkjøp, har råd til. Oslo er den byen som viser den svakeste utviklingen i kjøpekraft, sammenlignet med andre storbyer og landet totalt sett (Lindquist og Vatne, 2019). I Bergen kommunes program for boligforsyning (Bergen kommune, 2019) er kjøpekraft beregnet for beboerne i Bergen. Resultatet viser at de under 35 år, har lavest kjøpekraft, og i denne gruppen er det kun 25 prosent som kan kjøpe en bolig i prisklassen 2–3 mill. kr (Bergen kommune, 2019).

*Sykepleierindeksen* viser at norske boligpriser er relativt lave i 2020 gitt dagens rente, inntektsnivå og bankenes kredittpolitikk, og resultatet gjelder for hele Norge med unntak av Oslo og omegn (Lund, 2019). I Oslo kunne en singel sykepleier kjøpe kun 3 av 100 boliger i 2019. For Bergen er tallet 30 av 100 boliger (Eiendom Norge, 2019a).

*Familieindeksen* viser det samme som sykepleierindeksen. I Oslo kunne en gjennomsnittlig familie kjøpe 3 av 100 boliger i 2019. Det er med andre ord vanskelig å få seg bolig i Oslo med normalinntekt, både som aleneboer og som familie. I Bergen derimot kunne familien kjøpe 25 av 100 boliger, men få av disse er tilgjengelig i og nært sentrum (Eiendom Norge, 2019b).

## ***Inntekt og boutgifter for husholdninger i Bergen***

For å finne tall for inntekt og boutgifter har vi valgt å ta utgangspunkt i siste publiserte statistikk om inntekt, boforhold og boligøkonomi fra SSB, og boligpriser og omsetning, hentet fra Eiendomsverdi AS.

Ser vi på husholdningens samlede inntekt (Tabell 1), er det husholdningene *aleneboende og enslige med barn 0–17 år* som har den laveste medianinntekten. Husholdninger, rangert etter boligøkonomi, viser at 35 prosent av alle husholdningene har høy boutgiftsandel (Tabell 2).

*Tabell 1: Samlet inntekt for husholdninger, Bergen, median (kr)*

	Samlet inntekt, median (kr)	Inntekt etter skatt, median (kr)	Antall husholdninger
	2018	2018	2018
Alle husholdninger	651000	510000	129233
Aleneboende	384000	304000	54381
Par uten barn	843000	656000	30093
Par med barn 0-17 år	1172000	873000	25332
Enslig mor/far med barn 0-17 år	521000	422000	4886

*Alle husholdninger: Par omfatter ektepar, samboerpar og registrerte partnere. Studenthusholdninger og aleneboende barn under 18 år er ikke inkludert.  
Kilde: SSB, statistikkbanken tabell 06944*

*Tabell 2: Husholdninger, etter boligøkonomi, bostedsstrøk for tettsteder med 100 000 eller flere innbyggere, kr, antall og prosent %*

	2018
Eiere med boliglån	68
Gjenstående lån. Gjennomsnitt for eiere. 1000 kr	1 511
Renter og avdrag. Gjennomsnitt for eiere	78 628
Boligrenter. Gjennomsnitt for eiere	35 700
Husleie. Gjennomsnitt for leiere	93 643
Husleie per kvm. Gjennomsnitt for leiere	2 065
Samlede utgifter til boliglån og husleie. Gjennomsnitt for alle	93 254
Total bokostnad. Gjennomsnitt for alle	106 385
Lav boutgiftsandel	32
Høy boutgiftsandel	35
Opplever de samlede boutgiftene som svært tyngende	5

*Kilde: SSB, tabell 09775: Husholdninger, etter boligøkonomi, bostedsstrøk, statistikkvariabel og år*



## **Boligpriser i Bergen**

Tall for boligtype/boforhold er hentet fra SSB (Tabell 3) og viser at nesten halvparten av husholdningene i Bergen bor i selveierbolig.

Gjennomsnittsprisen for en leilighet omsatt siste år i Bergen er cirka kr 3 300 000 og m<sup>2</sup>-pris cirka kr 50 000 (Tabell 4). Velger vi å bruke sykepleierindeksen vil en med gjennomsnittlig sykepleierlønn kunne låne inntil kr 2 670 000<sup>10</sup> til kjøp av bolig.<sup>11</sup> Sykepleierindeksen viser at gjennomsnittsleiligheten i Bergen ligger for høyt i pris for de med tilsvarende sykepleierlønn eller mindre. De minste leilighetene er derimot innenfor mulighetsrommet. Et eksempel fra siste års boligomsetninger illustrerer det: Det er i Bergen omsatt 368 av de minste selveierleilighetene, opptil 40 m<sup>2</sup> (Eiendomsverdi, 2021). Gjennomsnittspris for disse var cirka kr 2 250 000 og m<sup>2</sup>-pris BOA/P-rom cirka kr 71 000 (Eiendomsverdi, 2021).

Tar vi et nytt eksempel, så kan vi bruke familieindeksen og se på selveierleiligheter mellom 100–120 m<sup>2</sup>. Det er omsatt 194 slike leiligheter i Bergen siste år, og gjennomsnittspris var cirka 5 190 000 og m<sup>2</sup>-pris BOA/P-rom cirka kr 47 600 (Eiendomsverdi, 2021). Familieindeksen viser at en gjennomsnittsfamilie kan låne inntil kr 5 317 000.<sup>12</sup> Da ser vi at denne familien har råd til å kjøpe en selveierleilighet > 100 m<sup>2</sup> i Bergen. Snevrer vi boligutvalget og kun ser på tilsvarende leiligheter i sentrumsområdene, er prisen på disse i gjennomsnitt kr 6 300 000 (Eiendomsverdi, 2021), og familien over vil ikke kunne kjøpe boliger i disse områdene.

For å se hvilke typer leiligheter en med gjennomsnittlig sykepleierlønn kan ha råd til i et typisk fortetningsområde, har vi valgt Råstølen og områdene rundt, postnr. 5237. For å få et stort nok utvalg har vi valgt å se på gjennomsnittlige boligpriser siste tre år. Resultatet er 32 omsatte leiligheter, mellom 35 og 50 m<sup>2</sup>,

---

<sup>10</sup> Inkluderer studielån på kr 200 000. Uten studielån kan en med gj.sn. sykepleierlønn låne kr 2 870 000.

<sup>11</sup> For metode og utregning se: <https://eiendomnorge.no/aktuelt/blogg/sykepleierindeksen-h1-2020>. (hentet: 26. april 2021)

<sup>12</sup> Inkluderer studielån på til sammen kr 400 000. Uten studielån kan familien låne kr 5 717 000.

med en gjennomsnittspris på kr 2 500 000 (Eiendomsverdi, 2021). Bruker vi *familieindeksen* er tilsvarende tall 12 omsatte leiligheter fra 100–120 m<sup>2</sup> til en gjennomsnittspris på kr 5 400 000 (Eiendomsverdi, 2021).

Tabell 3: Boforhold i Bergen, 2019

	Antall husholdninger	Husholdninger (prosent)
	2019	2019
<b>I alt</b>	138842	100,0
<b>Selveier</b>	66020	47,6
<b>Andels- / aksjeeier</b>	33150	23,9
<b>Leier</b>	39672	28,6

Kilde: Statistikkbanken tabell 11084: Husholdninger, etter region, eierstatus, statistikkvariabel og år

Tabell 4: Gjennomsnittspriser for Bergen perioden 03.02.2020–03.02.2021.

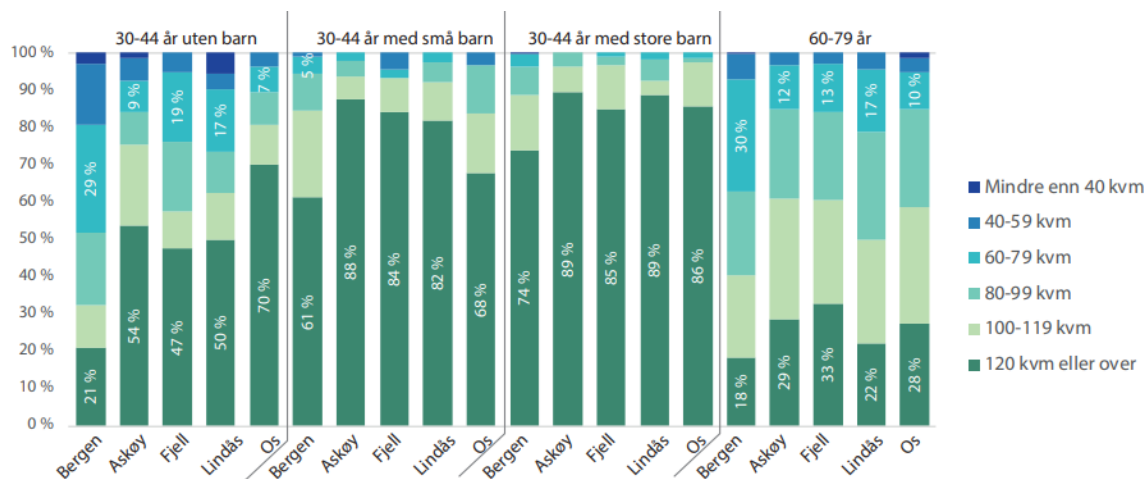
Boligtype	Gjennomsnittspris, kr		Gjennomsnittspris, m <sup>2</sup> -BOA/P-rom		Gjennomsnittspris, m <sup>2</sup> -BTA	
	Pris	Utvalg	Pris	Utvalg	Pris	Utvalg
Enebolig	6 096 996	1 054	36 103	908	28 545	830
Rekkehus	4 340 754	747	34 695	670	29 337	608
Leilighet	3 257 979	6 436	49 160	5 736	43 238	5 122
Fritidsbolig	3 198 400	30	39 247	21	27 845	15
Tomannsbolig	4 778 378	553	37 021	458	30 854	431

Tallene viser gjennomsnittspriser og snittpriser pr m<sup>2</sup> innenfor hver boligtype. Vær oppmerksom på at tallene ikke vil være signifikante ved små utvalg. Kilde: Eiendomsverdi AS, bak betalingsmur

## **Boligpreferanser**

### *Boligstørrelse, m<sup>2</sup>*

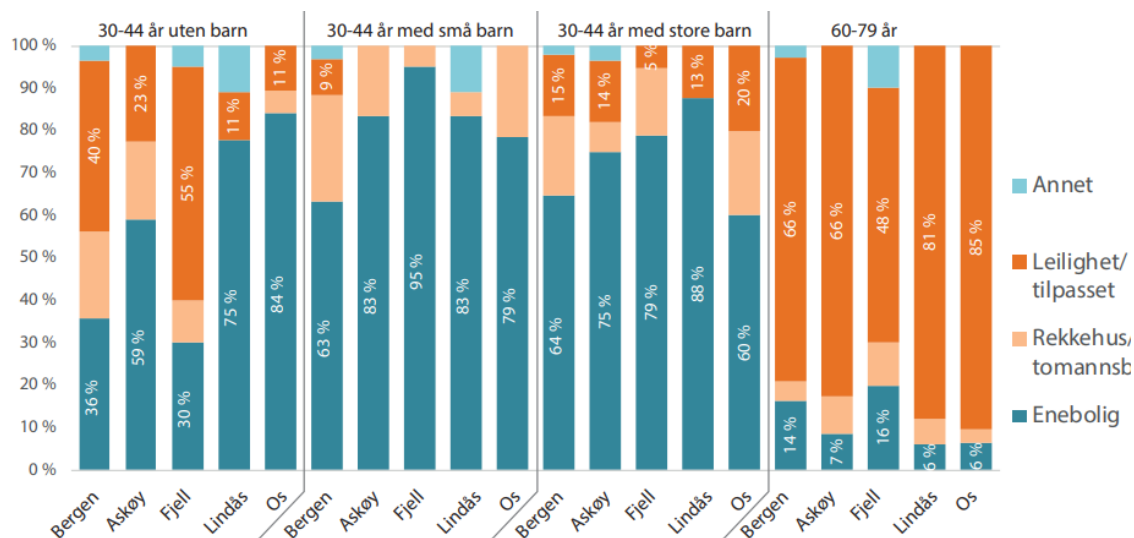
Bergen kommune gjennomførte i 2019 en boligpreferanseundersøkelse (Bergen kommune, 2020). Innenfor kategorien boligtype viser undersøkelsen at 80 prosent av unge voksne i Bergen uten barn ønsker boliger større enn 60 m<sup>2</sup>. (Figur 1). For barnehusholdningene er preferansen en bolig større enn 100 m<sup>2</sup>. og det er en tydelig trend at de som bor i mindre boliger i dag, ønsker seg større bolig (Bergen kommune, 2020).



Figur 1: Hva respondentene ser som ønsket/ideell boligstørrelse for sin nåværende husholdning (n=3 452). Kilde: (Bergen kommune, 2020)

## Boligtype

Av unge bergensere uten barn med flytteplaner er det 40 prosent som ønsker å flytte til leilighet, resten ønsker seg rekkehus eller enebolig (Figur 2). For barnehusholdningene så er det kun 9–15 prosent som ønsker å flytte til leilighet.



Figur 2: De med flytteplaner sine svar om hva de ønsker å flytte til om de skulle selge dagens bolig (n=1014, dvs. det er 164 av de med flytteplaner som ikke har bestemt eller ikke svart). Kilde: (Bergen kommune, 2020)

## **Oppsummering/kommentar**

Ved bruk av måleindikatorer som boutgiftsandel, kjøpekraft og sykepleier- og familieindeks kan vi si noe om hvem som kan være målgruppen for den tredje boligsektor.

Alle indikatorene viser at det er deler av befolkningen som ikke har mulighet til å kjøpe seg egnet bolig i dagens marked. Dette gjelder i all hovedsak yngre mennesker med vanlig lønn og i husholdningene eneboere og enslige med barn. Hvor mange som befinner seg i en slik situasjon, varierer også mellom byene. Oslo er byen med de høyeste boligprisene, og der hvor de med vanlig inntekt vil ha store utfordringer med å finne egnet bolig. I Bergen derimot er det boliger å finne for de med vanlig inntekt, også i fortettingsområdene. I sentrumsområdene i Bergen er boligprisene høyere enn ellers i byen, og her vil det være vanskelig for en husholdning med vanlig inntekt å få kjøpe seg en egnet bolig.

Fylkeskommunen i Vestland har lyst ut et oppdrag hvor målgruppe for en tredje boligsektor er tema. Når denne utredningen er publisert, vil vi forhåpentligvis ha mer kunnskap om denne målgruppen.

## **Delutredning 7**

### **Boligmarkedet og en tredje boligsektor**

**Av Tonje Margrethe Nordås, Børge Aadland, Anne Sofie Handal  
Bjelland**

#### **Innledning**

I denne delutredningen gis en generell beskrivelse av utviklingen innen boligmarkedet, med vekt på nyere tid og utviklingen særlig de siste fem årene. Delutredningen kan leses i forlenging av den historiske utviklingen av boligmarkedet, slik den blant annet er beskrevet i første del av rapporten. Det vil forsøkes å nyanseres noe mellom situasjonen på landsbasis, og i Oslo og i Bergen. Videre vil begrepet *tredje boligsektor* introduseres, og det vil bli beskrevet hvor langt diskusjonen rundt en tredje boligsektor i Norge har kommet, samt hvilke initiativ som gjør dette til en samlebetegnelse.

#### **Generelt om boligmarkedet**

St.meld. nr. 17 (2012–2013) *Byggje -bu- leve* tar for seg boligmarkedets rammer og utviklingstrekk. Den sier litt om at det vi i dagligtalen kaller boligmarkedet, i realiteten er flere markeder. De ulike markedene har alle noe å si for boligmarkedets utvikling. Den sier litt om hvem som har ansvaret, og hvilken rolle de ulike har. St. meld. nr. 17 tar for seg utviklingstrekkene i boligmarkedet, og hva som er viktige momenter for en god utvikling.

Dagens boligmarked består av tre sektorer: eiersektoren, leiesektoren og kommunal boligsektor. Kommunal boligsektor er kommunens boligmasse og verktøy for å yte boligsosial hjelp til vanskeligstilte. Den utgjør kun 2 prosent av all boligforsyning i Norge (Christiansen, 2020). Denne sektoren kommenteres ikke ytterligere i denne delutredningen.

Det norske boligmarkedet har lenge vært dominert av eiere, og tradisjonen kan trekkes tilbake til middelalderen (Oslo kommune, 2019). Da var den norske

landsbygda dominert av selveiende bønder, mer enn hva som var vanlig i andre deler av Europa (Oslo kommune, 2019).

Eiervennligheten etter krigen har blant annet blitt uttrykt gjennom etableringen av Husbanken og gunstig boligslett, og har gjort at Norge har en av de høyeste eierandelene i Europa. Over 80 prosent av Norges befolkning bor i en bolig som er eid av noen i husholdningen (Oslo kommune, 2019). Bolig har siden den gang gått fra å være en av grunnpilarene i det norske velferdssamfunnet, til også å være et attraktivt investeringsobjekt.

Årsaken til dette er det nyliberalistiske skiftet på 1980-tallet, som har latt boligmarkedet få utvikle seg fritt uten særlig statlig styring. Skattefordeler ved boligeie og høy boligprisvekst har vært viktige drivere i utviklingen. Det er ingenting som tyder på at de sterke insentivene for eierskap vil endre seg. Det kan likevel være grunner til å styrke tilbudet av leieboliger i de største byene, ifølge rapporten *Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk* (Oslo kommune, 2019a).

En sterk prisstigning på boliger i landet som helhet og i pressområder har spesielt ført til at hushold som har lavere og midlere inntekter, men som samtidig ikke kvalifiserer for boligøkonomiske støtteordninger som bostøtte og startlån, i økende grad opplever vanskeligheter med å etablere seg på boligmarkedet. Denne utviklingen gjelder for mange sentrale kommuner, og kanskje særlig for Oslo (Oslo kommune, 2019a).

Nyere forskning konstaterer også at boligstatus går i arv. En studie gjort over tre generasjoner viser at (de tidligere) 2. generasjonenes bosituasjon, har vesentlig betydning for ens boligstatus. Dette skyldes flere faktorer: både direkte finansiell støtte, men også støtte til å bære risiko og dermed også tilgang til lån (Galster og Wessel, 2019). Dette vitner igjen om et boligmarked som fungerer som en *forskjellsakselerator*.

Konsekvensene av en så lav tilgang på boliger for kritiske yrkesgrupper kan skape utfordringer. Det kan føre til at gruppene tvinges ut i perifere strøk, der de enten må akseptere lang reisevei, eller finner jobb der de bor. Dermed risikeres det

mangel på kritisk personell innen ulike samfunnsfunksjoner, som et resultat av manglende tilgang på bolig i pressområder.

En annen mer generell konsekvens av det frie markedet kan være gentrifisering og lite diversitet i bomiljøene. Situasjonen i boligmarkedet beskrevet over kan fungere som en forsterker av forskjeller og akselerere segregering mellom ulike samfunnslag basert på bomulighetene deres. Ressurssterke bor med ressurssterke og ressursvake bor med ressursvake.

Det er viktig å presisere at tematikken springer ut fra en særegen utfordring i Oslo- området. Norge har et varierende boligmarked med ulike utfordringer avhengig av beliggenhet, arbeidsmarked og flyttemønster. Likevel har problemstillingene nasjonal relevans, da det også handler om å redusere ulikhetene i boligmarkedet og gi likere muligheter for alle.

### ***Boligmarkedet i Oslo***

I notatet *Oslos nye boligpolitikk. Nye veier til egen bolig* (Oslo kommune, 2019b), utarbeidet av byrådet, legges det fram en rekke nye løsninger som skal gjøre veien til egen bolig enklere for flere. Boligprisene i Oslo har steget med 200 prosent de siste 15 årene, og er så høye at folk med vanlige inntekter sliter med å skaffe seg et sted å bo.

### ***Fakta – boligmarkedet i Oslo (Oslo, 2019):***

Gjennomsnittlig kvadratmeterpris for leiligheter solgt i Oslo i 2018, ligger rundt 70 prosent høyere enn for landet som helhet.

Boligprisene i Oslo har steget med nærmere 200 prosent fra 2003 til 2018.

Tilsvarende har

- leieprisene steget med 85 prosent
- lønnsnivået med 72 prosent
- byggekostnadene med 66 prosent
- konsumprisindeksen med 34 prosent

Prisveksten på eide boliger har vært nesten tre ganger så høy som prisveksten på utleie de siste fem årene. I denne perioden har boligprisene økt med nærmere 45 prosent i Oslo, mens leieprisene har økt med noe over 15 prosent.

Den såkalte *Sykepleierindeksen*, utarbeidet av Eiendom Norge, viser at en nyutdannet sykepleier i 2018 kunne kjøpe 5 prosent av omsatte boliger i Oslo. Tilsvarende tall for Trondheim, Stavanger og Bergen er henholdsvis 29, 30 og 35 prosent.

### ***Boligmarkedet i Bergen***

I *Program for boligbygging i Bergen 2019–2030* (Bergen kommune, 2019) vises det et kart som viser prisnivået på bruktboliger. Prisnivået kan variere noe fra år til år, men kartet viser at betalingsviljen er klart større nærmere Bergen sentrum. I deler av byfortettingssonene kan det være levekårsutfordringer som påvirker investeringsviljen. Det er per i dag områdesatsinger i Solheim nord, Indre Laksevåg, Ytre Arna, Olsvik og Loddefjord.

Andre utfordringer er markedet for private studenthybler (hyblifisering) og markedet for korttidsutleie (via Airbnb). Disse markedene kan bidra til at man får ustabile bomiljøer. Sentral lovgivning kan påvirke rammevilkårene for framveksten av slike markeder (Bergen kommune, 2019). Boligmarkedet er avhengig av attraktive, tilgjengelige tomter for at tilbudet skal kunne økes (Bergen kommune, 2019).

Ifølge programmet vil Byrådet jobbe for at Bergen sentrum utvikles som en mangfoldig bydel, og prioritere å få flere barnefamilier til å etablere seg i sentrum. Kommuneplanens arealdel KPA2018 utpeker byfortettingssonen som best egnet for barnefamilier. Rapporten peker på at det trengs mer kunnskap om hvilke preferanser barnefamilier har ved valg av boligtype og bosted (Bergen kommune, 2019).

Høsten 2018 gjennomførte Prognosesenteret en *bolig- og befolkningsrapport* for Bergen kommune (2018). I rapporten er det blant annet beregnet hvilken kjøpekraft beboerne i Bergen har. Kjøpekraft for bolig er definert som summen av lånekapasitet (basert på inntekt) og egenkapital (basert på boligverdi), og er



per person. Den gjennomsnittlige husholdningen er på 2 personer, som betyr at en husholdnings kjøpekraft er dobbelt av verdien under.

Ikke overraskende er det de under 35 år som har lavest kjøpekraft. 15. februar 2019 var det 413 leiligheter til salgs mellom 2 og 3 millioner på Finn.no. Dette tilfeldige eksemplet viser at et flertall av de over 35 år har råd til å kjøpe leilighet alene: 61 prosent av de mellom 35–64 år og 80 prosent av de mellom 55–64 år, men kun 25 prosent av de under 35 år. Dersom man kjøper leilighet sammen, har langt flere råd. I Bergen består 43 prosent av husholdningene av enslige (18 prosent unge enslige, 16 prosent voksne enslige og 9 prosent godt voksne enslige). Prisnivået på brukte boliger er langt høyere i Oslo. I henhold til SSB sin prisindeks har det vært en jevn økning i pris på brukte selveierboliger siden 2002. Gjennomsnittspris på brukte boliger i Bergen, Stavanger og Trondheim ligger betydelig lavere enn i Oslo. Prisindeksen inkluderer ikke borettslagsleiligheter og nye boliger (Bergen kommune, 2019).

### **Hvem bygger?**

I rapporten *Utbyggerstyrt byutvikling?* (Nordahl et al., 2011) tar de for seg samspillet mellom byutviklingspolicy, samfunnsspørsmål og det som betegnes som en konkurransebasert utvikling. Med konkurransebasert byutvikling menes en situasjon der mange ulike private og offentlige aktører gradvis former byen gjennom store og små byggeprosjekter. Utgangspunktet for studien i rapporten er at kommunens rolle er beskjeden, både som grunneier, investor og byggherre for boliger og næringsbygg, og at private utbyggere har fått en tilsvarende framtrekkende rolle. Rapporten tar også utgangspunkt i en politikkdreining fra byspredning over mot byforedling. Byutvikling finner nå i hovedsak sted i sentrumsnære områder, og på grunn som er i privat eie, og som allerede er bebygget. Mange av byutviklingsområdene eies av statlige foretak, som opererer med handlingsrammer som langt på vei tilsvarer private aktører. Dette stiller kommunene ovenfor nye utfordringer (Nordahl et al., 2011).

Ekspropriasjon og forkjøpsrett er lite aktuelle virkemidler i dag, ifølge rapporten, og kommunen har prinsipielt et begrenset handlingsrom. Prinsipielt kan kommunene gripe inn i tilgangen på grunn gjennom planlegging og regulering,

og gjennom oppkjøp. Kommunene har i dag betydelig frihet i hvordan de vil bruke disse virkemidlene. Hovedbildet er at kommunene er tilbakeholdne med oppkjøp og henter virkemidlene sine først og fremst fra planlegging. Fortetting, knutepunktsutvikling og omdanning av større områder fra industri til bolig- og byformål trer fram som de tidstypiske virkemidlene. Med hensyn til gjennomføring har private utviklere stor handlekraft. De er aktive i de områder og på de tidspunkter som markedsprisen på en ny bolig overstiger de samlede kostnadene av å framskaffe en ny (Nordahl et al., 2011).

I alle casene i rapporten har vi sett at grunneierne har spilt en avgjørende rolle i utviklingen av området, enten ved å starte en utvikling, eller ved å selge til en som starter en utvikling. Et gjennomgående trekk er at kommunenes rolle som grunneier er svært beskjeden. Det er lenge siden kommunene avviklet en aktiv rolle i tomteforsyning til allmenne boliger (Nordahl et al., 2011).

Ifølge *Boligprodusentenes forening* ble det i 2019 igangsatt bygging 25 037 boliger. De største boligbyggerne for 2019 var

1. OBOS (inkludert Block Watne), 1 436 boliger
2. Systemhus, 1 310 boliger
3. Mesterhus, 967 boliger
4. Selvaag Bolig, 830 boliger
5. Nordbohus, 816 boliger
6. Norgeshus, 804 boliger

Statistikken er ikke brutt ned på detaljnivå med hensyn til i hvilke kommuner og hvor disse boligprodusentene bygger boliger. Selv om man ut fra ulike større utbyggingsprosjekter i de største byene kan anta at det er de største boligbyggerne som dominerer boligmarkedet i fortettingsområder, har man likevel ikke statistikk som bekrefter dette. Det er også viktig å presisere at andre boligbyggere enn de 6 største som er nevnt her, kan være dominerende i enkelte byer.

### ***Eiemarkedet***

Tre av fire husholdninger eier boligen, det store flertallet som selveiere. Eierandelene er særlig store blant par med barn og i husholdninger med høy inntekt (SSB, 2017/2020).

Det er omtrent 2,3 millioner privathusholdninger i Norge. 63 prosent er selveiere, mens 14 prosent er andels- eller aksjeeiere. Det betyr at 77 prosent av husholdningene eier boligen de bor i, og de resterende 23 prosentene leier. Andelen har kun endret seg minimalt siden forrige årgang (2015), viser statistikken om boforhold basert på administrative registre. Det er imidlertid betydelige forskjeller i eierskap mellom befolkningsgrupper og deler av landet (SSB, 2017/2020).

### ***Færrest eierandeler blant enslige forsørgere***

Par med store barn har de største eierandelene. 93 prosent av par med store barn eier boligen. Andelen er noe lavere blant par med små barn – 86 prosent. Blant enslige forsørgere er eierandelene betydelig mindre. Over halvparten av eneforsørgere med små barn leier boligen, mens én av fire eneforsørgere med store barn leier. Aleneboende har også færre eierandeler enn befolkningen som helhet (SSB, 2017/2020).

I alt bor 82 prosent av personer i boliger eid av én i husholdningen, men denne andelen varierer med alder. De fleste vokser opp i en bolig eid av en av foreldrene, og 86 prosent av personer under 20 år bor i en eierhusholdning. I 20-årene flytter mange ut fra foreldrene og etablerer seg på boligmarkedet. Det er derfor naturlig at eierandelen er relativt liten i denne aldersgruppen (SSB, 2017/2020).

63 prosent av personer i 20-årene bor i en eierhusholdning, mens andelen øker gradvis med alderen, før den faller noe blant de aller eldste. Nedgangen i eierandelene blant de eldste kan blant annet skyldes at en del flytter til boliger mer tilpasset alderdommen og selger den tidligere boligen sin (SSB, 2017/2020).

### ***Over halvparten av lavinntektshusholdninger leier***

Det er en klar sammenheng mellom inntekt og eierforhold. Blant husholdninger med årlig lavinntekt finner vi relativt liten eierandel – 31 prosent er selveiere og 11 prosent andels-/aksjeeiere. Dersom vi ser på inntektskvartiler, finner vi også at eierandelene øker med inntektsnivået. 49 prosent av husholdningene i laveste inntektskvartil eier. 94 prosent av husholdninger i høyeste inntektskvartil eier boligen sin. Dette er i all hovedsak selveiere, mens andels- og aksjeeiere utgjør en større del av eierne blant de som tjener mindre (SSB, 2017/2020).

### ***Eierandeler i ulike aldersgrupper***

Det er en klar sammenheng mellom alder og eierskap. For å kunne bryte ned eierandeler etter alder for hvert år benyttes registeret over husholdninger og personer (SSB, 2018a). Andelen som bor i eid bolig, er relativt høy for barn og ungdom. Det er nok liten grad av personlig eierskap i denne gruppen. Det store flertallet bor med foreldre som er boligeiere. Eierandelene faller fort i starten av 20-årene. Dette er en periode da mange flytter ut av foreldrehjemmet og etablerer seg på boligmarkedet. I løpet av yrkesaktiv alder øker eierandelen jevnt og trutt, og den ligger høyest blant personer rundt pensjonsalder. Etter pensjonsalder faller eierandelene igjen (SSB, 2018a).

Dersom unge personer kun er på leiemarkedet i en overgangsperiode, er det i tråd med den norske eierskapslinjen. Mange studenter og personer i etableringsfasen på arbeidsmarkedet kan sette pris på fleksibiliteten det gir å være på leiemarkedet. Etersom det er en del etableringskostnader ved boligkjøp, kan det også lønne seg å leie om man ikke vet hvor lenge man skal bo på et sted. Det er derimot et større problem dersom det har blitt vanskeligere for unge som ønsker å kjøpe bolig (SSB, 2018a).

På 1980- og starten av 1990-tallet bodde rundt 60 prosent av personer i 20-årene i eide boliger, mens andelen har ligget rundt 50 prosent de siste årene. Samtidig skal ikke denne endringen overdrives. Det har vært stor stabilitet i eierskap i denne aldersgruppen siden starten av 2000-tallet, og eierandelen kan ha blitt påvirket av at tidspunktet når man flytter ut fra foreldrehjemmet, har endret seg (SSB, 2018a).

Blant personer mellom 30 og 66 år har eierandelen vært stabilt høy, like under 90 prosent, siden starten av 1980-tallet. Dette er samtidig en stor og sammensatt gruppe, og det er betydelige indre forskjeller. For eksempel er eierandelen klart høyere for par med og uten barn enn for aleneboende og enslige forsørgere. 93 prosent av par med og uten barn i denne aldersgruppen eier bolig, men kun 70 prosent av enslige forsørgere og 67 prosent av aleneboende er boligeiere (SSB, 2018a).

### ***Eierandel etter inntekt og utdanning***

Det er en klar sammenheng mellom inntekt og hvorvidt husholdningen eier boligen sin. Ifølge det heldekkende registeret over husholdninger og boliger eier 35 prosent av den tiendedelen av befolkningen med lavest inntekt, sin egen bolig. I den tiendedelen av befolkningen som har høyest inntekt, eier 95 prosent boligen (SSB, 2018a).

Sammenheng mellom inntekt og eierskap er ikke veldig overraskende. Egenkapitalen som kreves for å kjøpe bolig, er vanskeligere å skaffe for husholdninger med lav enn høy inntekt (SSB, 2018a). 9 prosent av husholdninger med lavinntekt eide boligen sin i 2003. Denne andelen har falt 10 prosentpoeng, til 29 prosent, i 2016. Eierandelene blant husholdninger som ikke tilhører lavinntektsgruppen, har ligget stabilt i overkant av 80 prosent i hele denne perioden (SSB, 2018a).

### ***Innvandrere***

Innvandrere eier i mindre grad boligen sin enn resten av befolkningen. Det er også noen tegn på at eierandelen har gått ned blant innvandrere. I 2017 eide 50 prosent av innvandrere over 19 år fra Afrika, Asia osv. boligen sin. Dette er en liten nedgang fra 2004, men endringen er ikke statistisk signifikant. Det har derimot vært en større endring blant innvandrere fra EU/EØS osv. I 2017 eide 58 prosent av denne gruppen boligen sin. Det er et betydelig, og signifikant, fall fra 2004, da 73 prosent eide boligen (SSB, 2018a).

## **Leiemarkedet**

Den norske boligmodellen har tjent de fleste godt. Det er imidlertid ikke realistisk at alle skal eie egen bolig (Benedictow et al., 2020). Dermed vil det alltid være behov for et fungerende utleiemarked som supplerer eiemarkedet. Selveie passer ikke for alle alltid. De som av ulike grunner ikke ønsker eller har muligheten til eie egen bolig, er prisgitt leiemarkedet. Det norske leiemarkedet består i stor grad av sekundærboliger, sokkelleiligheter og liknende, som ofte kun leies ut for en kortere periode. Sistnevnte intensiveres gjennom skattefritak for utleie av mindre enn halvparten av boligen man selv bor i (Jensen og Holseter, 2017).

I dag finnes det ikke noe fullstendig register over utleieboliger eller leietakere i Norge eller Oslo (SSB, 2018). Det antas at utleiemarkedet utgjør ca. 100 000 boliger av det totale boligmarkedet i Oslo. Den største enkeltaktøren er det kommunale foretaket Boligbygg, med ca. 11 000 kommunale boliger, som leies ut til vanskeligstilte etter vedtak i bydelene. I tillegg er andelen profesjonelle aktører relativt stor.

*Leiemarkedsundersøkelsen* til Statistisk sentralbyrå (Jensen og Holseter, 2017) gir en indikasjon på hvordan utleieboliger i Oslo fordeler seg på ulike aktører. Tallmaterialet fra SSB viser at andelen utleieboliger i kategorien *Annen privat person* økte relativt mye i forhold til andre utleiegrupper fra 2016 til 2017.

SSB utarbeider også statistikk over boforholdene til alle personer og husholdninger i Norge. Statistikken gir informasjon om hvor mange som leier bolig, og situasjonen deres. Statistikken ble publisert første gang i 2016, med data for 2015. Tall fra SSB for 2017 viser at 69,5 prosent av husholdningene i Oslo eier boligen de bor i, mens 30,5 prosent leier. For landet som helhet ligger eierandelen på 76,9 prosent, mens 23,1 prosent leier (Jensen og Holseter, 2017).

Det er en klar sammenheng mellom inntekt og boligeierskap (SSB, 2018). Blant den fjerdedelen av husholdningene med lavest inntekt leier 59 prosent, mens 10 prosent av husholdningene med høyest inntekt leier. Det er en større andel som leier blant enslige forsørgere og aleneboende, enn blant andre husholdninger. 55 prosent av enslige forsørgere med små barn og 32 prosent av enslige forsørgere med store barn leier bolig. Til sammenligning leier

henholdsvis 18 og 12 prosent av par med barn i samme alder. 40 prosent av dem som bor alene, leier. Leieprisstatistikken fra *Boligbygg*, som utarbeides av Opinion med data fra Finn.no, viser at leieprisene har vokst langt svakere enn boligprisene. Fra 2003 til 2018 steg leieprisene med 85 prosent, mens boligprisene økte med 199 prosent (SSB, 2018).

Det kan likevel være grunner til å styrke tilbudet av leieboliger i de største byene. Flere studentboliger vil for eksempel bidra til mindre press på det private leiemarkedet. I tillegg kan det offentlige bidra til byggingen av *ikke-kommersielle* utleieboliger, for å bidra til et mer velfungerende leiemarked med mindre prispress og med flere seriøse og profesjonelle utleiere. På sikt kan flere leieboliger også bidra til å dempe prisøkningen på eiemarkedet. Hvis en slik leiesektor skal få et omfang av betydning, er det imidlertid rimelig å gå ut fra at skatteregimet i boligsektoren må endres (Oslo kommune, 2019).

### ***Behov for en tredje boligsektor?***

Diskusjonen rundt en 3. boligsektor er bred og omfatter stat, offentlig forvaltning og private boligbyggere osv. Hvem som kan, bør og skal ta tak i temaet, er det også delte meninger om. Våren 2020 stemte Stortinget mot en videre utredning av representantforslaget om en rettferdig boligpolitikk gjennom *ikke-kommersielle* boliger. Prosjektet EVAPLAN, avsluttet i 2018, evaluerte plan og bygningsloven fra 2008, og her framkommer det at kommunene kan benytte styringsmulighetene sine gjennom loven i større grad enn i dag. Videre etterlyses det gode virkemidler for å ta sterkere boligpolitiske grep (Aarseter, 2018). De store variasjonene i boligmarkedet i Norge gjør at det her ikke finnes en felles løsning nasjonalt, noe som er et godt argument for at dette bør løses på kommunalt nivå. I 2019 varslet Oslo-ordfører Marianne Borgen (SV) at boligpolitikken ikke lenger skulle få styres av et fritt marked, men at de ville føre en mer progressiv boligpolitikk.

### ***Initiativ rettet mot den tredje boligsektoren***

Initiativ rettet mot en 3. boligsektor kan ha varierende intensjon og mål. Det er definert tre ulike omfang som er potensielle for løsninger innen den 3. boligsektoren:

#### *1. Personrettet, og ikke knyttet til en bestemt bolig eller beliggenhet*

Slike tiltak vil likne på de eksisterende verktøyene som Husbanken administrerer, med startlån og botilskudd. Da er det personens situasjon som avgjør om vedkommende er berettiget støtte, og personen kan selv velge hvilken bolig som skal erverves. Dette kan i praksis ses på som en mulig utvidelse av Husbankens nåværende verktøy, og til å gjelde de som ikke er særs vanskeligstilte. Her bekoster staten tiltaket i sin helhet, og den enkelte boligkjøper bærer selv risiko. Målet er å få flere førstegangskjøpere inn på boligmarkedet.

#### *2. Ikke nødvendigvis personrettet, men knyttet til bestemte boliger og beliggenhet*

Slike tiltak ser vi noen eksempler på i dag, og initiativet kan komme både fra private boligutviklere og fra kommunen. Konseptene går i stor grad ut på at enkelte boliger er tilgjengelige til en redusert pris mot gitte forutsetninger for tilbakekjøp. Det er også eksempler på at beboer starter som leietaker, med plan om gradvis å gå over i et eierskap. I slike konsepter er det kommunen eller boligutvikleren som tar hele eller deler av risikoen for boligkjøperen i starten, og dermed fungerer som en garantist for et lån. Konseptene kan være knyttet opp mot boligene alene, eller også stille krav til boligerververs situasjon. Dette kan være eksempel på det noen forskere har kalt *boliginjisering* (Hanssen, 2018). Målet er å få flere førstegangskjøpere inn på boligmarkedet samt øke diversiteten i bomiljøet, ved å sikre økt tilgang til boliger i alle prisklasser og i flere områder.

#### *3. Etablerer en tredje boform der en ikke eier eller leier på tradisjonelt norsk vis, men for eksempel etablerer et langtidsleieforhold med en profesjonell aktør, også med stor råderett over leieobjektet*



Dette kan være aktuelle konsept for framtiden om en tar utgangspunkt i samfunnsutviklingen med økt delingskultur og framvekst av nye bokonsept. Disse megatrendene kan stimulere til og ha behov for nye økonomiske konstellasjoner for boligerverv.

### **Oslo kommune**

I Oslo kommune sitt notat (Oslo kommune, 2019) kommer det fram at i løpet av de neste årene vil Oslo kommune teste ut ulike løsninger, og som skal gjøre veien inn på boligmarkedet lettere for flere. Disse ulike løsningene kan skisseres slik:

- Innsats for leiebolig: Lavere leie mot at leietaker gjør enkle drift- og vedlikeholdsoppgaver. Modellen er inspirert av Almenbolig+ som har hatt stor suksess i Danmark de siste årene.
- Etablererbolig: Kommunen bygger og selger boliger og beholder kommunalt eierskap i en viss andel av boligen, for eks. 20 prosent. Boligkjøper eier dermed 80 prosent, og kjøpspris blir 80 prosent av markedspris.
- Leie til eie-boliger: Innenfor etablererboligkonseptet kan man også gi mulighet for leie-til-eie-løsninger. Dette innebærer at husleien i praksis blir til nedbetaling på boligen, og at leietaker dermed kan kjøpe boligen på sikt.

### **Bergen kommune**

Bergen kommune har per i dag ingen konkrete tiltak/initiativ rettet mot den tredje boligsektoren.

### **Private initiativ**

Det eksisterer i dag enkelte ikke-kommersielle boliginitiativer som har vokst fram som *grasrot*-bevegelser. Disse har ofte startet med okkupanter i konflikt med kommunene, men som har fått aksept, og etter hvert samarbeider med kommunen. Disse prosjektene kalles nå byøkologiske forsøksprosjekter:

- Svartlamon Boligstiftelse i Trondheim
- Enebakkveien 37 i Oslo
- Bo- og arbeidssamvirket Vestbredden i Hauskvartalet
- Ormsundveien 14, en del av Ormsundveien Økogrend boligstiftelse

### **Private kommersielle initiativ**

#### *Bostart av OBOS (Oslo Bolig og Sparelag)*

Bostart ble startet av OBOS i 2018, og innebærer at du kjøper en ny bolig til 10–15 prosent under markedsverdi, mot en tinglyst avtale om at OBOS forbeholder seg retten til å kjøpe den tilbake den dagen du ønsker å selge boligen. Prisen du får, vil da være kjøpesummen justert for endring i boligprisindeksen til Eiendom Norge. Skulle OBOS frasi seg retten til å kjøpe boligen, kan du selge den fritt på det åpne markedet. Bostart er tilgjengelig for alle, uten noen form for vilkår.

Boligprosjektene på Ulven i Oslo var første gang Bostart-løsningen ble tilbudt, og av 141 leiligheter solgt, valgte 70 prosent Bostart-løsningen (Rana og Christiansen, 2019). Sommeren 2020 var det fire Bostart-prosjekter i Oslo, to på Hamar og ett i Fredrikstad, Ålesund og Lillehammer.

Ordningen begrenser kanskje boligkjøper sin potensielle verdistigning, siden den kan være høyere enn boligprisindeksen for hele Oslo, men samtidig slippes folk inn på boligmarkedet som kanskje ellers ikke ville fått tilgang. OBOS sin forretningsmodell bygger trolig på en strategi hvor Bostart-leiligheter tilbys i de deler av Oslo som kan forventes å ha en høyere prisøkning enn gjennomsnittet av Oslo. Noe som gjør at det fins en mulighet til å kjøpe for så å selge boligen med fortjeneste på det frie markedet senere. Risikoen legges på boligkjøperen, som fortsatt må få lån i banken.

### **Andre med lignende ordninger**

#### *Boligbyggelaget Midt med Hjølpin – 2020.*

#### *Leie før eie-modellen av TOBB (Trondheim og Omegn Boligbyggelag)*

Denne modellen ble innført i 2017 og retter seg direkte mot de som mangler egenkapital og sliter med å få innvilget lån. Her inngår du en leiekontrakt på 3 til 5 år, med opsjon til å kjøpe til en avtalt pris, gitt at verdistigningen ikke overgår 15 prosent i leieperioden. Skulle verdien stige over 15 prosent, må kjøper betale økningen. Ordningen stiller flere krav til boligkjøperen. Du må søke og dokumentere en fast og tilstrekkelig inntekt. Du kan heller ikke ha eid bolig tidligere, og heller ikke ha egenkapital nok til å kjøpe bolig på det frie markedet.

Søknadene gjennomgås av en bankrådgiver, og det gis bankrådgivning i løpet av leieperioden. Også her må boligkjøper frasi seg noe av den potensielle verdistigningen boligen kan ha i en periode. Ordningen har vist seg svært populær, og TOBB har sommeren 2020 i alt fem prosjekter som tilbyr Leie før eie-ordningen i Trondheim og omegn.

***Andre med liknende ordninger:***

- Usbl
- Ringbo
- NOBL
- Halden Boligbyggelag
- GOBB
- BOB
- Bate Boligbyggelag
- Fredensborg i Oslo og Akershus

*OBOS Deleie*

OBOS lanserte våren 2020 konseptet Obos Deleie, der boligkjøpere kan kjøpe en prosentandel av en bolig, og dermed inngå i et sameie med OBOS. En kan minimum kjøpe 50 prosent av boligen. Slagordet til ordningen er at det er bedre med en fot innenfor boligmarkedet enn to utenfor. Det betales markedsleie for den resterende andelen av boligen. Årlig har du anledning til å øke egen eierandel. OBOS frasier seg retten til å oppløse sameiet i ti år. Ønsker du å selge, har OBOS kjøpsrett, med mindre det er til nær slektning. Ordningen er foreløpig tilgjengelig i tre boligprosjekter med beliggenhet i Oslo.

Av disse ulike ordningene er det OBOS-Bostart som vurderes som best for boligkjøper av *Huseiernes landsforbund*, da denne gir direkte adgang til en heleid bolig.



**Tredje del |**

**Hva er lov, hva er ikke lov, og hva er mulig**



## Delutredning 8

### Eksisterende og ny/forventet bygningsmasse

Av Anne Sofie Handal Bjelland

#### Innledning

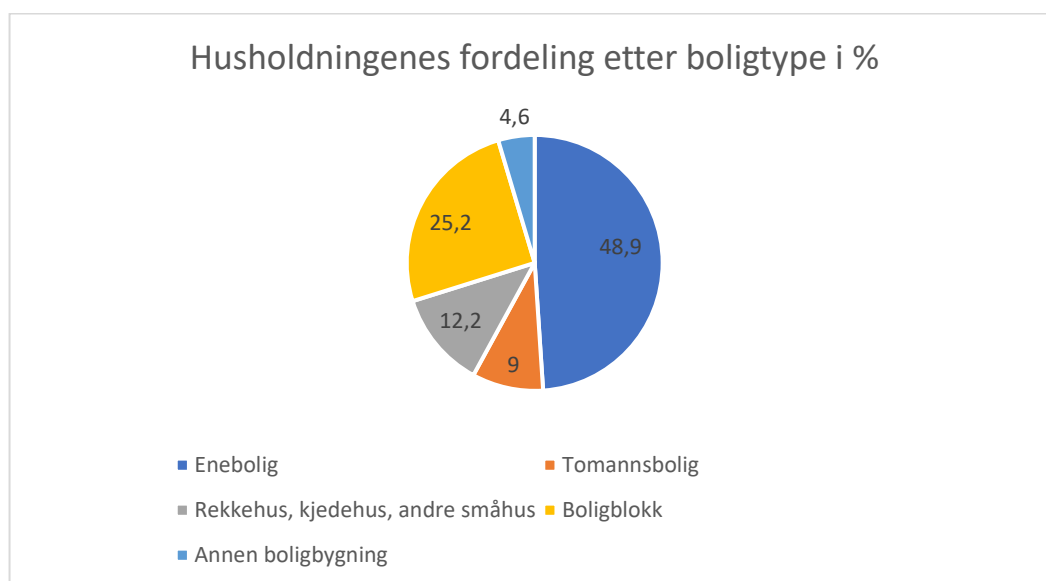
Denne delutredningen skal beskrive dagens situasjon i boligmassen. Det vil forsøkes belyst hvilke type boliger vi har, størrelse, utforming og eierform, og disse forholdenes effekt på målet om inkluderende og helsefremmende bomiljø med boliger for alle. Videre vil framtidig boligbygging belyses og hvilke tendenser og trender som påvirker og former framtidig boligutforming.

Utredningen baserer seg på eksisterende statistikk samt et bredere litteratursøk innen vitenskapelige artikler, samt offentlige dokumenter.

#### Om boligmassen i Norge

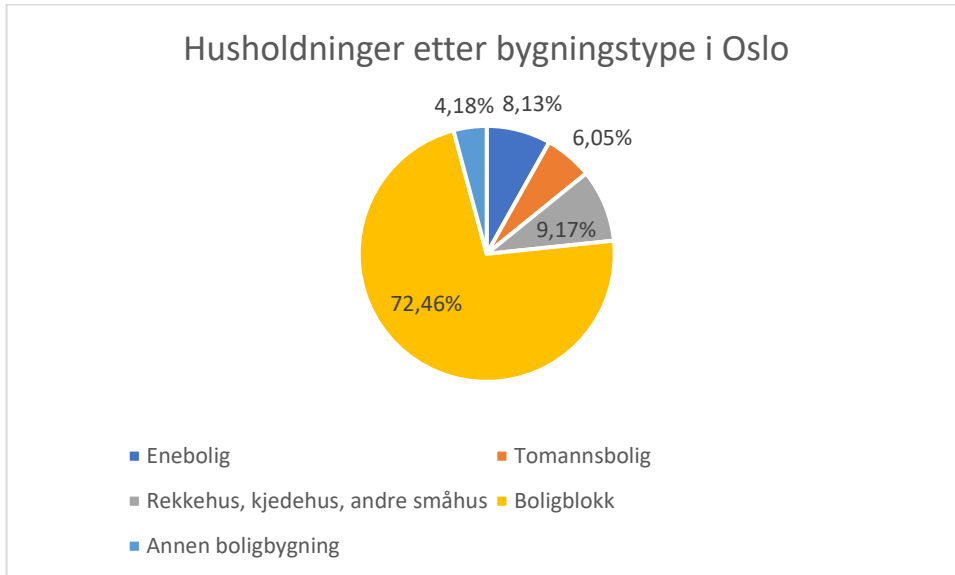
##### Type bolig

Vi har i alt 2 610 040 boliger i Norge i 2020. Husholdningene fordeler seg mellom følgende boligtyper på landsbasis.



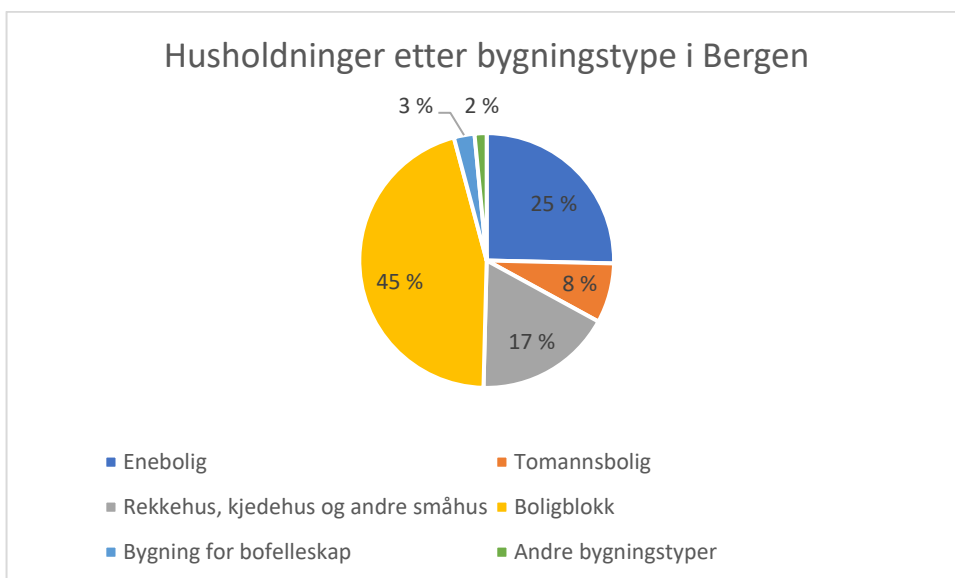
Figur 1: Norske husholdningers fordeling etter boligtype (SSB, 2020c)

Tall for hele Norge viser imidlertid i liten grad den virkelige fordelingen ulike steder. Det er for eksempel flere mindre distriktskommuner som har tilnærmet 100 prosent eneboligbebyggelse. I de store byene som Oslo og Bergen er bildet også annerledes. I Oslo er majoriteten av boligene leiligheter.



Figur 7: Husholdninger i Oslo fordelt etter bygningstype (SSB, 2020a)

I Bergen er fordelingen noe mer moderat.



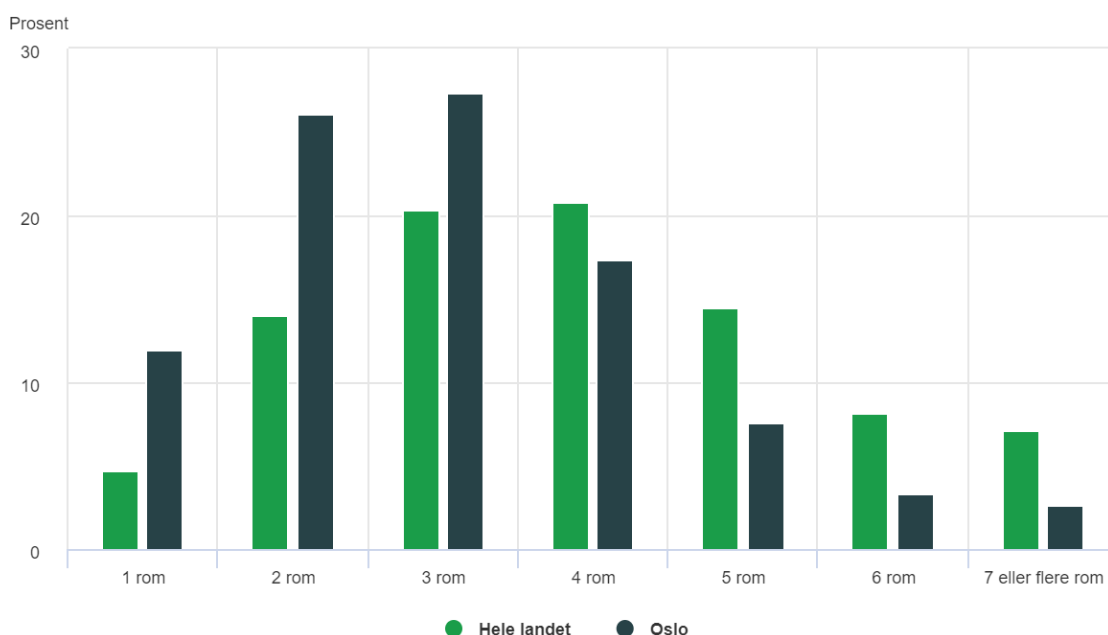
Figur 3: Husholdninger i Bergen fordelt etter bygningstype (SSB, 2020c)



## Størrelse på boligene

Gjennomsnittlig bruksareal på nybygde boliger har siden 1980-tallet gått nedover fra 150 m<sup>2</sup> til like rundt 100 m<sup>2</sup>. Parallelt med dette har boligstandarden økt (Axelsen, 2020). I boligmassen i dag er cirka 15 prosent av boligene under 59 m<sup>2</sup> i størrelse og 15 prosent ligger over 200 m<sup>2</sup>. I intervallet 60–199 m<sup>2</sup> finner vi 51 prosent av boligene (SSB, 2020d).

### Antall rom i boligen



Kilde: Boliger, Statistisk sentralbyrå

Figur 4: Fordeling av boliger avhengig av antall rom

I de store byene har det fram til 2007 vært en trend der store leiligheter med sentral beliggenhet deles opp i mindre boenheter og selges for profitt. Dette har resultert i et utvalg veldig små leiligheter i byene, helt ned i 10 m<sup>2</sup> (Tolfsen, 2020). Vi har ikke tilstrekkelig oversikt over hvor utbredt dette er. Andelen ettroms boliger har økt fra å utgjøre ca. 2 prosent i 1984 til en liten topp i 2007 på om lag 7 prosent av den samlede nyproduksjon av boliger (Schmidt *et al.*, 2009). I 2007 innførte Oslo kommune bolignormen som regulerer hvor mange boliger i ulik størrelse man kan ha i et område. Der forbys det boliger under 35 m<sup>2</sup>. Dette har resultert i stor etterspørsel etter de små boligene, da det er

mange førstegangskjøpere som ikke har råd til boliger over 35 m<sup>2</sup>. Mange aktører, deriblant OBOS, tar til motmæle for bolignormen, og mener den bidrar til å hindre unge førstegangskjøpere i å komme seg inn på boligmarkedet (Tolfsen, 2020). I Bergen kommune reguleres størrelsen på boligene i reguleringsbestemmelser på områdenivå, men også i bestemmelsene til Kommuneplanen (Bergen kommune, 2019). Her er det også satt en minste størrelse på 35 m<sup>2</sup>.

Boligens størrelse kan relateres til boligsosiale forhold. Trangboddhet defineres på ulike måter av ulike miljøer, men her benyttes SSBs definisjon: Husholdninger der enten antall rom i boligen er mindre enn antall personer, eller én person bor på et rom, eller dersom antall kvadratmeter (P-areal) er under 25 m<sup>2</sup> per person (SSB, 2015).

På landsbasis er 6,7 prosent av husholdningene trangbodd. I Oslo kommune ligger andelen på 13,5 prosent, og i Bergen ligger den på 8,5 prosent (SSB, 2020f). Ser vi på hvem som bor trangbodd, er 29,2 prosent av dem som bor trangt, flerfamiliehusholdninger med barn, 20,4 prosent av husholdningene er par med små barn, etterfulgt av mor/far med små barn på 14,4 prosent (SSB, 2020f). Innvandrere er overrepresentert i små boliger (Schmidt et al., 2009).

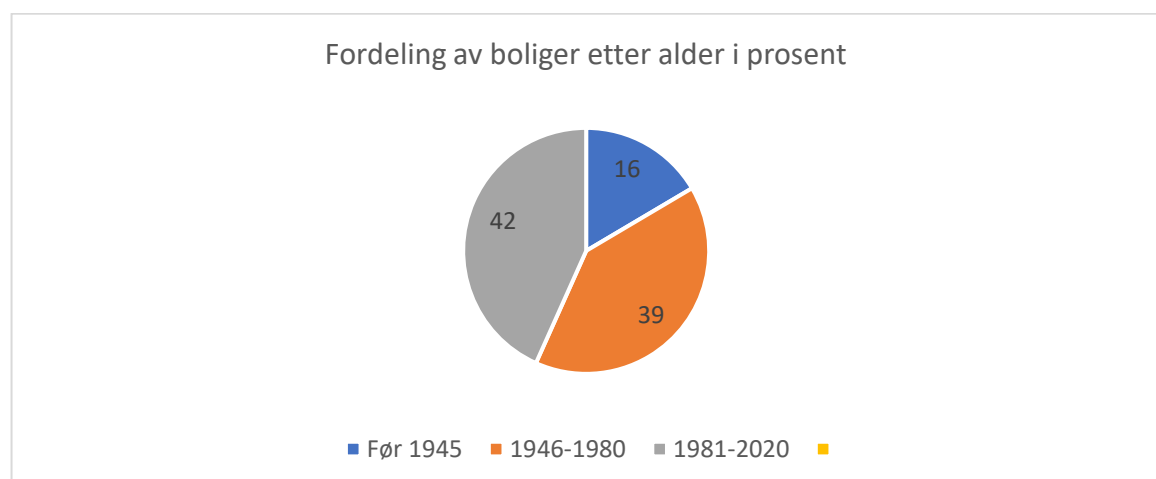
Denne statistikken er vanskelig å tolke, da den tar utgangspunkt i den rigide definisjonen av trangboddhet. Den sier noe om fysisk størrelse, men trangboddhet er ikke synonymt med dårlig boforhold.

Trangboddhetsdefinisjonen sier ingenting om opplevd størrelse og bokvalitet. Det er ikke nødvendigvis slik at de som er i kategorien trangboddhet, opplever det slik selv. I beboerundersøkelser gjort i små boliger, er beboere ofte mer fornøyd en forskernes vurdering skulle tilsi. Noe av årsaken til dette skyldes at mange av beboerne eier en liten bolig som første steg i boligkarrieren sin og ser muligheter for i framtiden å kunne endre bosituasjonen sin (Schmidt et al., 2009). En annen årsak er trolig at noen velger å bo trangt for å kunne bo i det området de ønsker. Da er det selvvalgt. Tilfredsheten er altså betinget av framtidsutsiktene og selvbestemmelse over egen boligkarriere. I en undersøkelse gjort i Oslo av minoritetsfamilier som ifølge definisjonen var trangbodd, mente

mellom 60 og 70 prosent av dem at de ikke var det (Schmidt et al., 2009, s. 75). Utfordringen ligger i gruppen som opplever å bo trangt uten å kunne gjøre noe med det. Det er funnet en tydelig opphopning av levekårsutfordringer blant trangbodde familier sammenlignet med andre hushold (Brattbakk, 2020). Likevel benyttes ikke trangboddhet som en direkte indikator i levekårsundersøkelser. Det er ikke i dag dokumentert påviselige helseskadelige effekter av trangboddhet (Thorbjørn, 2007), men å bo trangt kan ha innvirkning på ro og hvile og dermed familiestress (Brattbakk, 2020). Selv om det ikke benyttes i levekårsundersøkelser, så er det sammen med lavinntekt og høy gjeldsbelastning et kriterium som er med å definere de vanskeligstilte på boligmarkedet i Norge (Brattbakk, 2020). Lavinntektshusholdninger bor i større grad trangt (Jensen og Holseter, 2017). De fleste små boliger er utleieboliger. Av den samlede boligmasse er nesten 8 av 10 boliger under 30 m<sup>2</sup> utleieboliger. Andelen leieboliger ligger på rundt 70 prosent for andre små boliger opp mot 50 m<sup>2</sup> (Schmidt et al., 2009). Det at man leier og ikke eier en bolig, vil også kunne påvirke tilfredsheten med boligen.

### ***Alder på boligmassen***

Alderen på boligmassen er varierende. Som grafen viser, er en andel fra før 1945, før en større andel kom med befolkningsvekst og velstandsvekst i etterkrigstiden. Etter det liberale skiftet på 1980-tallet har boligproduksjonen gått jevnt opp helt til i dag, med mindre svingninger.



*Figur 5: Fordeling av boliger etter alder i prosent (SSB, 2020b)*

Bygg fra ulike epoker bærer preg av lovkrav og samfunnsånden i den gitte epoken. Etterkrigstidens boligepoke bærer preg av sterk statlig styring både på kostnader og på bokkvalitet. I denne perioden var normert boligstandard sentral i utbyggingen og en viktig del av utbyggingen av velferdsstaten (Thorbjørn, 2007, s. 9). Dette omtales ytterligere under. Ressursknapphet i de første tiårene etter krigen gjør seg også synlig i bygningene fra den tiden. Det kan være manglende isolasjon, rasjonelt modulbyggeri og slanke bærekonstruksjoner. Boligmassen fra denne epoken er i dag av varierende kvalitet, avhengig av vedlikehold og oppgradering den har gjennomgått. Dette omtales også i delkapittel under.

### **Utforming av boligen**

Normert boligstandard var en sentral del av utbyggingen i etterkrigsårene (Thorbjørn, 2007). Men etter det liberale skiftet i boligmarkedet på 1980-tallet fikk markedet økt innflytelse på boligutforming. I tillegg ble krav til normert boligstandard svekket og skulle erstattes av faglig kompetanseheving, gjort i stor grad av Husbanken. Dette har ført til at det i dag i stor grad er markedsaktører som preger utformingen alene ut fra ideer om salgspotensiale (Guttu 2003). Plan og bygningsloven med forskrift, eierseksjonsloven samt eventuelle reguleringsbestemmelser på det enkelte området er det som setter minstekrav til utforming av nye boliger i dag. Forskning gjort på utviklingen i boligkvalitet, påviser en markert kvalitetsforringelse i boligplanene de siste tiårene, da nyere planløsninger i mindre grad muliggjør sameksistens med ulike aktiviteter i samme bolig. Dette gjør at nyere boliger er egnet for en mindre andel av husholdningene, husholdninger som unge eller eldre par som ofte i mindre grad har behov for differensiering av aktiviteter i boligen (Manum, 2006).

Det kan se ut som boliger bygget etter år 2000, har til dels betydelig mindre areal og dårligere bokkvalitet sammenlignet med boligene fra 1980- og 1990-tallet (Schmidt *et al.*, 2009). Dette er sammenlignet med Husbankens bolignorm fra 1985, da regelverket ble fjernet (Schmidt *et al.*, 2009). Samtidig viser de få beboerundersøkelser som eksisterer, at tilfredsheten er større enn forskernes vurdering skulle tilsi. I en undersøkelse av nye byboliger vurderes boligene langt mildere av beboeren enn av fagfolkene bak undersøkelsen (Martens og Guttu, 1997). Beboere i norske drabantbyer er ganske tilfredse med boforholdene sine, i

sterk kontrast til fagmiljøenes dom over disse stedene (Hansen og Brattbakk, 2005).

Noe av årsaken til dette kan være at beboer ser på boligen som et midlertidig investeringsobjekt på en videre boligkarriere. Tilfredsheten er lavere blant dem som føler seg fastlåst i bosituasjonen sin (Schmidt *et al.*, 2009). En annen årsak er eierpsykologien. Bolig er for de fleste den største investeringen man gjør i løpet av livet. Man vil derfor søke tilfredshet med den i stor grad.

### ***Boligmassens tilgjengelighet***

Det er mangelfull oversikt over tilgjengeligheten av norske boliger. Den innsikten som finnes, kommer blant annet fra folke- og boligtellinger til SSB og levekårsundersøkelsene som ble gjort av SSB fram til 2007. Disse datasettene bærer usikkerhet med seg, da de baserer seg på beboers egenoppgitte data.

Av dataene fra Levekårsundersøkelsen 2004 framkommer det at 7 prosent av boligene var tilgjengelige. Det avdekkes også store variasjoner med hensyn til boligtyper og byggeår. Eneboligene er minst tilgjengelige. Ca. 10 prosent av boenheter i blokk innfrir tilgjengelighetskravene (Medby, Denizou og Christophersen, 2011). Når det gjelder byggeår, var tilgjengelighet nærmest fraværende for boliger bygd før 1970, mens 24 prosent av boliger bygd etter 1990, innfridde tilgjengelighetskravene. Tilgjengelighetskravene var i størst grad innfridd i andelsboliger (Medby, Denizou og Christophersen, 2011). Ettersom at nybygg utgjør ca. 1 prosent av boligmassen hvert år, må det tiltak til i eksisterende bygningsmasse dersom andelen tilgjengelige boliger skal økes.

Tilgjengelighet er ikke bare viktig innad i en boenhet, men også rundt boenheten og i nærmiljøet samt samfunnet for øvrig. Dette for å sikre framkommelighet og evne til å klare seg selv for flere.

Om lag en tredjedel av alle boliger har ingen fysiske hindringer som hindrer funksjonshemmede å komme inn, og 38 prosent har alle typer av beboelsesrom plassert på inngangsplanet (Sandlie og Grødem, 2012a). Dette kommer fra rapporten boliger og levekår i 2012. En rapport som gjennomføres ved jevne

mellomrom. Den ble også gjennomført i 2007, og forfatterne påpeker at det er en økende andel av boligene som er tilgjengelige.

### ***Boligmassens tekniske tilstand***

Med teknisk tilstand menes her tilstanden på teknisk infrastruktur som forsyner frisk luft og sanitære fasiliteter i en bolig, i tillegg inngår bygningskroppens tilstand: om den er godt isolert, og om overflater både inne og ute er velholdt. Dette er viktige faktorer for trivsel, inneklima, men også nabolagstrivsel og bruk av uteområder.

Det finnes lite offentlig statistikk på boligmassens tekniske tilstand, den samles inn av takstpersonell og andre byggfagkyndige, og havner ofte i forsikringsselskapers egne statistikkdatabaser som grunnlag for forretningsutvikling (Hauge et al., 2018).

Det er vanlig å anta at det er større vedlikeholdsmangler på boliger i områder med mye utleie, enn i områder der folk bor i egen eid bolig (Kunnskapsdepartementet, 2020). Undersøkelser fra enkelte levekårsutsatte områder tyder på at eide boliger generelt er godt vedlikeholdt og sjeldnere preges av manglende vedlikehold enn utleieboliger. Samtidig kan også eide boliger preges av manglende vedlikehold (Proba Samfunnsanalyse, 2020).

### ***Boligens effekt på helse***

Både Verdens helseorganisasjon og norske helsemyndigheter har oppsummert at boforhold har betydelige helsemessige effekter (Thorbjørn, 2007).

Boligens påvirkning på helse dreier seg i stor grad om innemiljø (Helgesen et al., 2014). Det er flere faktorer i bolig og bomiljø som kan ha effekt på helse, og disse kan også være uavhengig av status. Likevel påvirker sosial status mulighet for å velge i kvalitet på bolig, beliggenhet og ikke minst mulighet for å både finne og utbedre forhold i boligen som kan ha betydning for helsen (Grønningsæter og Nielsen, 2011).

## *Inneklima*

Verdens helseorganisasjon framhevet i 2004 at radon, tobakksrøyk og forurensning fra matlaging, vaskemidler og bygningsmaterialer har betydning for helsen. Det samme gjelder innetemperatur og sopp-/muggvekst som følge av fuktskader (Grønningsæter og Nielsen, 2011). Mange av inneklimaparameterne nevnt over, er brukeravhengige, det vil si at graden deres av tilstedeværelse i en bolig er et resultat av beboeratferd og dermed også beboers kunnskap om hvordan å bruke en bolig riktig. Videre vil boligens tekniske stand ha innvirkning på brukergrensesnitt for inneklimaregulering. Spesielt for barn finnes litteratur som peker på at det har negative helsekonsekvenser å være utsatt for både miljøgifter i boligen og trangboddhet samt andre negative faktorer knyttet til bolig. Dette påvirker de kognitive funksjonene og det sosiale livet deres. Det øker også sjansen deres for å få astma (Helgesen et al., 2014). Fra levekårsundersøkelsen i 2012 oppgir 12 prosent at de opplever støy fra vei, trafikk eller naboer mens de oppholder seg inne i egen bolig (Sandlie and Grødem, 2012a). Slike tilstander fordeles også sosialt knyttet til inntekt, og norske husholdninger med lav inntekt er mer utsatt for fukt enn husholdninger med middels inntekt (Helgesen et al., 2014).

### ***Eierformens betydning på boligmassen***

Eierformen spiller en viktig rolle for boligens tekniske tilstand, inneklima og dermed også effekten på beboers helse. Eierformen definerer råderetten over boligen og mulighetene for å eventuelt kunne heve bokvaliteten. Leietakere har generelt høyere risiko for å bo i boliger av dårligere teknisk stand og dermed også med dårligere inneklima.

	Totalt	Leie	Eie
<i>Problemer inne i boligen</i>			
Rom vanskelig å varme opp	10	17	8
Bolig vanskelig å kjøle ned om sommeren	14	15	13
Problemer med råte	5	9	4
Problemer med fukt	5	6	4
Problemer med lys	5	10	4
Upålitelig/utilstrekkelig el anlegg	5	9	4
Utilfredsstillende avløpsanlegg	5	7	4
Problemer med vannforsyning	5	7	5
Må dele WC med andre husholdninger	1	7	0
<i>Problemer rundt boligen</i>			
Problemer med støv, forurensning	10	10	10
Problemer med kriminalitet/vold	7	9	6

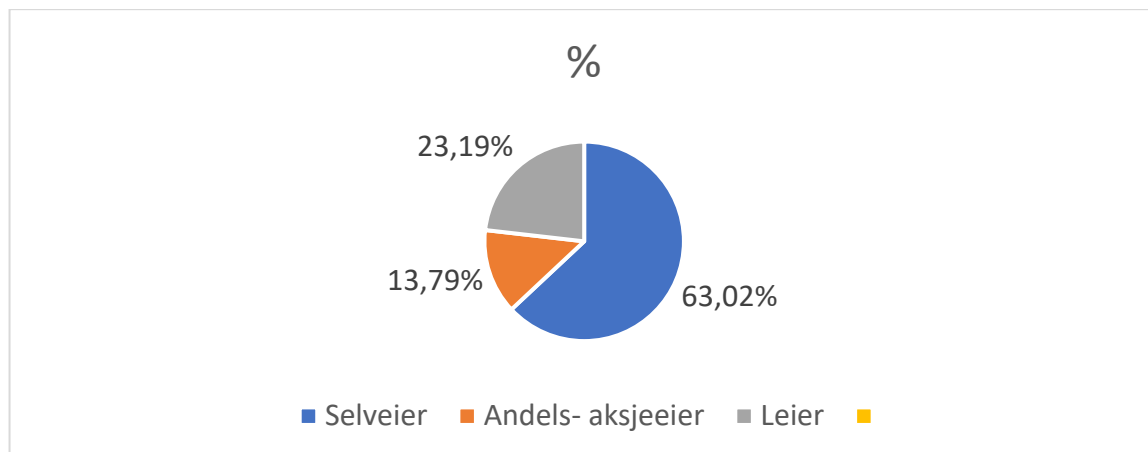
Figur 6: Problemer inne i og rundt boligen etter eie- og leiestatus, tall i prosent, EU SILC 2012 (Sandlie og Grødem, 2012b)

Leie av egen bolig var ganske vanlig i de store byene fram til 1900-tallet. Siden er det arbeidet aktivt med å begrense den profesjonelle utleienæringen, blant annet under Trygve Brattelis mantra at «ingen skal drive privat næringsdrift på å eie andre menneskers hjem». Det har lenge vært politisk vilje og handlekraft for å styrke eierlinjen, og i 1983 ble eierseksjonsloven vedtatt. Den sanksjonerte konvertering av leieleiligheter til individuelle selveide eierseksjoner (Kristoffersen og Røsnes, 2018, s. 64). Denne muligheten for oppdeling av eiendom i selveide seksjoner ble benyttet både ved nybygg, men også i eksisterende bygninger.

Vedlikehold av boligbygg skiller seg fra småhus ved at mange boligeiere må samarbeide. Studier fra andre europeiske land viser at det kan være vanskelig å vedlikeholde boligkomplekser med mange private eiere (Hess, Tammaru og van Ham, 2018). Store offentlige eller ikke-kommersielle utleiere kan ha økonomiske midler til å gjennomføre omfattende oppgraderingsprosjekter. Dette kan være vanskeligere for borettslag og sameier. For eksempel har det i mange drabantbyområder i Sverige vært satt i gang store rehabiliteringsprosjekter, men



ofte i etterkant av betydelige forfallsprosesser (Kunnskapsdepartementet, 2020). I eide boliger er det kanskje enklere å få gjennomført et jevnt vedlikehold (Brattbakk et al., 2006). Samtidig er det ikke gitt at boligeie sikrer et jevnt og godt vedlikehold. Det forutsetter aktive styrever og et økonomisk fundament hos beboerne. Det har siden 1960-tallet vært ulike modeller for organisering av boligfelleskap, og disse har også fått egne lovreguleringer. Gjennom lovregulering stilles den enkelte medeier ansvarlig for vedlikehold av bygningen.



Figur 7: Fordeling mellom de ulike eierformene (SSB, 2020e)

73,5 prosent av boligene eies av privatpersoner (SSB, 2020e), noe som gjør at vedlikehold og oppgradering er avhengig av den enkeltes økonomi og kompetanse på bygningsforvaltning og byggeteknikk. Noe misvisende i Figur 15 er at selveierleiligheter i sameier også inngår i andelen Selveier. Her skiller ikke SSBs statistikk mellom de ulike juridiske definisjonene for en som eier en enebolig, og en som eier i et sameie. Nesten 14 prosent (SSB, 2020e) av boligene er del av borettslag. Både dem som er eier i borettslag, og dem som er eier i sameie, er avhengig av et flertall for vedtak ved generalforsamling for å kunne gjøre vedlikehold og oppgradering. Mange borettslag og sameier ble bygget i tiårene etter krigen, og har i dag et betydelig vedlikeholdsetterslep og et oppgraderingsbehov. Det er manglende oversikt på omfanget av dette.

## *Boligens innvirkning på sosial ulikhet*

Velferdsmessige effekter har sammenheng med målsetting om like muligheter, ikke minst for barn i oppvekst. Bolig ses som en ressurs med betydning for utfoldelse og deltakelse, som en vesentlig del av ens levekår. I norsk levekårsforskning er det 'den nordiske tilnærmingen' som har dominert. I denne tilnærmingen vektlegges individenes ressurser, bestående av et bredt sett av komponenter og objektive mål på levekår, som kartlegges blant annet gjennom brede intervjuundersøkelser og registerdata. I en bred offentlig utredning av levekår i Norge er boforhold listet som en av ni ressurser som anses avgjørende (NOU 1993:17).

Mens boligeierskapsandelen i befolkningen er på over 80 prosent, er det kun rundt halvparten av de vanskeligstilte som eier boligen de bor i (von Simson og Umblis, 2019).

Helsedirektoratet publiserte i 2011 en rapport som redegjør for forskningen på boligen og bomiljøets innvirkning på levekår (Grønningsæter og Nielsen, 2011). Det kommer fram av forskningen at det er en sterk sammenheng mellom inntekt og helse. Lav inntekt og særlig over tid vil ha sterk innvirkning på bosituasjon, likevel er det ikke mye forskning på dette i Norden.

Hvor attraktive norske drabantbyområder oppfattes å være, ser ut til å henge sammen med reisetid til sentrum, avgangsfrekvenser for offentlig transport, andelen høye boligblokker og vedlikehold av uteområder (Hansen og Brattbakk 2005).

Inntektsforskjeller kan også øke forskjellene på kvalitetene ved boligområdene ved at investeringene og vedlikeholdet er høyere i områder hvor folk har god økonomi. Når kvalitetsforskjellene øker, kan det også forsterke segregeringen gjennom økte boligprisforskjeller og flyttemønstre (Kunnskapsdepartementet, 2020).

Folkehelseundersøkingsa i Hordaland 2018 bekrefter dette. Der oppgir over 20 prosent av respondentene at de har en reisevei på mer enn 20 km. Når en ser

på utdanningsnivået til respondentene, blir reiseveien kortere med høyere fullført utdanning (Vestland statistikk, 2018, s. 9).

I internasjonale diskusjoner om utsatte byområder er fysisk forfall og manglende private investeringer en sentral del av forklaringene på hvordan områder kan komme inn i selvforsterkende negative spiraler (Andersen, 2002; Zwiars et al., 2014; Bolt, 2018). Hvis beboerne har lave inntekter, kan det bety at boligeiere bruker mindre penger på å vedlikeholde og oppgradere. Er boligprisene lave eller synkende, vil det dessuten gjøre det mindre lønnsomt å vedlikeholde og oppgradere boligene. En amerikansk undersøkelse indikerte for eksempel at boligeiere reduserte vedlikeholdskostnadene med 50 prosent hvis boligens verdi falt under byggekostnadene (Gyourko og Saiz, 2004).

### *Virkemidler for utbedring av boligmasse*

Det finnes et bredt spekter av virkemidler i form av tilskuddsordninger for utbedring av boligmassen. Det statlige fondet Enova, som arbeider for Norges omstilling til lavutslippssamfunnet, har ulike tilskuddsordninger for energieffektiviseringstiltak i bolig. Husbanken i samarbeid med kommunene administrerer tilskudd til etterinstallering av heis og annen oppgradering. Kommunene har egne ulike ordninger, for Bergen kan nevnes pant på utskifting av eldre ildsted, hjelp til innstallering av brannvarslingsanlegg med videre.

Felles for overnevnte virkemidler er at det er boligeierne som skal ta initiativ, og også ofte betale deler selv. Dette fordrer en ressurssterk og handlekraftig boligeier.

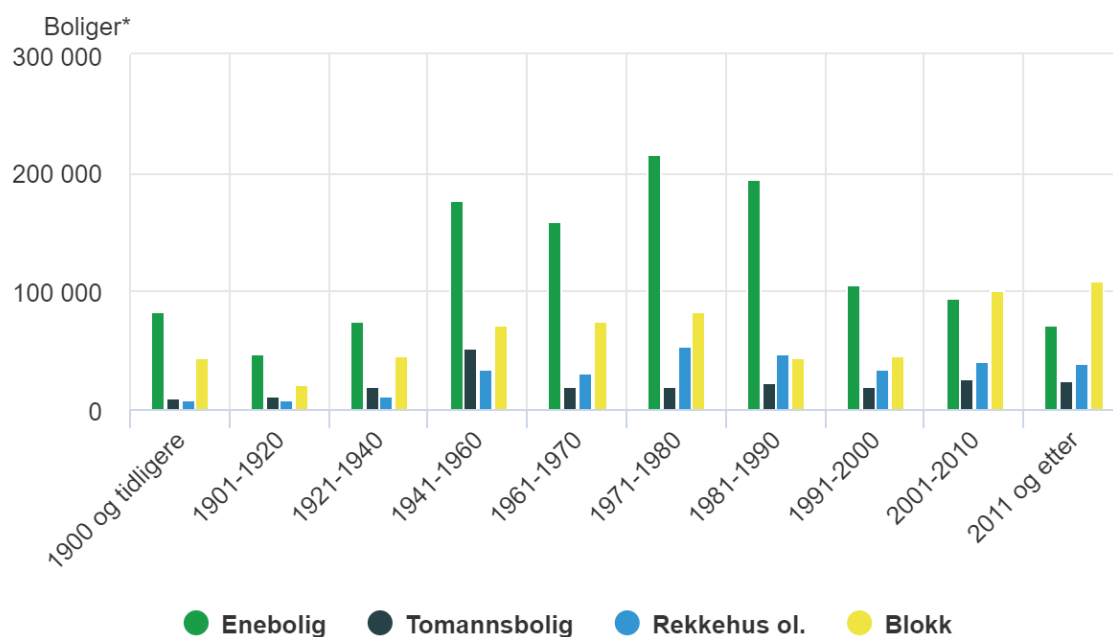
Ved større utfordringer med levekårsforhold på områdenivå har det de senere årene blitt gjort prosjektbaserte områdesatsinger. Da er det et offentlig initiativ.

### ***Tendenser for framtidig boligbygging***

I det følgende vil det gis en oversikt over faktorer og tendenser som preger eller vil kunne prege boligbyggingen framover. Overordnede rammer for utviklingen er by- og knutepunktsfortetting og bytransformasjon som skaper kompakt boligutvikling i eksisterende bymiljøer.

## Type bygg

Som Figur 16 under viser skjer det en tydelig utvikling mot mindre småhusutbygging og økt blokkbebyggelse. Dette er et resultat av sentralisering og senere fortettingsstrategier. Det er grunn til å tro at denne utviklingen vil fortsette.



Kilde: Boliger, Statistisk sentralbyrå

Figur 8: Byggetidspunkt for utvalgte boligtyper

## Gruppespesifikk boligbygging

De senere årene har den demografiske utviklingen nasjonalt og internasjonalt ført til at det har vokst fram et fokus på de «godt voksne». Andel personer over 80 år forventes å dobles fra 4 prosent i 2020 til 8 prosent i 2040 (Bjelland og Henriksen, 2019). I Regjeringens dokument *Omsorgsplan 2015 og 2020* (Helse og miljødepartementet, 2015) står det: «Det er ønskelig at flere skal kunne bo hjemme lenger, og leve aktive og selvstendige liv – med individuelt tilpassede tjenester, trygghet og verdighet». Den private boligen vil bli hovedarena for offentlig omsorgsyttelse. Boligens beliggenhet og utforming blir dermed avgjørende for at denne satsingen skal lykkes. Dette temaet har fått en del oppmerksomhet de siste årene, og flere håndbøker og veiledere er laget om

aldersvennlig stedsutvikling, blant annet fra Norske arkitekters Landsforbund og SINTEF på oppdrag fra Helsedirektoratet (NAL, 2019). I dette materialet framkommer det at et aldersvennlig sted bør være et godt sted for alle. Diskusjonen har i de siste årene endret seg fra fokus på gode løsninger for en enkelt gruppe, til gode løsninger for alle. Dette gjenspeiles i publikasjonen *Bo hele livet - Nye bofelleskap og nabolag for gammel og ung* utgitt av SINTEF Community på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet i 2020.



Figur 9: Faktorer som påvirker en god hverdag (Bjelland and Henriksen, 2019)

Private aktører i boligmarkedet har merket seg den store gruppen godt voksne med god boligkapital, og utviklet mange ulike boligkonsepter rettet mot denne målgruppen. Noen har utviklet et pluss-konsept der et leilighetsbygg har noen hotell-lignende kvaliteter i tillegg til generelt høy standard på leilighetene. Et eksempel på dette kan være Nesttunvannet Terrasse Pluss som er presentert i tabell i delutredning 5 (denne publikasjonen). Her er snittalder for beboerne 69 år. Andre utbyggere spiller på eneboligkvaliteter, og presenterer en leilighet der du får alle de kvalitetene du setter pris på ved en enebolig, men slipper vedlikehold med mer (Bjelland and Henriksen, 2019). Noen av disse prosjektene har spisset markedsføring mot målgruppen, mens andre går breiere ut. Det er

også eksempler på boligprosjekter markedsført mot barnefamilier. Et eksempel på dette kan være Damsgård 1912, som sto ferdig i 2018. Her er snittalderen på beboerne 31 år (se delutredning 5). Denne utviklingen kan likevel ikke sies å ha skutt fart i Norge på lik linje som i mange andre land.

### *Delingskonsepter i boligutviklingen*

Delingskonsepter har så vidt entret manesjen i nye boligprosjekter. De tok i sin spede start form av delesykler, delebiler og kanskje felles storstue eller gjesteleilighet. Nå har deling også inntatt boenhetene. Det er flere prosjekter med ulik grad av deling og ulike konsepter for deling. Det kan være snakk om felles kjøkken, hobbyrom, verksted osv. Det er også eksempler på delvis delte boenheter, der to husholdninger deler noe av arealet og har noen private. Det er ingen oversikt over omfanget i markedet, men det er fortsatt ikke særlig utbredt. Likevel jobbes det mye med dette både blant utbyggere og kommuner.

### **Kommentar**

Generelt er standarden på den norske boligmassen god. Likevel er det forskjeller i boligmassen som har innvirkning på beboernes helse og trivsel. Bosituasjon er kanskje en av de parameterne for velferd som i dag er underlagt minst statlig styring, noe som gjør at den de senere årene er identifisert som en driver for sosial ulikhet og segregering: i første instans ved menneskers ulike evne til å komme seg inn på eierlinjen og etablere en god bosituasjon, i andre instans ved boligeiers evne og mulighet for vedlikehold, oppgradering og utvikling. Dersom dette forsømmes, og gjerne på flere bygninger i et område med lavere boligpriser og dermed mindre ressurssterke boligeiere, kan dette bidra til en forsterkende nedadgående spiral for området, som på sikt kan gjøre seg synlig i levekårsstatistikk. Dette er et godt argument for å etterstrebe et beboermangfold i områder, og dermed også et mangfold av boligtyper.

## **Delutredning 9**

### **Juridiske og økonomiske virkemidler**

**Av Børge Aadland og Sjur K. Dyrkolbotn**

#### **Innledning**

Utredningen skal gi en oversikt over hvilke økonomiske og juridiske virkemidler som kan bidra til rimeligere boliger i fortetningsområder.

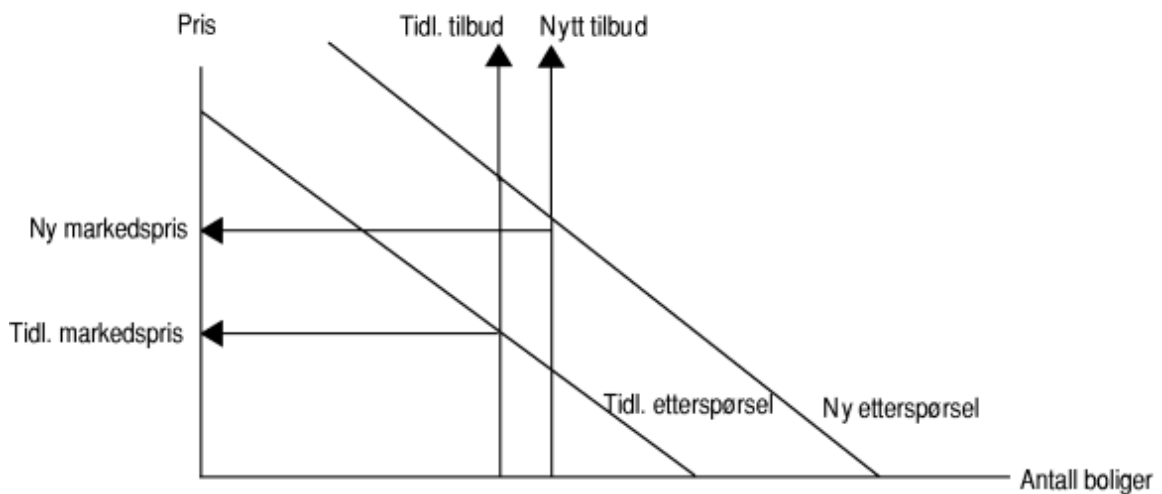
Gjennom NOU 2002:2 *Boligmarkedet og boligpolitikken* fikk man en god oversikt over de juridiske og økonomiske virkemidlene som fram til det tidspunktet hadde vært og var tilgjengelige. Siden den gang har det kommet ytterligere lovendringer og økonomiske endringer. I denne delutredningen vil vi ta utgangspunkt i framstillingen fra NOU 2002:2, og bruke samme struktur. Det presiseres imidlertid at utredningen vår knytter seg til fortetningsområder, mens NOU 2002:2 har en bredere tilnærming.

#### ***Økonomiske utgangspunkt***

##### *Prisdannelse og kostnadsbilde*

Det er i NOU 2002:2, s. 23 og følgende redegjort for prisdannelse i boligmarkedet. Figur 3.2 (s. 25) viser i grove trekk hvordan endring i tilbud og etterspørsel påvirker markedspris.

Figur 1: Kilde: NOU 2002:2, s. 25 Figur 3.2: Endringer i prisen på boliger ved økning i tilbudet av og etterspørsel etter boliger



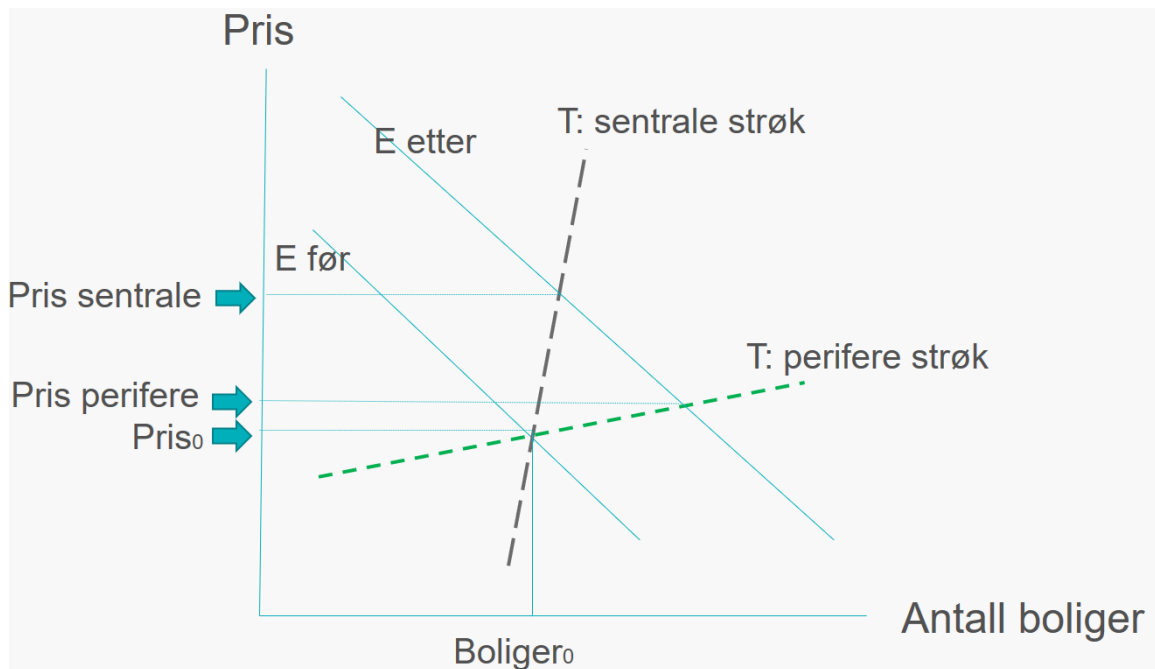
Modellen i figur 3.2 er selvfølgelig en forenklet økonomisk modell av det *perfekte* markedet med utgangspunkt i teoriene knyttet til tilbud og etterspørsel. Det presiseres at figuren er feil med hensyn til at tilbuds- og etterspørselskurvene ikke skal gå helt ned til null i pris. Modellen viser at utvikling av nye boliger er tidkrevende, og at tilbudet på kort sikt er så godt som gitt. Når nye boliger ferdigstilles, er tilbudet så godt som gitt et nytt antall boliger.

Etterspørselskurven endres som følge av økonomisk vekst og migrasjon (eksempelvis som følge av tilflytting til byene og arbeidsinnvandring).

I modellen er det også tatt utgangspunkt i at man har ett boligmarked. I realiteten har man derimot flere boligmarkeder, slik at den forenklede modellen med hensyn til denne utredningen bør suppleres med et skille mellom sentrale strøk og perifere strøk. Som det framgår av NOU 2002:2, s. 35 er det slik at: «*Arealknapphet fører til høye tomtepriser i press- eller storbyområdene. Derfor blir boligprisene i disse områdene i mindre grad enn ellers i landet bestemt av byggekostnadene, og i større grad av tomtetilgangen*».



Figur 2: Prisdannelse i sentrale strøk og perifere strøk ved endring av etterspørselen



I sentrale strøk er det knapphet på tomter som kan bebygges, og økningen i tilbudet vil da hovedsakelig skje gjennom eiendomstransformasjon. Eiendomstransformasjon vil typisk skje ved å rive ned eksisterende boligbebyggelse og øke arealutnyttelsen, men kan også gjennomføres i mindre skala ved de såkalte eplehageutbyggingene (større tomter deles opp og tidligere hageareal blir bebygget). Videre ser man i dag at det skjer omfattende eiendomstransformasjon av tidligere næringsseiendommer til boligeiendom. Typisk her er eldre plasskrevende industri, som for eksempel skipsverft, som blir lagt ned eller flyttes ut av byene.

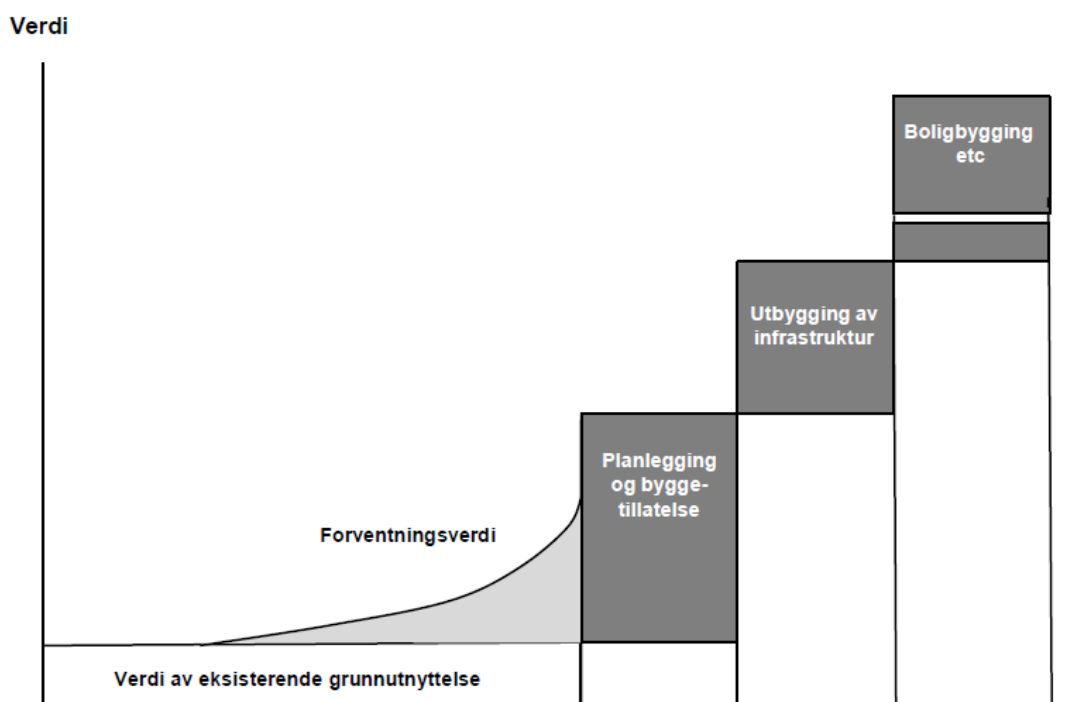
Ettersom det er en sterk økning i etterspørselen etter boligeiendom i sentrale strøk, vil markedsmekanismene innebære en sterk prisøkning fra *Pris 0*, som gjør det økonomisk mulig å gjennomføre eiendomstransformasjonen. I perifere strøk er imidlertid utgangspunktet at det ikke er knapphet på tomter. Selv med en økning i etterspørselen i perifere strøk vil man dermed få en lav prisøkning, ettersom man har potensial til en betydelig økning i antall boliger ved omregulering fra landbruk, natur og friluftsliv (LNF) – uten å måtte gjennomføre tradisjonell eiendomstransformasjon av eksisterende boliger, eller annen næring enn landbruk.

Ut fra denne enkle modellen vil man gjennom tiltak som gjør tilbudskurven mindre bratt i sentrale strøk eller reduksjon av etterspørselen i sentrale strøk, kunne få rimeligere boliger i fortettingsområder. Utfordringen er at det er den bratte tilbudskurven i sentrale strøk som gjør det mulig å gjennomføre kostbare eiendomstransformasjoner. Noe av bakgrunnen for at eiendomstransformasjon blir kostbart, er tomtekostnadene (kjøp av tomt, fjerningskostnader og utbygging av infrastruktur), da disse er langt høyere enn ved omregulering fra LNF. Forskjellen i tomtekostnad ligger blant annet i fjerningskostnadene og verdien av eksisterende grunnutnyttelse. Verdien av eksisterende grunnutnyttelse til eldre industri/boliger vil vanligvis være langt høyere enn LNF. Når det gjelder tomtemarkedet og verdien av boligtomter, tar NOU 2002:2, s. 38 utgangspunkt i følgende:

*Verdien av en boligtomt som er klar til å bygges ut, er lik verdien av boligene som kan bygges på tomten minus byggekostnadene. Tomteverdien blir altså en slags restpost, selv om det for den enkelte utbyggeren kan se annerledes ut. Verdien av tomter som ennå ikke er klar til utbygging, vil være lavere enn verdien av byggeklare tomter.*

For å redusere tomtekostnadene, og dermed få rimelige boliger, må tomtene derfor erverves før de blir byggeklare. Dette kan illustreres med modellen til Thomas Kalbro – presentert i 2016 for norske forhold. Se for øvrig tilsvarende modeller av Hendrics, Kalbro, Llorente, Vilmin, Weitkamp (2017) s. 259, *Value Steps of Property* og s. 278, *Value capture in Sweden*.

Figur 3: Eiendomsutvikling – utvikling av verdier i Norge.



Modellen tar utgangspunkt i at man ved erverv av tomter som skal gjennomgå eiendomstransformasjon, betaler for verdien av den eksisterende grunnutnyttelse, samt en forventningsverdi. Forventningsverdien øker gradvis som følge av den generelle samfunnsutviklingen, hvor man for eksempel har hatt økt fokus på fortetting eller planleggingen av offentlig infrastruktur. Desto tidligere man erverver tomter som skal gjennomgå eiendomstransformasjon, jo lavere pris betales ved ervervet. Dette skyldes at erververen tar en større reguleringsrisiko og markedsrisiko, samt at det er stor usikkerhet knyttet til hvor lenge erververens finansieringskostnader vil påløpe. (Slike erverv blir gjerne omtalt som strategiske erverv). Risikoen ved slike erverv er omtalt i NOU 2002:2, s. 39:

*Myndighetenes arealpolitikk kan endre seg over tid. Dette skaper usikkerhet for utbyggerne og for eierne av grunn. Dersom den utnyttingen av tomten som myndighetene tillater avviker fra det som lønner seg best for eieren, kan eieren la tomten ligge ubrukt mens han eller hun venter og ser om det politiske klimaet (eller boligprisene) blir gunstigere.*

De fleste grunneiere av tomter som skal gjennomgå eiendomstransformasjon, vil i dag legge til grunn en forventningsverdi som kommer i tillegg til verdien av den eksisterende grunnutnyttelsen. Dette kan forklares med at grunneiere av slike eiendommer er langt mer profesjonelle enn tidligere, og dermed har god kjennskap til den potensielle verdiøkningen som kan utløses som følge av eiendomstransformasjonen. I et tomtemarked uten noen form for offentlig regulering av markedet og uten aktive offentlige markedsaktører, vil grunneier og erververen derfor dele den potensielle gevinsten.

I NOU 2002:2, s. 46 er det lagt til grunn at «[t]omteverdien utgjør normalt 15–20 prosent av nyboligprisen». Det mangler en kildehenvisning til denne angivelsen, og det er ikke nærmere presisert om dette gjelder i sentrale strøk eller perifere strøk. Man vet derimot at tomteverdien i dag utgjør mer enn dette i fortettingsområder, og økning i tomteverdiene vil i dag sannsynligvis være den største utfordringen for å få rimeligere nyboligpriser i fortettingsområder. På dette området er det behov for gode grunnlagsdata som kan analyseres nærmere.

Når tomter for eiendomstransformasjon skal erverves ved frivillig salg er utbygger ikke bare nødt til å dele verdistigningen med grunneier, men er også avhengig av å finne villige selgere. Selv om eiendomstransformasjon kan medføre betydelig gevinst sammenlignet med dagens bruk, er det ikke gitt at grunneier ønsker å selge. Dette påvirker antakeligvis prisdannelsen for tomter i større grad enn enkle økonomiske modeller skulle tilsi. Markedsaktørene sin *kunnskap* og *atferd* har stor betydning, spesielt i pressområder. Perfekt kunnskap og fullt ut *rasjonell* økonomisk atferd kan ikke forventes, selv om dette ligger som forutsetninger for enkle markedsmodeller.

I noen tilfeller må det i praksis legges til grunn at et frivillig salg er *utelukket*, siden grunneier er motstander av planene om en ny utbygging. En slik situasjon kan man møte for eksempel i områder der eneboligeiere motsetter seg fortetting på grunn av en opplevd reduksjon i bokvalitet. I tillegg kommer at eiendomsforholdene ofte er komplekse, slik at transaksjonskostnadene knyttet til erverv av grunn, fort vil overstige de kostnadene man er villig til å ta på et tidlig tidspunkt når gjennomføringen fortsatt er usikker.

I sentrale områder med eksisterende bebyggelse og kompliserte eiendomsforhold kan praktiske og ikke-økonomiske utfordringer gjøre det vanskelig å oppnå fornuftige avtaler med grunneiere på de beste lokalisasjonene. Dette vil i sin tur kunne medføre en større knapphet på godt arrondert tomteareal enn man skulle forvente ut fra stedlige, økonomiske og reguleringsmessige forhold. Det praktiske rundt erverv av grunn vil også legge sterke føringer for hvordan man faktisk planlegger og bygger nye boliger. Private forslag til reguleringsplan vil i betydelig grad preges av hvilke eiendommer utbygger har ervervet eller skaffet seg opsjon på å erverve på forhånd.

Når kjøp av grunn blir en forutsetning for planlegging, ikke motsatt, har man ikke reell mulighet til å planlegge slik man ellers ville gjort for å oppnå samfunnsnyttige målsettinger på en best mulig måte. Samtidig vil man kunne få en prisstigning på tomter som langt overgår det man ellers ville forventet ut fra underliggende økonomiske og reguleringspolitiske forhold. Det er mye som kan tyde på at vi er i en slik situasjon i Norge, men dette bør utredes nærmere. Det er uansett klart at begrenset tilgang på utbyggingsareal i sentrale strøk, utgjør en betydelig utfordring når man skal etablere rimelige boliger *for alle* i slike områder.

Utbyggingsavtaler og andre tiltak som retter seg mot *utbyggere*, kan ikke antas å løse utfordringen, i alle fall ikke så lenge den enkelte grunneier har vetorett i spørsmålet om hvorvidt planen skal realiseres. I en slik situasjon vil økte kostnader for utbyggere i begrenset grad kunne skyves over på grunneiere. Her er det mye som tyder på at lovgiver ofte legger til grunn et for optimistisk utgangspunkt med tanke på hva som kan oppnås i praksis. I en verden der grunneier har vetorett må man regne med at tiltak rettet mot utbyggere, vil medføre dårligere marginer for disse, redusert investeringsvilje og høyere kostnader for sluttbruker. Konsekvensen kan med andre ord bli at man på sikt får dyrere boliger for alle, selv om intensjonen er det motsatte. Denne mekanismen ser ut til å bli undervurdert i NOU 2002:2. På side 39, som omtaler utbyggerfinansiering av infrastrukturkostnader, leser vi følgende:

*Må utbyggere i sentrale deler av et storbyområde betale infrastrukturkostnaden, har det først og fremst virkning for tomteverdiene og ikke for boligprisene eller for boligbyggingen: Hvis utbyggere i ytterkanten av storbyen må betale for infrastruktur, så får de et tillegg til totalkostnaden, siden tomteprisene der i hovedsak er bestemt av verdien arealene har ved tradisjonell bruk. Dette vil begrense storbyens ekspansjon og føre til en heving av prisnivået på boliger i hele området. Grunneierne i sentrum får altså en gevinst dersom det blir innført at utbyggere i ytterkanten må betale for infrastrukturen.*

Resonnementet er med andre ord at de økte kostnadene for utbygger kan skyves over på grunneier i sentrale strøk, fordi utbyggingen fortsatt vil medføre en verdistigning på arealet i forhold til dagens bruk. Forutsetningen er at grunneier er villig til å selge så lenge utbygger tilbyr en pris for arealet som *sannsynligvis* er høyere enn den økonomiske verdien av dagens bruk. Slik er det ikke i virkeligheten, spesielt ikke i pressområder med mange eiere, usikre verdiforhold, lite tilgjengelig areal og komplekse reguleringspolitiske forhold. I slike områder bør utbyggingsareal trolig betraktes som et gode det alltid er knapphet på, slik at prisdannelsen i markedet preges av en form for rasjonering, ikke likevekt under sterke antagelser om perfekt informasjon og økonomisk *rasjonelle* aktører.

I et marked preget av knapphet blir det avgjørende hvem som har makt til å treffe beslutninger om den ressursen det er knapphet på. Dersom enkeltgrunneiere i praksis har vetorett, vil dette prege markedet i betydelig grad. Prisdannelsen vil nødvendigvis måtte bevege seg høyere enn den typiske reservasjonsprisen blant grunneiere flest. Dette er delvis fordi grunneierne har en sterk forhandlingsposisjon, men også fordi utbygger kan ha behov for å erverve eiendom fra grunneiere som har en spesielt høy reservasjonspris, fordi de er spesielt tilbakeholdne med å selge. I pressområder kan man ikke regne med å unngå erverv fra slike grunneiere, i alle fall ikke dersom man skal få utviklet de mest lønnsomme og samfunnsnyttige prosjektene. For å oppnå en mer effektiv prisdannelse for areal til eiendomstransformasjon i et slikt marked må den individuelle vetoretten for

grunneier fjernes. Et mulig grep for å oppnå dette er gjennom (trussel om) ekspropriasjon, et virkemiddel vi kommer tilbake til i delkapittel 8.3.5.

### *Ny bolig versus brukt bolig*

På generelt grunnlag vil det typisk være kvalitetsforskjeller mellom nye og brukte boliger, som kan forklare hvorfor nye boliger i gjennomsnitt er dyrere enn brukte boliger. Hvis de samlede byggekostnadene for en ny bolig blir mye høyere enn prisen for en brukt bolig i samme område, vil etterspørselen etter nye boliger være relativt lav. Den forenklete forklaringen er da at det er rimeligere å kjøpe en brukt bolig og gjennomføre vedlikehold/oppgradering som utjevner kvalitetsforskjellen. I tillegg kan brukte boliger i sentrale strøk ha den fordel at de har bedre beliggenhet enn nye boliger, dette fordi de utbyggingsområdene som har best beliggenhet, oftest blir utbygd først, med mindre det skjer en eiendomstransformasjon av tidligere industriområder til bolig.

I media blir det ofte trukket fram at Norge er i verdenstoppen når det gjelder vedlikehold/oppgradering av bolig. Påstanden i seg selv burde danne grunnlag for videre undersøkelser for å få fram sikrere opplysninger om vedlikehold/påkostning av bolig i Norge. Det er likevel ikke grunn til å tvile på at det skjer omfattende vedlikehold/påkostning av boliger i Norge som bidrar til å høyne kvaliteten på bygningsmassen, og dermed sikre bokvaliteten. Se tidligere delutredning.

Noe av årsaken til at man har omfattende vedlikehold/påkostning, kan være knyttet til at man har en eierandel på over 80 prosent, noe som er blant det høyeste i Europa (se nedenfor i 8.3.1). Sammenhengen mellom beboerstyrt forvaltning og vedlikehold er blant annet trukket fram i NOU 2002:2, s. 155–156. En høy eierandel skulle tilsi at eieren har en egeninteresse/egennytte av å gjennomføre vedlikehold og påkostninger. Det skyldes først og fremst at eieren får direkte nytte av dette i eiertiden, samt at eieren indirekte kan få en viss nytte av dette ved et eventuelt salg.

For de som eier en bolig av finansielle årsaker, og dermed leier ut boligen, vil ikke nødvendigvis vedlikehold/påkostning være lønnsomt i forhold til den

direkte avkastningen (økning i husleie) og den indirekte avkastningen (økt salgspris som følge av vedlikehold/påkostning). Dette gjelder særlig for langtidsutleie hvor økningen i leieinntekten er liten som følge av vedlikehold/påkostning, i motsetning til korttidsutleie, hvor antallet leiedøgn i langt større grad kan påvirke bokvaliteten (se nærmere om korttidsutleie i 8.3.3). Dette kan forklares med at betalingsviljen er svært forskjellig ved langtidsutleie og korttidsutleie.

Det er i NOU 2002:2, s. 76–81 redegjort for kostnadene ved nybygging, hvor det blant annet er lagt vekt på prisforskjellen mellom brukte og nye boliger. I forhold til kostnadsnivå for boligbygging presiseres følgende på s. 80:

*Ifølge Byggenæringens landsforbund skyldes dette først og fremst økte priser på råtomt. Det finnes ikke gode nok data som kan verifisere dette, men det er grunn til å tro at utviklingen i råtomtekostnader er den viktigste årsaken til høye produksjonskostnader og at veksten i disse kostnadene ikke fullt ut reflekteres i prisindekser for nye boliger.*

I dag, nesten 20 år senere, har man fortsatt begrenset datagrunnlag i forhold til tomtekostnadene og den betydningen det har for nybyggingen – særlig i sentrale strøk.

Ved nybygging i fortettingsområder er det en uttalt målsetting i de største byene at man ønsker å legge til rette for barnefamilier, noe som man forsøker å ivareta gjennom reguleringsplaner. Eksempelvis er det i flere reguleringsplaner i Bergen sagt at maks 30 prosent av boenhetene skal ha bruksareal under 50 m<sup>2</sup> og minimum 40 prosent av boenhetene skal ha bruksareal over 80 m<sup>2</sup>.

Et annet eksempel fra Oslo er når bystyret i 2007 vedtok en leilighetsnorm som innebar at det ble forbud mot å bygge nye leiligheter på under 40 m<sup>2</sup>, forbud mot å bygge nye ettromsleiligheter. I tillegg ble det i forhold til størrelse vedtatt at for indre by (Bydelene Gamle Oslo, Sagene, Grünerløkka og St. Hanshaugen – ikke Frogner) samt i Nydalen skal maksimalt 20 prosent av boligene ha størrelse mellom 40–50 m<sup>2</sup>, minimum 30 prosent skal ha størrelse 50–75 m<sup>2</sup> og minst



halvparten skal ha størrelse over 80 m<sup>2</sup>. Denne leilighetsnormen ble nærmere analysert av boligutbyggere i egen rapport<sup>13</sup>, noe som kan ha vært medvirkende til at normen ble revidert i 2013. Leilighetsnormen fra 2013 ble justert for de samme områdene, slik at ingen leiligheter kan være under 35 m<sup>2</sup>, ikke flere enn 35 prosent av leilighetene kan være mellom 35 og 50 m<sup>2</sup> og minst 40 prosent av leilighetene må være over 80 m<sup>2</sup>.<sup>14</sup>

Når man på denne måten regulerer nybyggingen av mindre boliger, vil det selvfølgelig påvirke markedets andelen for disse boligene. Med mindre etterspørselen etter mindre boliger stiger mindre enn den generelle etterspørselen, vil reguleringen føre til en ubalanse i markedet, som medfører en sterkere prisstigning på både brukte og nye mindre boliger, dette i tråd med prinsippene for tilbud og etterspørsel.

Denne reguleringen av antallet mindre boliger står på mange måter i kontrast til den utviklingen man hadde rundt år 2000. Etter dereguleringen av kredittmarkedet og overgangen til markedsrente (redegjort for i NOU 2002:2, s. 102–108) hadde fortsatt Husbanken en viktig rolle i forhold til lån til nye boliger. Kravene for slike lån var ifølge NOU 2002:2, s. 120 slik at boligen måtte «vanligvis være større enn 50–55 m<sup>2</sup>». Dessuten gjaldt følgende:

*For å stimulere til økt boligbygging i Oslo og omegn ble det i 2001 innført spesielle regler for dette området. Her godkjennes det boliger med færre kvadratmetre og høyere kostnader enn ellers i landet. For boliger mellom 30 og 70 kvm BA gis det 90 prosent låneutmåling. Salgsprisen for de største boligene kan være inntil 1,6 millioner kroner.*

---

<sup>13</sup> Rapport fra boligbyggerne om leilighetsnormen i Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.obos.no/?nid=4932411&iid=4954029&pid=Obos-SidebarDownloadBox-Files.Obos-DocumentLinks-File>. (Hentet: 26. april 2021)

<sup>14</sup> Oslo Kommune, 13/01342-2, tilgjengelig på <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1314824-1445241352/Tjenester%20og%20tilbud/Plan%2C%20bygg%20og%20eiendom/Byggesaksveiledere%2C%20normer%20og%20skjemaer/Leilighetsfordeling%20i%20reguleringsplaner%20-%20krav%20i%20indre%20by.PDF>

Når man med 20 års mellomrom bruker virkemidler og reguleringer som kan medføre motsatte effekter, er det grunn til å analysere nærmere hvilke effekter de to tiltakene har/hadde. I denne sammenheng er det også verdt å framheve at man gjennom lov om boligformidling, 1977 (opphevet i 1984) for en kort periode prøvde å regulere seg ut av trangboddhet gjennom en romnorm i § 4.

Hovedinnvendingene mot denne boligutbyggingen av mindre boenheter, som ble stimulert av Husbanken for Oslo, knytter seg til trangboddhet. Fra NOU 2002:2, s. 87 er det i forhold til trangboddhet lagt til grunn følgende:

- Arealet på nybygde boliger økte sterkt i første halvdel av 1980-årene, og nådde en topp på 188 kvm. per bolig i 1987. Senere har arealet blitt noe redusert, og var i 1999 157 kvm (BRA).
- Gjennomsnittlig boligstørrelse har ifølge forbruksundersøkelsene økt fra 107 kvm. i 1988 til 115 kvm. i 1997.
- I 1997 bodde nesten fire av ti voksne nordmenn i boliger på 130 kvm. eller mer, en av fire (24 prosent) bodde i en bolig på minst 160 kvm. Bare 3 prosent hadde mindre enn 40 kvm. til disposisjon for seg selv og sin husholdning. Det har vært små endringer i fordelingen av befolkningen etter boligstørrelse siden 1991. Personer i 40- og 50-årene bor i de største boligene.
- Boligstørrelsen til unge og yngre enslige har gått ned i gjennomsnitt. For alle grupper av barnefamilier har det vært små endringer i boligstørrelse fra 1987 til 1997. Det er jevnt over små endringer i fordelingen av boligstørrelse mellom landsdelene.
- Boligareal per person økte fra 39 til 49 kvadratmeter i perioden 1980–1995.

Dette står i kontrast til forslaget fra NOU 2002:2, s. 200 om at man «[i] enkelte prosjekter der lav pris er spesielt viktig bør ideelle krav kunne fravikes», slik at en kan bygge boliger med varierende standard. Se nærmere om størrelse på boligene i delutredning 8 (denne publikasjonen).

## *Ekstraboliger*

NOU 2002:2, s. 72–73 omtaler utleie og manglende utleie av ekstraboliger. Begrepet ekstrabolig er ikke definert, men det må antas at man her sikter til selvstendig bolig som er eierens sekundærbolig i motsetning til eierens primærbolig. Anslagsvis (s. 72) ble det lagt til grunn at slike ekstraboliger utgjorde cirka 40 prosent av det totale utleiemarkedet. I analysen (s. 73) av ekstraboliger pekes det på følgende:

*Det å eie en ekstrabolig kan ses som en finansiell plassering. Fra denne synsvinkelen er det rimelig å anta at for at ekstraboligene skal leies ut i stedet for å selges, må husleien være høy nok til både å dekke driftskostnadene ved boligen og å gi eieren like høy kapitalavkastning som ved alternative plasseringer.*

*Noen eiere av utleide ekstraboliger ser imidlertid ikke ekstraboligen som en ren finansiell plassering, fordi ekstraboligen er arvet, at den senere skal brukes av barna, eller at husholdningen bare har et midlertidig fravær fra boligen. Utleierne kan da se positiv verdi i det å beholde boligen, selv om avkastningen er lavere enn ved alternative plasseringer. Det kan altså være god grunn til å tro at en betydelig del av eierne av utleide ekstraboliger har interesse av å beholde boligen og er villige til å akseptere en lavere avkastning enn ved alternative plasseringer. Hvis en utleier vurderer prisen i eiermarkedet som unormalt lav, kan et planlagt salg utsettes.*

Forutsetningen i siste setning av første avsnitt om at eierne av ekstraboliger i 2002 tok utgangspunkt i husleien med fradrag driftskostnadene og sammenlignet det med kapitalavkastningen ved alternative plasseringer, er ikke helt dekkende. Fra 1992 og fram til 2002 steg boligprisene i sentrale strøk betydelig, og i de største byene med mer enn 5 prosent årlig i gjennomsnitt. I vurderingen av bolig som finansiell plassering vil derfor den urealiserte gevinsten i form av langvarig prisstigning inkluderes i sammenligningen av alternative

plasseringer. Det er derfor ikke helt presist når det legges til grunn at salg utsettes fordi prisen i eiermarkedet vurderes som unormalt lav. Leieinntektene og forventningene om en langvarig prisstigning gjør at man gjerne beholder sekundærboliger. I tillegg vil ofte gjelden på arvede boliger være lav (eventuelt at de er gjeldfrie), slik at kapitalkostnadene er lave. Det er grunn til å anslå at gjeldsgraden på arvede boliger er fallende, og at antall gjeldfrie boliger som arves, er stigende, men dette må underbygges med statistikk og mer konkrete undersøkelser.

Disse utviklingstrekkene fra 1992 til 2002 underbygges også av NOU 2002:2. s. 72, hvor det vises til at: «Halvparten av dem som eide en ekstrabolig i 1995, sa at de hadde arvet eller på annen måte fått ekstraboligen gjennom familie. Denne andelen hadde steget til 57 prosent i 2001». Den sterke boligprisveksten som man har hatt i sentrale strøk, og da særlig i de største byene, har fortsatt fra 2003 og fram til 2017. En av de sterkeste prisvekstene på brukte selveierboliger har man hatt i Oslo, slik vi ser i tabellen under.

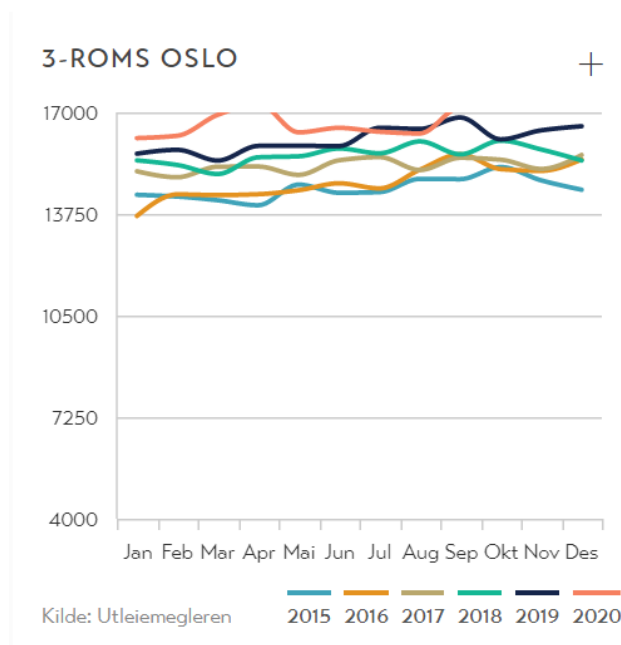
*Tabell 1: SSB Statistikk nr 06035 Pris per kvadratmeter primære rom (P-ROM jf. NS3940)*

	Gjennomsnittlig kvadratmeterpris (kr)																	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0301 Oslo kommune																		
Eneboliger	20 687	20 225	21 919	25 504	28 099	31 046	31 603	32 437	35 100	38 480	41 017	41 948	42 606	46 753	51 941	57 525	58 761	61 729
Småhus	19 425	18 933	20 985	23 530	27 063	30 511	30 532	32 699	36 535	39 208	41 719	43 405	44 289	47 517	53 685	60 121	60 563	63 910
Blokkleiligheter	25 202	24 747	27 665	31 367	36 583	39 572	37 205	39 416	42 572	47 474	51 315	53 043	54 112	60 528	70 585	75 781	76 281	78 861

Selv om man i Oslo hadde en begrenset prisstigning i perioden 2008–2009 viser statistikken at kvadratmeterprisen fra 2003 og fram til 2017 har steget med 184 prosent for enebolig (fra 20 225 til 57 525), med 218 prosent for småhus (fra 18 933 til 60 121) og 206 prosent for blokkleiligheter (fra 24 747 til 75 781). Gitt en 3-roms blokkleilighet på 60 kvadratmeter vil denne fra 2015 til 2016 ut fra gjennomsnittsprisene ha steget med fra cirka 3,6 millioner til cirka 4,2 millioner. Videre steg gjennomsnittsprisene fra 2016 til 2017, slik at prisen for blokkleiligheten i 2017 vil være cirka 4,5 millioner. Hvis denne i samme periode har vært utleid til markedspris, som i gjennomsnitt for Oslo var 14 500 kroner i måneden i 2016 (se figur 8.6), vil dette gi en samlet utleieinntekt 174 000 kroner.

Mens markedsprisen for utleie i Oslo i 2017 var 14 700 kroner i måneden, noe som ville gitt en samlet utleieinntekt på 176 400 kroner.

Figur 4: Leieprisutvikling i Oslo 3-roms leiligheter i perioden 2015–2020 (kilde: Utleiemegleren)



Prisstigningen fra 2015 til 2016 var særlig høy både relativt (økning var 17 prosent) og absolutt (økningen var på 10 257 kroner kvadratmeteren). Imidlertid var prisstigningen fra 2016 til 2017 mer representativ for perioden med hensyn til en økning på litt over 7 prosent. For begge disse årene utgjorde økningen i den urealiserte gevinsten på boligen mer enn utleieinntektene.

Når man ser på den videre prisstigningen fra 2017 til 2018 og fra 2018 til 2019, er denne relativt lav med under 1 prosent for 2018 og litt over 3 prosent for 2019. Dette er lavere enn den samlede økningen i konsumprisindeksen for perioden 2018 og 2019 (litt under 5 prosent). Spørsmålet for 2020 var dermed om man ville få en langt sterkere prisstigning som kompenserte for den svake prisstigningen de to foregående årene, på samme måte som man hadde i 2010. Status ved inngangen til desember 2020 er at mye tyder på at man har fått den samme effekten som 2010, hvor man fikk en prisstigning på mer enn 8 prosent.

Det er derfor mye som tyder på at man ved vurderingen av ekstraboliger som finansiell plassering, også i framtiden kan forvente en prisstigning som over tid vil være større enn konsumprisindeksen. Det vil akkumulere en urealisert gevinst som kommer i tillegg til utleieinntektene.

### ***Aktive offentlige markedsaktører og offentlige reguleringer***

Når vi i det videre skal se på aktive offentlige markedsaktører og offentlige reguleringer er det med utgangspunkt i at man skal se nærmere på hvordan det offentlige kan få sin andel i den potensielle gevinsten som utløses ved eiendomstransformasjon, eller organisere transformasjonen slik at deler av gevinsten kanaliseres rett inn i rimeligere boliger i fortettingsområder.

#### *Offentlige markedsaktører*

I et historisk perspektiv har kommunenes tomteselskap vært aktive markedsaktører som i mange tilfeller har gjennomført strategiske erverv av tomter til ulike formål, herunder også boligformål. Tomteselskapene har på denne måten sikret at det offentlige har fått sin andel av gevinster, som er utløst ved eiendomstransformasjon eller regulering av LNF-områder. Et relatert spørsmål er hvordan en slik gevinst for det offentlige eventuelt kan kanaliseres inn i eller på andre måter medføre utvikling av rimeligere boliger i fortettingsområder.

De ulike tomteselskapene i Norge har opp gjennom tidene valgt ulike modeller for virksomheten sin. Erverv av tomter har skjedd gjennom direkte kjøp, opsjonsavtaler og feste. De byggeklare tomtene er typisk overdratt som grunneiendommer, festegrunner eller framfeste. Bergen Tomteselskap har på vegne av Bergen kommune for eksempel brukt eller forvaltet alle disse alternativene. Ettersom tomteselskapene i begrenset grad har vært et forskningsobjekt som er undersøkt på bredt grunnlag, er det mange ubesvarte spørsmål knyttet til rollen deres i forhold til boligmarkedet. Eksempelvis er det spørsmål om tomteselskapene har bidratt til rimeligere boliger, eller om de har sikret det offentliges andel av gevinsten på boligmarkedet. Det er i NOU 2002:2, s. 122 vist til følgende:

*Tidligere ble tomteprisene i stor grad bestemt politisk i kommunene. Husbankens norm for godkjente tomtekostnader fungerte som et viktig signal til kommunene ved fastsettelse av sine tomtekostnader. Det kommunale engasjementet er nå svært begrenset, og markedet for omsetting av tomter er fritt. Også markedet for bygging av boliger fungerer i dag som et fritt marked, og er med få unntak vel fungerende. Unntaket er avgrensede geografiske områder med få aktører. I et godt fungerende marked er aktørene utsatt for konkurranse. I en slik situasjon er det lite sannsynlig at Husbanken påvirker entreprenørenes profitt mener Byggforsk.*

Slik Bergen Tomteselskap drives i dag, bidrar det tilsynelatende ikke til at man får rimeligere boliger. Dette må ses i lys av at det allerede i NOU 2002:2, s. 150 vises til at kommunenes innflytelse på boligmarkedet er redusert, blant annet som følge av avviklingen av kommunale tomteselskap.

Med hensyn til spørsmålet om salg av tomter skal skje til markedspris, er det liten grunn til å tro at Bergen kommune og Bergen tomteselskap skiller seg fra den typiske kommune eller de typiske tomteselskapene. Til sammenligning er for eksempel Staten som hovedregel forpliktet til å avhende statlig eiendom til markedspris.

Selv om mange kommuner har avviklet tomteselskapene sine eller i begrenset grad har brukt disse som aktive offentlige markedsaktører som skal bidra til rimeligere boliger, finnes det i dag enkelte unntak. Et eksempel på dette har man i Sandnes tomteselskap. Det er således grunn til å se nærmere på slike selskap.

### *Offentlig regulering og deregulering*

Når det gjelder offentlig regulering har man i Norge fra tidlig på 1980-tallet og fram til 2010 sett en deregulering av boligmarkedet. Det var ifølge NOU 2002:2, s. 178 den høye boligbyggingen på 1970-tallet som «muliggjorde en skrittvis deregulering uten at det har hatt for store sosiale konsekvenser». Dette gjelder for alle de skandinaviske landene. Dereguleringen har skjedd ved at lover og

forskrifter helt eller delvis er opphevet<sup>15</sup> eller endret. Man kan i denne sammenheng trekke fram følgende lover og forskrifter:

- Lov om fornyelse av tettbygd strøk (opphevet 1976 og overført til blant annet plan- og bygningslovgivningen)
- Innføringen av eierseksjonsloven (1983), som erstattet forbudsloven (1976)
  - Innføringen av eierseksjonsloven (1997)
    - Innføringen av eierseksjonsloven (2017)
- Lov om boligformidling (1977) (opphevet i 1984)
- Innføringen av tomtefesteloven (1975)
  - Prisforskriften om regulering av festeavgifter opphevet
    - Innføringen av tomtefesteloven (1996) (trådte først i kraft 2002 – endret flere ganger)
- Ny husleielov (1999), som erstattet husleieloven (1939)
  - Lov om husleieregulering – opphevet i 2010
- Ny borettslagslov (2002), som erstattet borettslagsloven (1960)
  - Prisforskrifter for boliger i boligbyggelag – opphevet
- Ny konsesjonslov (2003), som erstattet konsesjonsloven (1974)

I et kortsiktig perspektiv har disse lovene direkte og indirekte bidratt til å holde prisene på bolig nede. Hvis man derimot ser i et mer langsiktig perspektiv, har dereguleringen også indirekte bidratt til at flere har fått muligheten til å kjøpe bolig.

Dereguleringen har på flere områder skjedd trinnvis. Endringer på enkelte områder har ført til endringer på andre områder. Man har også eksempler på at regulering ikke er opphevet, på tross av at de opprinnelige hensynene som reguleringen skulle ivareta, har falt bort. Dette kan illustreres med eierseksjonslovens historikk. Gjennom forbudsloven (1976) (lov 28. mai 1976 nr. 36) innførte man et forbud mot etablering av eierleiligheter i bestående bygninger med mer enn fire boliger. Den legislative begrunnelsen for forbudsloven var blant annet at man ønsket å hindre at bygårder som besto av leieboliger, skulle deles opp og selges som eierleiligheter. Som leieboliger var disse typisk omfattet av husleiereguleringene, mens som eierleiligheter, var de ikke omfattet av prisregulering. Eierne av bygårder kunne derfor få en økonomisk gevinst ved å selge ut de tidligere leieboligene som eierleiligheter. Husleiereguleringen ble dermed mindre effektiv. Den manglende

---

<sup>15</sup> Delvis som følge av at bare enkeltstående regler er videreført i annen lovgivning.



prisreguleringen på eierleiligheter medførte også en forskjellsbehandling i forhold til borettslagsandeler som var underlagt prisforskrifter. Eierne av borettslagsandeler kunne derfor få en økonomisk gevinst ved å omdanne borettslagene til eierseksjonssameier.

Ved innføringen av eierseksjonsloven (1983) (lov 4. mars 1983) ble hensynet til leietakere i bestående bygning ivaretatt gjennom reglene i § 10 tredje ledd nr. 3, som ga dem rett til å kjøpe eierseksjonen til kostpris med «fradrag for alder, slitasje, skader, dårlig planløsning, beboernes påkostninger ut over vanlig vedlikehold». Selv om husleiereguleringen ble endret flere ganger før den til slutt ble opphevet også for Oslo og Trondheim i 2010, ble leietakerens kjøperett videreført også i eierseksjonsloven (1997) (lov 23. mai 1997 nr. 31). Etter § 16 fikk nå leieren «krav på å få kjøpe seksjonen til en kjøpesum som svarer til fire femtedeler av seksjonens salgsverdi etter at det er gjort fradrag for den del av verdien som skyldes forbedringer og innsats fra leieren eller tidligere leiere etter samme leieavtale». Først i 2018 da eierseksjonsloven (2017) (lov 16. juni 2017 nr. 65) trådte i kraft, ble leietakers tilfeldige gevinst som følge av at man var leietaker på seksjoneringstidspunktet, opphevet – svært lang tid etter at husleieregulering og prisregulering på boliger var opphevet.

En annen rettsregel som i dag ikke er del av eierseksjonsloven (2017) som følge av dereguleringen, er seksjoneringsforbudet knyttet til «seksjonering av eiendom som omfattes av vedtak om utbedringsprogram eller regulering til fornyelsesområde etter plan- og bygningsloven», jf. eierseksjonsloven (1983) § 5 tredje ledd. Dette seksjoneringsforbudet ble i eierseksjonsloven (1997) § 8 første ledd endret slik at kommunen kunne nekte seksjonering i slike tilfeller.

Eierseksjonslovens historiske utvikling er også et godt eksempel på politisk enighet og politiske forskjeller, samt eksempler på boligpolitiske endringer. Selv om utvalget som skulle utrede lovgivningen om eierleiligheter, ble oppnevnt i 1975 under Arbeiderparti-regjeringen til Trygve Bratteli (16. oktober 1973–15. januar 1976), kom først utkastet til lov om eierseksjoner i NOU 1980:6. Den politiske motviljen hos Arbeiderpartiet til å innføre en lov om eierseksjoner, kommer til uttrykk ved at verken Odvar Nordlis regjering (15. januar 1976–4.

februar 1981) som innførte forbudsloven (1976), eller Gro H. Brundtlands regjering (4. februar 1981–14. oktober 1981) fikk vedtatt loven. Som det framgår av Hagen, Lilleholt og Wyller (2008 s. 20): «*Etter politisk strid, som blant annet førte til at den første lovproposisjonen ble trukket tilbake av en ny regjering som deretter la fram sin egen proposisjon, ble lov 4. mars 1983 nr. 7 om eierseksjoner vedtatt*». Det var med andre ord Kåre Willochs regjering (14. oktober 1981–9. mai 1986 Høyre: Kristeligfolkeparti og Senterpartiet fra 8. juni 1983) som fikk vedtatt eierseksjonsloven (1983). Istedenfor å framheve de politiske forskjellene fra 1983 som hadde medført politisk strid, er det av større interesse å framheve noen av de rettsreglene hvor man ser større politisk enighet.

Med eierseksjonsloven (1983) ble det lovfestet i § 5 første ledd nr. 3 andre punktum at «[m]instekravet til standard i boligseksjon er at den har egen inngang, eget kjøkken og eget WC og bad innenfor bruksenheten.» Disse minstekravene var svært viktige for bokvaliteten og sikret at mange eldre bygårder måtte oppgraderes (særlig i Oslo) før de kunne seksjoneres. Dette gjaldt særlig bygårder som på 1980-tallet fortsatt hadde utedo i bakgården. Standardkravene skulle hindre at *mindreverdige* boliger ble lagt ut for salg. Disse minstekravene ble også videreført i eierseksjonsloven (1997) og eierseksjonsloven (2017). Det er verdt å merke seg at et mindretall i NOU 2014:6 ønsket å fjerne minstekravene til standard. Dette skyldes selvfølgelig ikke at mindretallet ønsket å gå tilbake til utedoer, men det ble argumentert for at boliger med fellesfunksjoner (kjøkken, bad og WC) ville kunne medføre en bedre arealeffektivitet og senke inngangsbilletten til boligmarkedet, jf. NOU 2014:6, s. 34. Slike løsninger er i dag mulig for borettslagsandeler, ettersom borettslagsloven ikke stiller minstekrav til standard.

Et annet viktig prinsipp som ble nedfelt gjennom eierseksjonsloven (1983), var at § 10 fjerde ledd fastsatte hovedregelen om at «[i]ngen kan erverve mer enn to seksjoner i sameiet». I eierseksjonsloven ble det dermed ikke skilt mellom fysiske og juridiske personer, slik at også selskap kunne erverve to seksjoner i et sameie. Prinsippet ble videreført i eierseksjonsloven (1997) § 22 andre ledd, og i eierseksjonsloven (2017) § 23 er det også innført et gjennomskjæringsprinsipp for selskap. Etter ordlyden sin gjelder prinsippet selvfølgelig bare «erverv», slik

at eieren av en bygård selvfølgelig vil være eier av alle seksjonene etter den er seksjonert.

På den ene siden vil prinsippet være en begrensning i den generelle avtalefriheten som står sterkt på tingsrettens område. På den andre siden gir det langt større handlingsrom enn det som framgikk av borettslagsloven (1960) (lov 4. februar 1960), og større handlingsrom enn det som framgår av borettslagsloven (2003) (lov 6. juni 2003 nr. 39). Hovedregelen i borettslagsloven (1960) § 13 første ledd var at «a) bare fysiske personer være andelseiere, [og] b) ingen eie mer enn en andel». Dette ble også videreført i borettslagsloven (2003) § 4–1. Både ervervsbegrensningen i borettslagsloven (2003) og ervervsbegrensning i eierseksjonsloven (2017) er boligpolitiske valg som gjenspeiler den historiske tiden de ble vedtatt i første gang. Særlig vil ervervsbegrensningen i borettslagsloven begrense etterspørselen etter borettslagsandeler. Ervervsbegrensningen i eierseksjonssameier vil derimot i begrenset grad påvirke etterspørselen.

Videre må det også framheves at man i borettslagsloven (1960) § 34 flg. hadde begrensninger i retten til det som den gang var framleie (i realiteten andelseierens rett til utleie). Etter borettslagsloven (2003) er ikke andelseieren prinsipielt sett å anse som leietaker, og andelseierne har fått klarere regler for bruksoverlating etter § 5–4 flg. (i realiteten andelseierens rett til utleie). Dette er også med på å redusere etterspørselen etter borettslagsandeler. Kombinasjonen av ervervsbegrensning og utleiebegrensning i borettslagsloven (1960) og borettslagsloven (2003) gir uttrykk for det som blir omtalt som *brukereieprinsippet*.

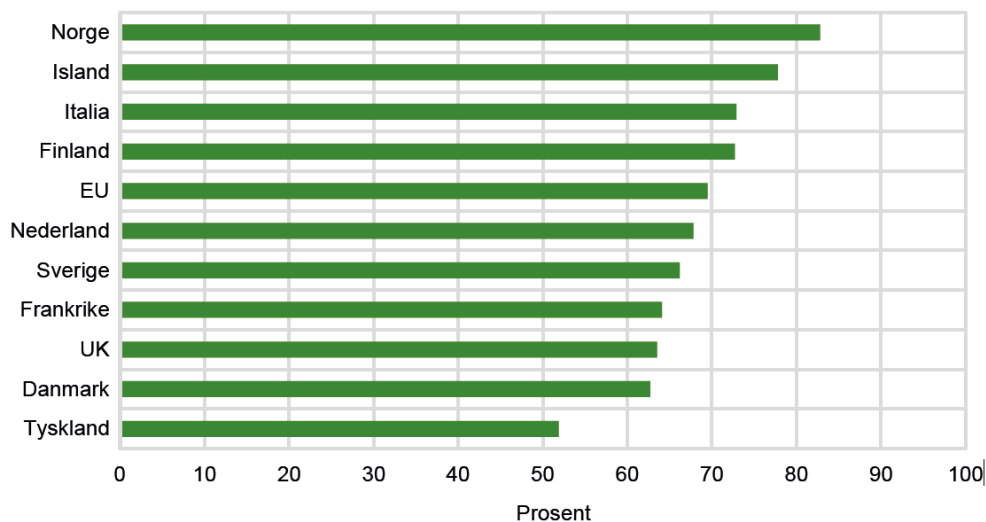
Selv om eierseksjonslovene verken har eller har hatt tilsvarende begrensning i retten til å leie ut, har man gjennom vedtektene hatt mulighetene til likevel å begrense retten til utleie etter eierseksjonsloven (1983) § 12, eierseksjonsloven (1997) § 22 jf. § 28 og eierseksjonsloven (2017) § 24 jf. § 27.

Den generelle dereguleringen av boligmarkedet må ses i lys av flere samvirkende årsaker. I denne sammenheng er det likevel verdt å trekke fram at «[i] et langtidsperspektiv har andelen av norske husholdninger som leier en bolig falt

fra ca 50 prosent i 1920, til ca 20 prosent i 2001», jf. NOU 2002:2, s.71. Dette underbygges av Revold, Sandvik og With (2018/13), som viser utviklingen av eierandelen. På s. 14 framgår det av figur 2.1 at Norge i 2015 hadde en eierandel på godt over 80 prosent, noe som gir Norge en av de høyeste eierandelene i Europa.

*Figur 5: Andel personer over 16 år som bor i en eid bolig i utvalgte europeiske land, 2015 (kilde: Revold, Sandvik og With 2018/13)*

**Figur 2.1. Andel personer 16 år og over som bor i en eid bolig i utvalgte europeiske land. 2015**



Dereguleringen har også medført at andre lover helt eller delvis er falt bort, samt at man ser en endringer i kommunenes anvendelse av dem. Eksempelvis ble lov om fornyelse av tettbygd strøk opphevet i 1976 og hjemlene flyttet over til andre lover, herunder plan- og bygningsloven. Utover 1980- og 1990-tallet blir imidlertid fornyelsestiltakene aktivt brukt blant annet i Oslo og Bergen med gode resultater. NOU 2002:2, s. 125 viser blant annet til byfornyelsestiltakene, som bidro til at «[g]jennom de fire årene fra 1996 til 2000 steg boligprisene med 197 prosent i Gamlebyen/Nedre Tøyen, mens de steg med 126 prosent i resten av Oslo». I Bergen er gjerne byfornyelsestiltakene rundt Nygårdshøyden, Nedre Nygård og Møhlenpris framhevet som gode prosjekter, som har bidratt til å utvikle bokvaliteten og attraktiviteten i tettbygde strøk i samme periode. I nyere tid har man i Oslo blant annet hatt en tilsvarende satsing i Groruddalen, som blant annet er analysert i doktorgradsarbeidet til Guro Voss Gabrielsen (2014) *Groruddalen; Oslos vakreste verkebyll? – problempresentasjoner og*

*stedsforståelse i Groruddalssatsingen*. Selv om utfordringene i Groruddalen ikke er de samme som man har i andre byer, så kan man likevel stille spørsmålet om hvorfor ikke flere byer gjennomfører slike større byfornyelsestiltak i utsatte bydeler – eksempelvis for Laksevåg i Bergen.

### **Ny offentlig regulering**

Framveksten av delingsøkonomien skulle i utgangspunktet sikre en bedre ressursutnyttelse både av boligeiendom og fritidseiendom. Utviklingen av digitale plattformer gjennom ulike formidlingsselskap skulle også medføre reduserte transaksjonskostnader og sikrere betaling for både tilbyderne og kundene. Forretningsmodeller som Airbnb, hvor det i utgangspunktet var privatpersoner som kunne leie ut hele eller deler av sin egen bolig, fritidsbolig eller pendlerbolig, viste seg å være svært økonomisk attraktivt i den tidlige fasen rundt 2015–2016. Dette gjaldt særlig de mindre hyblene og leilighetene som kunne konkurrere med hotellrom som hadde alt fra 1–4 sengeplasser. Det ble derfor satt ned et utvalg 4. mars 2016, som skulle se på delingsøkonomien. Spørsmålet ble kort omtalt allerede i forarbeidene (Prop. 39 L 2016–2017, kapittel 7.2.3) til eierseksjonsloven (2017), uten at det ble lovregulert da loven ble vedtatt.

Korttidsutleie av boliger innebærer at boligene blir leid ut på dag- eller ukesbasis, istedenfor i tråd med prinsippene i husleieloven (lov 26. mars 1999 nr. 17 § 9–3 jf. § 9–2), hvor utgangspunktet for tidsbestemte leieavtaler er 3 år og unntaksvis 1 år. Ved å overføre kapasitet fra det tradisjonelle utleiemarkedet til Airbnb vil selvfølgelig dette medføre økte leiepriser. Med en økning i leieprisene blir det mer attraktivt å investere i boligeiendom i form av hybler og leiligheter, både til tradisjonell utleie og til korttidsutleie som Airbnb. Når flere investerer i boligeiendom i form av hybler og leilighet som ikke er til eget bruk, vil det medføre økt etterspørsel og dermed prisstigning på slike boligeiendommer.

Parallelt med utviklingen av korttidsleie i form av Airbnb har man i storbyene, særlig Oslo, sett en framvekst av konseptet *Serviced Apartments & Corporate Housing (SA/CH)*. Konseptet er basert på utleie av leiligheter som gjerne er det man omtaler som fullfasilitert. Det vil si at utleie av møblerte leiligheter hvor

utleieren også tilbyr renhold (som kan omfatte bytte av sengetøy og håndklær, samt klesvask) og en rekke andre tjenester (eksempelvis vareinnkjøp til kjøleskap, catering, barnepass osv.), noe som ligner på ekstratjenester som tilbys av hotellvirksomheter.

De ulike formene for korttidsutleie ble etter hvert svært omfattende og utfordringene ble i Prop. 36 L 2018–2019, s. 15 omtalt slik:

*For bustader i eigarseksjonssameige og burettslag gjeld den same hovudregelen: Bustader skal brukast til å bu i (til «boligformål»). Å drive med utleige vil i utgangspunktet vere innanfor bustadføremålet, men dersom utleiga blir så intens at ho får karakter av å vere hotellverksemd («næring»), vil bruken vere i strid med føremålet.*

*Den nærare grensa for når utleigeverksemd blir å karakterisere som næringsverksemd, må vurderast konkret. Omfanget av utleigeverksemda vil vere sentralt i denne vurderinga. Andre relevante moment kan vere storleiken på sameiget eller burettslaget, om bruken er til sjenanse for dei andre som bur der, i kva grad eigaren av bustaden sjølv bur der, og om utleigeverksemda elles har likskapstrekk med det tilbodet og den servicen ein vanlegvis får på eit hotell eller eit pensjonat.*

Ettersom begrensningene i tradisjonelt utleie er forskjellige i henholdsvis eierseksjonssameier og borettslag, ble reguleringene av korttidsutleie også forskjellige i de to lovene. I eierseksjonsloven § 24 syvende ledd første punktum er hovedregelen at korttidsutleie er begrenset til 90 døgn i året. Unntaksvis kan man gjennom vedtektene fravike denne hovedregelen ved å regulere dette til mellom 60 og 120 døgn i året. Dette unntaket er i tråd med den sterke avtalefriheten som kommer til uttrykk gjennom eierseksjonslovens regler og prinsipper for vedtekter. Borettslagslovens begrensning i tradisjonelt utleie innebærer også at retten til korttidsutleie er mer begrenset enn i

eierseksjonsloven. Reguleringen av korttidsutleie er derfor i borettslagsloven § 5–4 begrenset til 30 døgn i løpet av året.

Ettersom disse reguleringene av korttidsutleie trådte i kraft 1. januar 2020 kjenner man ikke til hvilke effekter det har hatt på bomiljø, prisutvikling og leieprisutvikling.

### **Offentlig regulering av eiendomsretten**

Konsesjonsloven (lov 28. november 2003) er et eksempel på en offentlig regulering av eiendomsretten som gradvis har blitt deregulert. På tross av denne dereguleringen framgår det fortsatt av konsesjonsloven § 1 at ett av de sentrale formålene med loven er «å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om [...] slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet, blant annet for å tilgodese [...] 5. hensynet til bosettingen».

I tråd med konsesjonsloven § 7 kan det fastsettes nedsatt konsesjonsgrense for bebygd eiendom, for å ivareta hensynet til bosettingen. Denne forskriftsadgangen er brukt for områder (typisk hele kommuner eller visse deler av kommunene) hvor myndighetene ser at helårsboliger blir omgjort til ferieboliger, fordi kjøpesterke grupper kjøper slike boliger i konkurranse med lokalbefolkningen. Forskriftene sikrer da bosettingen i de områdene hvor man ønsker helårsboliger.

Spørsmålet er om det er mulig utvide konsesjonsloven § 7 slik at man gjennom forskrifter kan innføre nedsatt konsesjonsgrense i aktuelle områder hvor stadig flere boliger blir ervervet av juridiske personer og faktiske personer som bolig nummer to, tre, fire osv. Gjennom en slik forskrift kan myndighetene for eksempel gjøre det forbudt for juridiske personer å erverve helårsboliger, på samme måte som i borettslag. Ved bygging av helårsboliger kan utbyggerne få en frist på ett år etter ferdigstillelse til å selge helårsboligene. Videre kan en slik forskrift gjøre det forbudt for faktiske personer å erverve mer enn to helårsboliger i de aktuelle områdene, på samme måte som i eierseksjonssameier. Ved å sette grensen på to helårsboliger vil myndighetene ikke påvirke den ordinære omsetningen hvor man typisk kjøper ny bolig før man selger, samt at det vil ivareta behovet for en viss andel helårsboliger til utleiemarkedet.

Slike forskrifter vil være i tråd med hensynet til bosettingen, og således være i overensstemmelse med konsesjonslovens legislative begrunnelse. Det vil imidlertid kreve en lovendring i konsesjonsloven § 7 tredje ledd og sjette ledd.

Det er i dag ikke omtvistet at staten innenfor rammen av EMK-protokoll nr. 1 art. 1 har kompetanse til å regulere eiendomsretten for å ivareta dette hensynet til bosetting, slik konsesjonsloven § 7 er utformet i dag. Disse rammene er i Aadland (2021) omtalt slik:

*Rettspraksis viser at Norge som nasjonal myndighet, etter denne regelen, har en vid skjønnsmargin i sin vurdering av hva som anses som «nødvendig for å kontrollere at eiendom blir brukt i samsvar med allmennhetens interesse».<sup>16</sup> Videre fremgår det av rettspraksis at det ved vurderingen av den statlige myndighetsutøvelsen skal være proporsjonalitet mellom de mål som en ønsker å oppnå og de midler som anvendes – hvor det skal være en rimelig balanse mellom samfunnets generelle interesser og individets krav på vern om fundamentale rettigheter.<sup>17</sup>*

Spørsmålet er da om en utvidelse av forskriftsadgangen etter konsesjonsloven § 7 er innenfor myndighetenes vide skjønnsmargin. I denne sammenheng må det trekkes fram at man i Norge har hatt en regulering av boligmarkedet gjennom svært lang tid som har vært begrunnet ut fra hensynet til allmennhetens interesser. Dette er en medvirkende årsak til at Norge har en av de høyeste eierandelene i Europa. Hvis eierandelen i de store byene over tid faller som følge av prisvekst, vil det utvilsomt være innenfor myndighetenes vide skjønnsmargin å utvide forskriftsadgangen.

---

<sup>16</sup> Statens vide skjønnsmargin framgår blant annet av Hutten-Czapska, [GC] EMD-1997-35014-2. I avsnitt 165 og 166 vises det til at statens skjønnsmargin er særlig vid når det gjelder komplekse sosiale, økonomiske og politiske spørsmål.

<sup>17</sup> Proporsjonalitetsvurderingen framgår blant annet av Hutten-Czapska, [GC] EMD-1997-35014-2 avsnitt 167.



Videre er det et spørsmål om en utvidelse av forskriftsadgangen etter konsesjonsloven § 7 er proporsjonal. Forskriftsadgangen vil ikke ha tilbakevirkende kraft og vil derfor ikke endre etablerte rettigheter for verken juridiske eller faktiske personer. Det vil med andre ord ikke gjøres inngrep i bestående avtale- og eierforhold, bare i adgangen til videre omsetning i bestemte tilfeller. Utvidelsen av forskriftsadgangen vil derfor neppe være i strid med proporsjonalitetsprinsippet i EMK-protokoll nr. 1 art. 1.

Det er liten tvil om at en slik forskriftsadgang som er foreslått her, ville medført et betydelig fall i etterspørselen etter helårsboliger i aktuelle områder som for eksempel Oslo og Bergen. Dette ville medført at boligene ble rimeligere her.

Hvis en slik forskriftsadgang er mulig innenfor rammene av EMK-protokoll nr. 1 art. 1, er det grunn til å stille spørsmål om det innenfor disse rammene også er mulig for norske myndigheter å regulere eiendomsretten på andre måter, for å ivareta hensynet til rimelige boliger. Særlig vil det være av prinsipiell interesse å se nærmere på muligheten for å innføre krav om rimelige boliger, slik man har gjort i England og Tyskland (modellene for rimelige boliger i disse landene er det redegjort for i delutredning 2 i denne publikasjonen).

En vanlig misforståelse her er at hvis England og Tyskland kan stille krav om rimelige boliger gjennom det som tilsvarer den norske plan- og bygningsloven, så kan man automatisk også gjøre det i Norge, uten å komme i konflikt med EMK-protokoll nr. 1 art. 1. Det er imidlertid en svært viktig forskjell mellom England, Tyskland og Norge. Som vist ovenfor har Norge en eierandel på cirka 83 prosent, mens Storbritannia har en eierandel på 62–63 prosent og Tyskland har en eierandel på cirka 52 prosent. Som vist i kapittel 2 har man også valgt ulike boligpolitiske virkemidler i Storbritannia, hvor henholdsvis England og Skottland har ulike modeller. Den lave eierandelen i henholdsvis Storbritannia og Tyskland vil innebære at det er et langt større behov for å ivareta allmennhetens interesser gjennom rimelige boliger i disse landene, sammenlignet med i Norge. Dette trekker tydelig i retning av at myndighetene i Storbritannia og Tyskland har en videre skjønnsmargin enn Norge har i forhold til regulering av eiendomsretten for å sikre rimelige boliger.

Eierandelen vil også påvirke proporsjonalitetsvurderingen etter EMK-protokoll nr. 1 art. 1. Med en lav eierandel i Storbritannia og Tyskland vil behovet for rimelige boliger være av større betydning for samfunnets generelle interesser, enn det vil være i Norge hvor man har en høy eierandel. Dette vil kunne være av avgjørende betydning for vurderingen av om et krav om rimelige boliger vil utgjøre en rimelig balanse mellom samfunnets generelle interesser og individets krav på vern av fundamentale rettigheter.

Mye tyder da på at Norge ikke kan bruke de samme modellene for rimelige boliger som man har i England og Tyskland. Selv om det ikke i seg selv er problematisk å innføre en hjemmel for å sette *vilkår* om rimelige boliger i plan, vil det oppstå problemer når man skal sikre *gjennomføring* av slike planer. Planer med krav om rimelige boliger vil medføre en lavere gevinst for utbygger enn tilsvarende planer uten slike vilkår. Hvis kommunen likevel vil realisere slike planer, i et regime der private utbyggere står for det meste av planleggingen og utbyggingen på kommersielle vilkår, må de selv ta en mer aktiv rolle. De må da også sørge for at en del av kostnaden med å etablere rimelige boliger skyves over på grunneier i form av lavere tomtepriser, for å unngå at de økte kostnadene på sikt skyves over på vanlige boligkjøpere, slik at tiltakene i sum virker mot sin hensikt.

Dette vil trolig forutsette bruk av ekspropriasjon. Hvis erstatningen må utmåles som alminnelig markedspris uavhengig av vilkåret om rimelige boliger, er man imidlertid like langt. Da blir grunnervervet for dyrt. For å oppnå den ønskede effekten må man eventuelt utmåle erstatning slik at vilkåret om rimelige boliger – som nå er fastsatt skjønnsmessig i den planen det eksproprieres etter – *reduserer* erstatningen sammenlignet med det man ellers ville fått for eiendommen. Dette blir rettslig problematisk, både etter norsk ekspropriasjonserstatningsrett og EMK.

Hovedregelen er at man har rett til erstatning basert på markedspris, uavhengig av ekspropriasjonstiltaket. Det skal en del til for å avvike fra dette, spesielt når avviket innebærer forskjellsbehandling av grunneiere med likeartede eiendommer. Vilkår om rimelige boliger fastsatt gjennom planvedtak som retter

seg mot bestemte utvalgte grunneiere, blir da problematisk, spesielt når det også kan reises spørsmål ved proporsjonaliteten i et slikt inngrep i eiendomsretten i Norge. Reglene rundt ekspropriasjon åpner imidlertid allerede i dag for andre grep av generell karakter, som kan bidra til å oppnå målsettingen om rimelige boliger, uten at man på samme måte risikerer å komme i konflikt med grunnleggende rettsgrunnsetninger.

### **Offentlig grunnerverv og ekspropriasjon**

Ekspropriasjon er et av virkemidlene man kan bruke for å løse utfordringen med erverv av egnet tomteareal. Etter plan- og bygningsloven § 16–2 kan kommunen vedta ekspropriasjon til gjennomføring av reguleringsplan. Det spiller ingen rolle om planforslaget er privat eller offentlig. Kommunen kan også ekspropriere på vegne av private utbyggere, som i sin tur overtar eiendommen etter avtale med kommunen. Hjemmelen til ekspropriasjon har en helt generell utforming. Konsekvensen er at kommunen langt på vei står fritt til å vurdere selv hvilke formål de ønsker å tilgodese gjennom bruk av ekspropriasjon.

Det er ikke noe rettslig til hinder for at kommunene benytter ekspropriasjon for å erverve grunn som egner seg for eiendomstransformasjon. Gjennom slikt erverv vil kommunen i sin tur skaffe seg et privatrettslig grunnlag for å inngå avtaler med private utbyggere. Som grunneier vil kommunen kunne forhandle fram avtalevilkår som sikrer *boliger for alle* i langt større grad enn når de forhandler fram utbyggingsavtaler som planmyndighet. I privatrettslige avtaler med kommunen som grunneier er det for eksempel ingenting i veien for at det kan avtales prisregulering og forkjøpsrett til redusert pris på framtidige boliger.

Rettslig sett gir reglene om ekspropriasjon gode forutsetninger for at kommunen kan komme inn som eieraktør i forbindelse med eiendomstransformasjon, på en måte som kan fremme samfunnsnyttige målsettinger på en mer effektiv måte enn gjennom planregelverket. Et viktig spørsmål er hvorvidt de økonomiske forutsetningene ligger til rette for å benytte en slik strategi. Dette vil avhenge av hva kommunen må betale i erstatning dersom de eksproprierer grunn for transformasjonsformål.

Utgangspunktet er at grunneier har krav på «full erstatning», i samsvar med Grunnloven § 105. Reglene for hva dette i praksis betyr, finner vi i ekspropriasjonserstatningsloven av 1984. Hovedregelen i ekspropriasjonserstatningsloven § 4 er at grunneier har krav på den høyeste av salgs- og bruksverdien. Når det er snakk om ekspropriasjon av bolig, fritidsbolig eller eiendom til bruk i eierens egen virksomhet, kan det også bli aktuelt med gjenervervserstatning etter ekspropriasjonserstatningsloven § 7. Dersom vilkårene for gjenerverv er oppfylt, vil grunneier få erstatning beregnet ut fra kostnaden med å kjøpe en ny eiendom for *tilsvarende* bruk, med fradrag for eventuell standardheving.

Når det utmåles erstatning for salgs- eller bruksverdi, er utgangspunktet at verdsettelsen skjer med utgangspunkt i *påregnelig bruk*, jf. ekspropriasjonserstatningsloven § 5 og 6. Hva som anses som påregnelig bruk, blir da avgjørende for erstatningens størrelse. Hovedregelen er at bindende arealplaner legges til grunn ved vurderingen av hva som er påregnelig, jf. Rt-2006-473 avsnitt 28. Det gjelder imidlertid unntak for planer som i seg selv legger opp til at det skal overføres utbyggingsverdier fra grunneier til den som eksproprierer.

Typiske eksempler er ekspropriasjon til veier, skoler og andre offentlige bygg og anlegg. Når det eksproprieres for gjennomføring av slike planer, vil grunneier ha krav på at man ser bort fra planen før man vurderer hva som er en påregnelig alternativ bruk av arealet. Man skal ta utgangspunkt i hva eiendommen *ville* ha blitt regulert til dersom ekspropriasjonsplanen ikke hadde kommet. Dette kan medføre erstatning ut over verdien av dagens bruk, forutsatt at eiendommen har potensiale for en alternativ bruksendring. Antakeligvis vil areal til rimelige boliger også falle inn under denne regelen, slik at grunneier kan kreve en tomtepris beregnet etter en alternativ regulering. Dette framstår i alle fall som nærliggende hvis man med «rimelige boliger» mener boliger som skal selges til en lavere pris enn vanlig markedspris for tilsvarende boliger på tilsvarende eiendommer i området. En ny hjemmel for å sette vilkår om etablering av slike boliger i plan- og bygningsloven, vil neppe få betydning for erstatningsutmålingen ved erverv av grunn. At kommunen, ved å sette vilkår om pris gjennom individualiserte planvedtak, skulle kunne oppnå en tilsvarende *rabatt* ved erverv

av de aktuelle tomtene, framstår i alle fall som høyst tvilsomt ut fra gjeldende rett.

I utbyggingsområder vil det ofte oppstå en skjevfordeling av den planskapede verdistigningen, men dette er man langt på vei forpliktet til å jevne ut gjennom erstatningsutmålingen når det skjer ekspropriasjon, jf. for eksempel Rt-1977-24 og Rt-1983-700. Her møter vi nemlig et annet unntak fra hovedregelen om at gjeldende arealplan legges til grunn for påregnelighetsvurderingen. Dette unntaket omtales som strøksprisprinsippet. Det innebærer at utbyggingsverdien fordeles ut over alt areal innenfor planområdet som egner seg for utbygging, uavhengig av hvilket formål arealet er regulert til. Deretter beregnes erstatning for arealet som eksproprieres ut fra denne utjevnete strøksprisen.

Etter hovedregelen og unntaksreglene følger det at kommunen vil måtte betale for utbyggingsverdien dersom det besluttes ekspropriasjon til gjennomføring av et transformasjonsprosjekt. Dette gjelder ikke bare areal som skal bebygges, men normalt også areal til infrastruktur, som regelmessig vil falle inn under begge unntaksreglene fra hovedregelen om arealplaners betydning i slike områder. Etter dette kan ekspropriasjon tilsynelatende framstå som et lite egnet virkemiddel for eiendomstransformasjon, siden erstatningsnivået vil ligge høyt.

Det er to grunner til at dette likevel ikke er riktig konklusjon. For det første vil ekspropriasjon fjerne grunneiers vetorett. I den grad transformasjonen er økonomisk rasjonell sett fra kommunens side, kan det vedtas at den skal gjennomføres, uavhengig av hva grunneierne måtte mene. Dette vil svekke grunneiers forhandlingsposisjon, samtidig som tilbudet av tomter vil bli større. Dermed vil også prisnivået trekkes nedover, i alle fall over tid. Den andre grunnen til at ekspropriasjon er et effektivt virkemiddel, er at lovgiver har innført spesielle justeringsregler som legger til rette for at kommunen kan erverve grunn til en betydelig *lavere pris* enn det utbyggere må betale ved et tilsvarende frivillig salg. Disse reglene er utformet som generelle regler med en prinsipiell begrunnelse, slik at de neppe vil komme i motstrid med EMK, selv om de i større grad enn i dag skulle bli anvendt også i forbindelse med eiendomstransformasjon.

De aktuelle reglene er gitt i tredje og fjerde ledd i ekspropriasjonerstatningsloven § 5 om salgsverdi, som også kommer til anvendelse ved beregning av bruksverdi, jf. ekspropriasjonerstatningsloven § 6(2). For det første følger det av disse bestemmelsene at erstatningen ikke skal ta hensyn til verdiendringer som har sammenheng med ekspropriasjonstiltaket eller tilknyttede investeringer gjennomført eller planlagt gjennomført av eksproprianten. Dette innebærer blant annet at kommunen ikke trenger å betale for verdier som skapes av en forventning om ny infrastruktur i forbindelse med transformasjonsprosjektet. Selv om slike forventninger fører til en høyere markedspris på tomteareal i planområdet, skal det gjøres *fradrag* for verdistigningen når kommunen selv erverver grunn til transformasjonsformål, jf. ekspropriasjonerstatningsloven § 5(3).

Det er ikke bare investeringer som har sammenheng med ekspropriasjonstiltaket, man skal se bort fra. I henhold til ekspropriasjonerstatningsloven § 5(4) skal man ved ekspropriasjon til fordel for det offentlige også se bort fra verdistigning som kan tilbakeføres til offentlige investeringer *de siste ti årene før ekspropriasjonen*. Dette kan ha stor økonomisk betydning, spesielt i større transformasjonsområder som bygges ut over lengre tid, og som ledd i større offentlige investeringer i samferdselstiltak. I den utstrekning utbyggingen muliggjøres av offentlige investeringer vil verdistigningen på areal i planområdet i sin helhet kunne tilfalle det offentlige, dersom det gjennomføres ekspropriasjon. Hvis utbygger derimot selv må erverve grunnen gjennom frivillig salg, vil verdistigningen skapt av det offentlige, tilfalle de private grunneierne.

Ekspropriasjon fratrar grunneier vetoretten, samtidig som det offentlige får anledning til å hente inn verdistigning som skyldes offentlige investeringer. Her ligger det et åpenbart potensiale for kommunen til å skaffe seg billigere grunn til utbyggingsformål enn det private utbyggere har mulighet til å oppnå selv. Når kommunen på denne måten erverver grunn til lavere kostnad, vil de også kunne inngå avtaler som forplikter utbygger til å kanalisere disse verdiene inn i bygging av billigere boliger eller andre samfunnsnyttige formål. Dette har utbygger en egeninteresse i å gå med på, for å få billigere og enklere tilgang på utbyggingsareal. Den ønskede effekten kan da oppnås gjennom privatrettslige

avtaler mellom kommunen som grunneier og utbyggere, uten at kommunen må utøve myndighet etter plan- og bygningsloven.

Det bemerkes at kommunen også kan være tidlig ute med grunnerverv og ekspropriasjon, for eksempel ved å anmode Staten om samtykke til ekspropriasjon etter oreigningsloven § 2 nr. 31 eller plan- og bygningsloven § 16–3. På den måten kan framtidig utbyggingsareal erverves *før* planleggingen, slik at man oppnår ytterligere rabatt, sammenlignet med et grunnerverv som først finner sted etter at arealverdiene i området har begynt å bevege seg oppover som følge av forventninger om investeringer og planvedtak. Men selv om man av ulike grunner ikke skulle ønske at kommunen gjennomfører strategiske erverv av denne typen, vil man uansett kunne oppnå en betydelig effekt gjennom offentlig grunnerverv basert på prinsippene i ekspropriasjonsloven, selv om ervervene skjer i gjennomføringsfasen.

Konklusjonen blir at kommunene har gode rettslige og økonomiske forutsetninger for å adressere problemet med mangel på utbyggingsareal i pressområder gjennom bruk av ekspropriasjon. Minimumsfaktoren er nok i første rekke *politisk*, knyttet til en restriktiv holdning til bruken av ekspropriasjon i mange kommuner. Denne holdningen kan imidlertid imøtegås ved å vise til at ekspropriasjon kan ha betydelige fordeler i enkelte situasjoner. Dette gjelder spesielt i områder der verdistigning på fast eiendom kommer som et resultat av planer om fortetting og eiendomstransformasjon. Når planene forutsetter offentlige investeringer, er ekspropriasjon trolig det *eneste* effektive virkemiddelet som kan sikre at verdistigningen tilfaller fellesskapet. Uten bruk av ekspropriasjon vil verdistigningen tilfalle enkeltgrunneiere, som om de selv hadde investert i området, selv om investeringene i det alt vesentligste er finansiert av det offentlige og av utbyggere, som i sin tur vil skyve kostnadene over på framtidige boligkjøpere.

En motforestilling mot bruk av ekspropriasjon er at dette utgjør et belastende inngrep i eiendomsretten. Det kan også herske en oppfatning om at ekspropriasjon ikke er legitimt når det skjer til fordel for kommersielle aktører. Spesielt gjelder dette dersom de planskapede verdiene i sin helhet går til

kommunen som ekspropriant, for deretter å bli overført til en privat utbygger som en ren gevinst sammenlignet med frivillig tomtekjøp. Denne motforestillingen vil imøtegås dersom man sikrer at gevinsten som hentes tilbake til det offentlige, reinvesteres i samfunnsnyttige tiltak, for eksempel rimelige boliger. Det er heller ikke slik at grunneier vil miste hele verdistigningen som følger av transformasjonen. Hvordan fordelingen vil bli, kommer an på de faktiske forhold og hvordan fradragsreglene i ekspropriasjonsloven tolkes og anvendes i ulike typetilfeller. Vi går ikke inn på detaljer her, men bemerker at det finnes en del rettspraksis om dette som bør gjennomgås i større detalj dersom man vil kvantisere mer nøyaktig hvilke økonomiske konsekvenser bruk av ekspropriasjon kan ha i forbindelse med ulike typer av eiendomstransformasjon.

I praksis kan man trolig oppnå en positiv effekt ved å akseptere en noe større grad av gevinstdeling ved ekspropriasjon, enn grunneier etter gjeldende rett har krav på når utbyggingsverdiene utløses av offentlige investeringer. Gjennom gevinstdeling med grunneier vil man kunne bygge større legitimitet for ekspropriasjon som virkemiddel i disse sakene. Dette gjelder spesielt i forhold til andre grunneiere, som etter gjeldende rett vil få beholde verdistigningen dersom de ikke utsettes for ekspropriasjon. For å oppnå adekvat likebehandling i et system uten generelle mekanismer for å hente inn samfunnsskapt verdistigning gjennom skatt eller avgift, er gevinstdeling kanskje også nødvendig i enkelte situasjoner, for å oppfylle Grunnloven og EMK sine krav til ekspropriasjons-erstatningens størrelse. Det er imidlertid grunn til å bemerke at likebehandling her også kan oppnås ved at kommunen erverver *større områder*, slik at alle grunneierne som er i en likeartet stilling i forhold til transformasjonen, behandles likt på den måten at grunnen erverves av det offentlige.

En annen motforestilling mot ekspropriasjon er at man ved bruk av dette virkemiddelet kan påtvinge en utbygging grunneierne ikke ønsker, uansett om de oppnår en gevinst sammenlignet med verdien av dagens bruk. Denne motforestillingen kan imøtegås ved å vise til at kommunale vedtak har en lokaldemokratisk legitimitet som kan tilsi at også de ikke-økonomiske interessene til enkeltgrunneiere må vike. Det kan likevel stilles spørsmålstegn ved om den lokaldemokratiske forankringen er god nok til å rettferdiggjøre



ekspropriasjon av større områder for eiendomstransformasjon, når flertallet blant de lokale grunneierne går imot planene. For å bygge opp under både lokaldemokratiet og eiendomsretten i slike situasjoner kan man innføre ordninger som muliggjør bindende flertallsvedtak blant grunneierne (og rettighetshaverne) innenfor det tiltenkte utbyggingsområdet, eventuelt ordninger som åpner for ekspropriasjon først etter at man har inngått frivillige avtaler med et (kvalifisert) flertall.

Regler om gevinstdeling og kollektiv beslutningsrett for lokalbefolkningen kan bidra til å skape større legitimitet rundt bruken av ekspropriasjon som virkemiddel ved eiendomstransformasjon. Selv om man strekker seg langt for å imøtekomme grunneiers interesser vil man fortsatt kunne oppnå en betydelig effekt gjennom systematisk bruk av ekspropriasjon, for å fjerne mindretallets vetorett i pressområder. Dette gjelder spesielt dersom man gjennom ekspropriasjon (eller grunnerverv under trussel om ekspropriasjon) også sørger for at en rimelig andel av gevinsten ved offentlige investeringer tilbakeføres til samfunnsnyttige tiltak, som boliger for alle i forbindelse med eiendomstransformasjon.

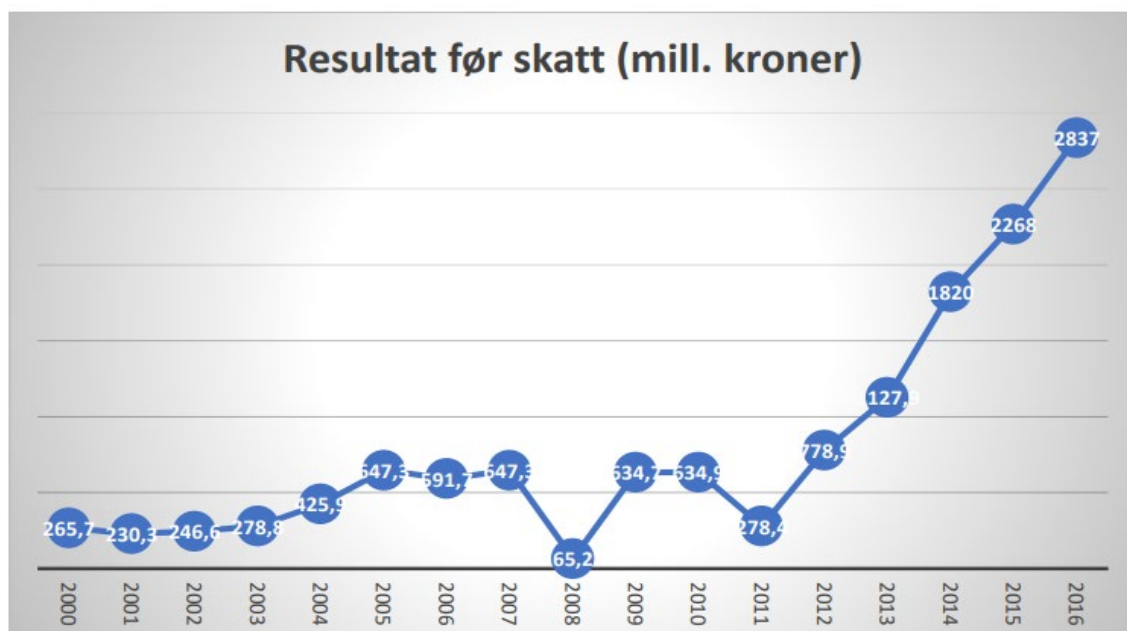
### ***Boligbyggelag som aktive offentlige markedsaktører***

Boligbyggelag er åpne samvirkeforetak hvor både fysiske og juridiske personer i utgangspunktet kan bli andelseiere, ifølge boligbyggelagsloven (2003) § 4-1 (og tilsvarende i boligbyggelagsloven (1960) § 10). Det har vært en tradisjonell oppfatning i Norge at boligbyggelag ut fra hovedformålet om å skaffe boliger til andelseierne, har solgt rimelige boliger til selvkost (med eventuelt et mindre påslag for risikotillegg) tilbake til andelseierne.

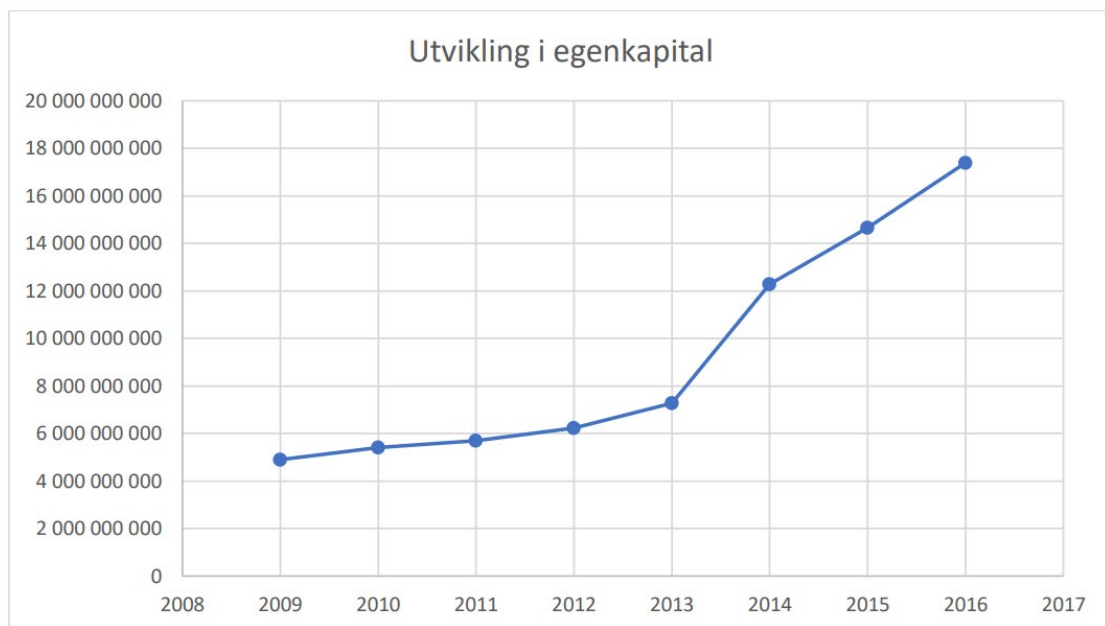
Det er sannsynligvis denne oppfatningen som danner grunnlaget for at man i NOU 2002:2, s. 162 innledningsvis og nærmest ukritisk legger til grunn at «[b]oligsamvirket har en unik posisjon som samarbeidspartner for kommunene». Det presiseres imidlertid at samarbeidet «har endret seg de siste årene» og at det var på 1960- og 1970-tallet at boligbyggelagene kunne «betraktes som kommunens boligbyggende og boligforvaltende organ, også med boligsosiale oppgaver».

Utviklingen fra slutten av 1990-tallet viser at boligbyggelagene ikke lenger kunne anses som aktører som solgte rimelig boliger til andelseierne i «samarbeid» med kommunen (hvor kommunen direkte eller indirekte hadde solgt/bortfestet rimelige tomter til boligbyggelaget). For det første ervervet mange av boligbyggelagene etter hvert attraktive tomter fra private aktører hvor det ble bygget med høy standard. For det andre forlot mange boligbyggelag borettslagsmodellen i slike tilfeller (som de hadde monopol på), slik at man tok i bruk eierseksjonsmodellen. For det tredje ble boligene solgt til markedspris og boligbyggelagene opptrådte dermed i realiteten som hvilken som helst annen markedsaktør. Denne utviklingen er forsterket de senere år, noe som kan illustreres ved å se på resultatutviklingen til OBOS fra 2000 til 2016 (figur 6). Ettersom man i boligbyggelag ikke har hatt tradisjon for å utbetale utbytte til andelseierne, har boligbyggelagene over tid bygget seg opp stor egenkapital – gjerne omtalt som finansielle muskler. Det gjør at boligbyggelagene har mye kapital som disponeres til nye investeringer. Eksempelvis ble egenkapitalen i OBOS mer enn tredoblet i perioden 2009–2016 (figur 7).

*Figur 6: OBOS utvikling i resultat før skatt i perioden 2000–2016 (kilde: Boligbyggelagenes utvikling (2018), Ida Fossli og Espen Daae Abrahamsen)*



Figur 7: OBOS utvikling av egenkapital 2009–2016. (kilde: Boligbyggelagens utvikling (2018), Ida Fosli og Espen Daae Abrahamsen)



Det kan stilles spørsmål ved om dette er en gunstig utvikling av boligbyggelagene – særlig i lys av spørsmålet om å tilrettelegge for barnefamilier, unge og husstander med lav og midlere inntekter, slik at de også får innpass i de nye fortetningsområdene i samsvar med egen økonomi og egne preferanser.

Som det framgikk allerede i NOU 2002:2, s. 253, «[d]et er ingen bestemmelser i lovverk eller formålsbeskrivelser som forplikter organisasjonen til å fravike forretningsmessige prinsipper, eller for øvrig ta særskilte hensyn, ved å bidra til å løse offentlige oppgaver». Spørsmålet er om man også i framtiden skal ha dette utgangspunktet.

### Oppsummering/kommentar

Som ledd i den generelle samfunnsutviklingen har man siden 1980-tallet hatt en deregulering som har medført at man har fått færre juridiske og økonomiske virkemidler for å oppnå målsettingen om rimelige boliger. Denne dereguleringen har sammen med samfunnsutviklingen for øvrig bidratt til at prisforskjellen mellom boligeiendommer i sentrale strøk og perifere strøk har økt. Det har derfor oppstått et behov for juridiske og økonomiske virkemidler som retter seg

mot de sentrale strøkene, og da særlig virkemidler som kan bidra til rimeligere boliger i fortetningsområder/transformasjonsområder.

Utvidelsen av byene gjennom 1960-, 1970- og 1980-tallet bidro til rimelige boliger også i byene med tilhørende omland. Boligbyggelagene bidro særlig her gjennom bygging av borettslag i de nye bydelene som ble utbygget.

Kombinasjonen av boligbyggelagens monopol på å bygge borettslag og daværende husleieregulering bidro til at det også ble bygget rimelige boliger. Fra slutten av 1990-tallet ser man imidlertid at dereguleringen og fokuset på fortetting/eiendomstransformasjon medfører at boligbyggelagene rolles utvikles slik at de etter hvert opptrer mer og mer som en vanlig kommersiell utbygger.

Utover 1990-tallet overtar eierseksjonsmodellen til erstatning for borettslagsmodellen, også for boligbyggelagene. Eierseksjonsmodellen gjør det mulig å kjøpe flere boliger både for juridiske personer og faktiske personer.

Gunstige skatteregler (ikke behandlet her) og den mer eller mindre sammenhengende prisveksten gjør at det er attraktivt å investere i boligeiendom, slik at etterspørselen stiger langt mer enn tilbudet stiger. Prisstigningen gjør det også mulig å gjennomføre fortetting/eiendomstransformasjon, men investorene bidrar etter hvert til at man får for høy etterspørsel og et prispress i markedet.

For å redusere etterspørselen slik at man får rimeligere boliger, er det derfor behov for ny regulering som knytter seg til områder for fortetting og eiendomstransformasjon. Innenfor rammen av gjeldende konsesjonslovgivning kan løsningen ligge i en mindre lovendring av § 7 med opprettelse av tilhørende forskrifter. For å bedre tilbudet er det på sikt trolig nødvendig å bedre tilgangen på godt arrondert utbyggingsareal. Dette gjelder spesielt dersom man også skal tilrettelegge for at det stilles krav om bygging av rimelige boliger i sentrale pressområder. Slike krav kan neppe sikres på en effektiv måte gjennom planvedtak rettet mot utbyggere, heller ikke dersom man innfører klarere lovhjemler for dette i plan- og bygningsloven. Regelverket for ekspropriasjon gir imidlertid kommunen en mulighet til å komme inn på eiersiden, for på den måten å sikre at verdistigningen på arealet innenfor planområdet i større grad reinvesteres i samfunnsnyttige tiltak og avsettes til ideelle formål. utfordringen er å etablere en praksis for ekspropriasjon som gjør at denne løsningen også

framstår som legitim og politisk akseptabel for kommunens innbyggere. Regler om gevinstdeling og krav om flertallsvedtak blant grunneiere og rettighetshavere som vilkår for å benytte ekspropriasjon, kan bidra til å løse denne utfordringen, samtidig som man oppnår mange av de økonomiske og praktiske fordelene som følger med en velfungerende ekspropriasjonsordning for transformasjonsområder.



## Delutredning 10

# Tilgjengelige og anvendte økonomiske og juridiske virkemidler på statlig og kommunalt nivå

Av Hans-Jacob Roald

### Innledning

Ansvarsfordelingen mellom stat, kommune og private aktører har ligget fast lenge. Det har imidlertid skjedd endringer i arbeidsdelingen mellom forvaltningsnivåene i samsvar med tre hovedtendenser i norsk boligpolitikk:

- En generell deregulering
- Økende desentralisering av myndighet
- Sterkere vektlegging av selektiv innretting av virkemidler

### **Hovedstrukturen i norsk boligpolitikk**

Statlige myndigheter utøver boligpolitikken sin gjennom *departementene, Husbanken, Direktoratet for byggkvalitet, Husleietvistutvalget og Statsforvalteren*. Hovedprinsippet er at staten legger til rette for gjennomføring på lokalt nivå. Dette er imidlertid ikke et rendyrket prinsipp. Både Husbanken og Byggdirektoratet har gjennomføringsansvar. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* har hovedansvaret for boligpolitikken og for plan- og arealpolitikken. I mange andre departement foretas det imidlertid prioriteringer og fattes beslutninger med betydning for befolkningens boforhold. *Finansdepartementet* og skattepolitikken er de mest illustrerende eksemplene. *Helse- og sosialdepartementet* har også en betydelig grenseflate til boligpolitikken.

I de årlige statsbudsjettene er enkelte poster knyttet til nasjonale boligpolitiske mål. Målsettingene for boligtilskuddet er blant annet å bidra til at unge i etableringsfasen kan etablere seg i egen bolig, og å bidra til utbedring og tilpasning av boliger slik at økonomisk vanskeligstilte, eldre og funksjonshemmede kan disponere en godt egnet bolig. Det er også et mål at antallet utleieboliger med rimelig husleienivå skal øke. Når det gjelder statlig eiendom, er ansvarsforholdene sammensatt. I praksis ligger myndigheten i flere departement.

*Husbanken* omtales vanligvis som statens gjennomføringsorgan i boligpolitikken. Staten ivaretar myndighetsoppgaver, forvaltningsoppgaver, service- og tjenesteoppgaver og bankoppgaver (statsbank).

Ingen boligpolitiske oppgaver, bortsett fra overordnet regional arealdisponering, er lagt til fylkeskommunen.

Kommunenes oppgaver og ansvar er beskrevet i Stortingsmeldinger og rundskriv med videre. Kommunen har en sentral rolle med å tilrettelegge for utbygging ved regulering og opparbeiding av tomter. Det foreligger begrensede muligheter til å sanksjonere manglende ansvars- eller oppgaveoppfølging mellom stat og kommune.

Det er i all hovedsak private aktører som bygger, eier og forvalter boliger her i landet. I de fleste andre europeiske land eier det offentlige en større del av boligmassen. I sentrale kommuner har boligbyggelag hatt en viktig rolle som utbyggingsorgan for kommunen, og står for en betydelig del av byggevirksomheten.

### ***Kommunenes ansvar***

Kommunene organiserer det boligpolitiske arbeidet sitt svært forskjellig. De fleste kommunene opererer med et skille mellom den utbyggingsrettede og den boligsosiale delen av boligpolitikken. Organiseringen speiler kommunens boligpolitiske aktivitetsnivå. Dette varierer fra passiv administrasjon av statlige låne- og støtteordninger til aktiv innsats i forhold til tilrettelegging av tomter, kommunale utleieboliger, kommunal bostøtte og tildelingsregler for lån og støtte. Det er større variasjoner mellom kommunene i bruk av plan- og bygningsloven enn i bruk av sosialloven. Dette skyldes at sosiallovens forankring er klarere og mer forpliktende for kommunene.

Det er en generell tendens at kommunene i mindre grad kjøper opp og utvikler tomter for utbygging. I stedet er det private aktører som tar initiativet, fremmer utbyggingsplaner for kommunene og bygger for salg. Kommunens styring er også knyttet til det de kan oppnå ved utbyggingsavtaler.



### ***Samarbeidet med Husbanken***

Historisk har Husbankens virksomhet vært knyttet til grunnfinansiering av boligbyggingen. En sterkere vektlegging av selektive virkemidler har ført til flere oppgaver, og større beslutningsmyndighet er overført til kommunene. For de fleste av de selektive ordningene overfører Husbanken økonomiske midler som kommunene har vedtaks- og tapsansvar for. Husbankens rolle som veileder og faglig bistandsyter ble understreket i St.meld. nr. 49 (1997–98) ved at kommunene fikk økt ansvar for bruken av tilskuddsmidler. Denne strategien er fulgt opp blant annet gjennom etablering av startlån.

### ***Samarbeid med boligsamvirket***

Boligsamvirket har en unik posisjon som samarbeidspartner for kommunene. Variasjoner i samspill mellom kommunene og boligsamvirket er stort. I den ene enden, ofte i mindre kommuner, er samarbeidet lite utviklet. I den andre enden har boligbyggelagene nærmest tatt over kommunens boligforvaltning og all form for *offentlig* initiert nybygging. I forbindelse med utbygging av omsorgsboliger er det etablert nært samarbeid mellom kommuner og boligsamvirket. Det er boliger til vanskeligstilte grupper som er mest utfordrende for samarbeidet.

### ***Markedsbasert boligpolitikk***

Få kommuner driver i dag en aktiv tomtepolitikk. Initiativ til utbygging og utarbeidelse av regulerings- og bebyggelsesplaner skjer for det meste av private utbyggere. De fleste utbyggerne, også statlige og boligsamvirket, har i dag rollen som *private* i den forstand at de alle er underlagt markedets økonomiske rammebetingelser og forventninger. Utbyggingsavtaler benyttes i økende grad i forbindelse med utbygging av boligområder.

### ***Boligplanlegging***

Sentralt i kommuneplanleggingen står kommuneplanen, som gir overordnede retningslinjer for arealforvaltningen i kommunen og forvaltningen av kommunens ressurser. Det er stor variasjon i hvordan boligsektoren behandles i kommuneplansammenheng. De fleste kommuneplaner har en omtale av boligvirkemidlene, oftest plassert under sosialsektoren eller teknisk virksomhet.

Kommuneplanen opererer med statistikk og prognoser knyttet til befolkningssammensetning og eiendomsstruktur. Dette kan danne grunnlag for ulike former for boligforsyningsprogram, som hvilke grupper av befolkningen er det man bør bygge for hvor og når, og hvilke områder er preget av levekårsutfordringer og forslag til forbedring av dette. Dette kan gjenspeile seg i kommunens økonomi- og budsjettplaner, arealbruk samt investering i og lokalisering av sosial infrastruktur.

***Tre sentrale lover:***

*Kommuneloven § 14–4. Økonomiplan og årsbudsjett*

Økonomiplanen skal vise hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier i kommunale og regionale planer skal følges opp. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal vise kommunestyrets eller fylkestingets prioriteringer og bevilgninger og de målene og premissene som økonomiplanen og årsbudsjettet bygger på. De skal også vise utviklingen i kommunens eller fylkeskommunens økonomi og utviklingen i gjeld og andre vesentlige langsiktige forpliktelser. Vedtaket om årsbudsjett skal angi hvor mye lån som skal tas opp i budsjettåret. Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige. Økonomiplanen skal deles inn i en driftsdel og en investeringsdel. Årsbudsjettet skal deles inn i et driftsbudsjett og et investeringsbudsjett og stilles opp på samme måte som økonomiplanen. Økonomiplanen kan inngå i eller utgjøre kommuneplanens handlingsdel etter plan- og bygningsloven § 11–1 fjerde ledd.

I *lov om sosiale tjenester i NAV* § 27 legges plikten til å skaffe midlertidig botilbud til «kommunen». I § 15 om medvirkningsansvar til å skaffe boliger for vanskeligstilte, vises det til «kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen».

*Plan- og bygningslovens* hensikt er å bidra til å fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Den er et redskap for å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og å gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Planen gir kommunene hjemmel til å forme de fysiske bygde omgivelser, slik at det kan skapes gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår. Med gode bomiljøer siktes det til god boligdekning og god

kvalitet i boligene og i nærmiljøet. Den kan sikre god beliggenhet i forhold til tilgjengelighet, utemiljø, grønnstruktur i byggesonen, skole og andre offentlige tjenester. Gjennom arealplanleggingen kan det sikres nødvendige og hensiktsmessige arealer for boligformål, for å ivareta disse målene.

Det viktigste redskapet for overordnet styring av arealbruk og kvalitet er kommuneplanen. *Kommuneplanens samfunnsdel* (§ 11–2) angir de langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og skal være førende for kommunens ulike sektorer. Denne er spesielt viktig for store kommuner med mange etater, og for boligsaken, siden den angår flere av kommunens etater.

Kommunens samfunnsdel blir konkretiseres juridisk i *kommuneplanens arealdel* (§ 11–5). Arealdelen skal vise arealdisponeringen og rammer for nye tiltak, samt hvilke hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel omfatter plankart, bestemmelser og en planbeskrivelse. Kommuneplankartet opererer med seks obligatoriske arealformål. Formål 1. er «Bebyggelse og anlegg», hvor boligbebyggelse er ett av flere underformål. I tillegg til formål kan plankartet markere overlappende *hensynssoner*. Disse viser hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Eksempler på slike soner er støy, fare, infrastruktur, grøntstruktur, vern med mere. Til arealbruken og hensynssonene kan det knyttes bestemmelser og retningslinjer. Disse kan omhandle temaer som innhold i utbyggingsavtaler, rekkefølge i utbyggingen, byggevolum, funksjonskrav, krav til miljøkvaliteter som landskap og grønn struktur og lekeområder, utnyttning av boligmassen (bruksendring og rivning av bolig) med mere. En kan gi generelle eller områderelaterte bestemmelser som bestemmer boligens størrelse og organisering. Det er ikke anledning til å regulere disposisjonsformer og eierskap.

For å få til en ønsket realisering benytter kommunene seg ofte, og spesielt i fortetningsområdene, av *utbyggingsavtaler* (§ 17–1). Når kommunen tar initiativ til en utbyggingsavtale, tar den samtidig over ansvaret for gjennomføring av planens rekkefølgebestemmelser. En utbyggingsavtale er en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, og som

gjelder gjennomføring av kommunal arealplan. Den mest utbredte bruken av avtalen er knyttet til fordeling av konstanter til realisering av teknisk infrastruktur. En kan ikke legge sosial infrastruktur som skoler og barnehager inn i avtalen. Avtalen kan også regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming, der det er hensiktsmessig. Avtalen kan videre regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Ut over bruk av tilgjengelig lovverk står det selvsagt kommunen fritt å benytte seg av posisjonen sin til å inngå avtaler, eventuelt kjøp av boliger og tjenester, der en finner det hensiktsmessig.

### ***Bergen kommune sin strategi***

Ansvar for boligpolitikken er plassert i to byrådsavdelinger. Byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling har ansvar for saker relatert til plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsetaten har ansvaret for kommunens planarbeid, behandling av private planer og byggesaksbehandlingen. Bymiljøetaten har ansvaret for gjennomføring av kommunens planer, herunder utarbeiding og gjennomføring av utbyggingsavtaler.

Byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig har ansvaret for kommunes boligpolitikk. Seksjon for bolig og områdesatsing kartlegger levekårsutfordringer og iverksetter levekårsutjevne tiltak i samarbeid med kommunens øvrige etater, Husbanken og private aktører.

### ***Planstrategi***

Gjeldende kommuneplan viser *sju soner for fortetting*. Planen har flere generelle bestemmelser som skal sikre kvalitet i bomiljøene. § 9 omhandler Bolig- og boligkvaliteter. I nye større prosjekt i fortettingssonene skal maksimum 20 prosent av boenhetene ha bruksareal under 50 m<sup>2</sup> og minimum 20 prosent bruksareal over 80 m<sup>2</sup>, dette for å sikre et bredt tilbud av leiligheter. Større prosjekter er prosjekter med mer enn 15 enheter. Nye boenheter skal ikke være mindre enn 35 m<sup>2</sup>. Det skal legges spesiell vekt på å tilrettelegge for familieboliger i byfortettingssoner og i levekårssoner med høy barneutflytting.

Bruksendring, herunder *hyblifisering*, er søknadspliktig. Studentboliger skal eies og driftes av en studentskipnad eller studentboligstiftelse.

Det er videre bestemmelser som skal sikre kvalitet knyttet til *Blågrønne strukturer* (§ 10), *Barn og unge* (§ 14) og Uteoppholdsareal generelt og spesielt relatert til de ulike *fortettingssonene* (§ 14). I § 26 settes det spesielle kvalitetskrav – som utnyttelse, bebyggelsesstruktur, funksjonsmangfold, med mere – til de tre fortettingssonene og til øvrige byggesoner.

Kommuneplanens bestemmelser danner rammer for det enkelte fortettingsprosjekt, der reguleringsplanen og utbyggingsavtaler er de viktigste virkemidlene. To ulike strategier for bruk av utbyggingsavtaler kan nevnes. I forbindelse med fortettingen på Paradis, benytter kommunen seg av en trinnvis modell. Her inngår en avtale etter hvert som vilkår for avtale er innfridd, at et delområde er modent for realisering. På Mindemyren har kommunen etablert en form for fondsmodell. Her tar kommunen på seg ansvaret for å realisere all infrastruktur i samsvar med avtalen. Utbyggerne betaler sin andel på etterskudd. En fondsmodell er økonomisk mer forpliktende for kommunen enn en trinnmodell og representerer større risiko. Samtidig er den en helhetlig modell for et større område og representerer en mulighet for å realisere samlede visjoner, for eksempel knyttet til en ønsket boligutvikling. Bergen kommunen har så langt ikke brukt utbyggingsavtale til å regulere antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse og krav til bygningers utforming. Dette gjøres via reguleringsplanene. Kommunen har videre ikke benyttet seg av utbyggingsavtaler til å sikre seg selv eller andre fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

### ***Hvordan kommunen møter levekårsutfordringene***

Større utfordringer har i de senere årene blitt håndtert via prosjektbaserte områdesatsinger. En områdesatsing er et offentlig finansiert utviklingsprogram, og er et samarbeid mellom stat og kommune hvor flere virkemidler ses i sammenheng, og hvor en utvikler prosjektrelaterte arbeidsformer, arbeidsmetoder og tiltak (Husbanken, 2019). Dette er prosjekter som strekker seg over fire til seks år, og som jobber med de fysiske forholdene så vel som de

sosiale i et område. Til tross for at dette har etablert seg som et verktøy for utsatte områder spesielt i byene, er det få vitenskapelige studier på områdesatsinger i Norge. Det som finnes av kunnskap, er oppdragsforskning og evalueringer som viser at områdeløftene påvirker boligpriser, helsetilstand, barnehagedeltakelse og skolerresultater. Det en mangler kunnskap om, er effektene av de ulike tiltakene i et områdeløft, deriblant etablering av ulike møteplasser (Andersen og Brattbakk, 2020). Områdesatsingen griper dypt inn i etablerte fysiske og sosiale strukturer. Et vesentlig element knyttet til mulighet for evaluering er tid. En kan ikke forvente at effektene ved satsingen vil vise seg umiddelbart etter prosjektavslutning. Dersom en velger et senere tidspunkt, vil flere prosjekter ut over prosjektets tiltak ha påvirket område.

En masteroppgave ved HVL (Meinert og Thomassen 2018) sammenlignet to områder med tanke på kvalitet for barnefamilier. Det ene, Møhlenpris, var gjenstand for områdesatsing på 1990-tallet. Det andre, Ytre Laksevåg, har nylig vært gjenstand for områdesatsing. Møhlenpris kom klart best ut. Det kan tyde på at det tar tid å observere forventede effekter.

*Bergen kommunes boligprogram* av i dag dreier seg om to temaer: Byutvikling for alle grupper og Opphoping av levekårsulemper. Kommunen er involvert i reparasjon i fem levekårssoner: Solheim nord, Indre Laksevåg, Ytre Arna, Loddefjord og Olsvik. Solheim nord, Indre Laksevåg og Loddefjord er påvirket av kommunens fortettingsstrategi. Mange etniske grupper velger å bo tett på hverandre.

Et viktig kommunalt boligsosialt virkemiddel er tildeling av boliger, startlån og etablerertilskudd. Målgruppen for *startlån* er de som ikke kan få lån, eller har langvarige problemer med å få lån eller tilstrekkelig lån i vanlig bank. Dette kan være

- økonomisk vanskeligstilte husstander
- barnefamilier med lav inntekt
- enslige forsørgere
- personer med nedsatt funksjonsevne
- flyktninger (kan søke uten å være norsk statsborger)
- personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag

Manglende egenkapital for å kunne få lån i bank er ikke i seg selv tilstrekkelig for å få startlån. Innvilgelse av startlån krever at husstanden har en brutto årsinntekt som er under veiledende inntektsgrenser og betjeningsevne for låneopptaket.

Etableringstilskuddet gis til de der det viser seg at et startlån ikke strekker til. Når det gjelder *startlån og etablerertilskudd*, er det markedet og den enkelte kjøper som bestemmer hvor hen velger / har råd til å etablere seg. Når et område kommer inn under en fortetningsdynamikk, er hensikten at attraktiviteten skal øke. Dette medfører samtidig en prisøkning. Markedet reagere positivt på fortetningsstrategien, og det er i seg selv positivt.

Kommunen erfarer imidlertid at den gruppen som er prisgitt startlån og etablerertilskudd for å komme inn på boligmarkedet, presses ut i områder med allerede negativ opphopning av levekårsindikatorer. Loddefjord og Ytre Arna er eksempler på slike områder. En mulighet er å utvide kjøpesummen og ha høyere inntektsgrenser, men jo mer en husstand får, jo mindre er igjen til fordeling til andre. Kommunen er engstelig for at byen skal bli mer segregert, og at levekårsutfordringer konsentreres ytterligere dersom ikke andre virkemidler kan brukes for å dempe prisene, spesielt i fortetningsområder. Dette er så langt utfordringer som er mer markante i andre *storbyer* enn i Bergen, men Bergen ønsker å ligge litt i forkant og unngå å bli en by med markante sosioøkonomiske forskjeller.

For øvrig er jo ikke dette en problemstilling bare for startlånskunder, men også for personene i det Oslo-kommune omtaler som *den tredje boligsektoren*, altså personer med en helt normal inntekt, men som mangler egenkapital eller kun har råd til bolig utenfor eller i enkelt områder i byen. Terskelen for kjøpesum ved et startlån er 3,5 millioner per leilighet. Dersom kommunen skulle prioritert å hjelpe noen utvalgte barnefamilier inn i nyere fortetningsområder, ville dette kostet, og eventuelt gå på bekostning av de andre. *Boligprogrammet* for 2010–2017 var som følger:

- En hadde 660 millioner i investeringer
- En bygde egne anlegg, på tomter kommunen eide
- En kjøpte bygg med tomt
- En kjøpt seg inn i borettslag/sameier
- En samarbeidet med boligbyggelag om tildelingsrett
- En forsøkte, med vekslende hell, forkjøpsrett iht. leiegårdsloven

Det nye programmet opererer med:

- Investeringsmidler på 500 millioner
- Rammer til tjenester og bemanning på 40 millioner årlig
- Kommunal bostøtte på 10 millioner årlig
- 125 leiligheter bygges for spesielle målgrupper
- 125 bygges i samarbeid med andre (har ikke investeringsutgifter til disse, men utgifter til kommunal bostøtte og andre tjenester)

Antall personer i boligkø er halvert mellom 2014 og 2016. Den brå nedgangen skyldes flere forhold, som at flere kommunale boliger ble tatt i bruk, endringer i det private leiemarkedet og en stor innsats for å bosette flyktninger. Kommunen har ingen akutt boligkrise. Ved årsskiftet til 2021 var det registrert 165 i boligkø. 145 av disse var enslige med tillegg utfordringer, en vanskelig gruppe å bosette, noe som fordrer at kommunen bygger egne boliger til disse. Bydelene Fana, Ytrebygda, Åsane og Fyllingsdalen er i dag definerte som foretrukne etableringsområder. Kommunen driver en *fortynningspolitikk* knyttet til opphoping av levekårsutfordringer, herunder å slå sammen mindre leiligheter til familiestørrelser.

En hovedutfordring knyttet til fortetting er hvordan sikre nye boliger for alle sosioøkonomiske grupper, herunder barnefamilier. Temaer som diskuteres er følgende:

- utnytte eiendom vi allerede eier
- strategisk erverv i fortetningsområder
- forkjøpsrett, en 10 %-regel
- tilvisningsavtaler
- påvirke gjennom dagens handlingsrom
- nye virkemidler

### ***Kommunalt initierte utleieboliger***

Bergen kommune har inngått fem *tilvisningsavtaler/kontrakter* for til sammen 107 boliger. De første boligene etter denne modellen ble tatt i bruk tidligere i år. I et utleieprosjekt med tilvisningsavtale får kommunen tilvisningsrett til alle boligene i prosjektet, men kan kun tildele inntil 40 prosent av boligene til enhver tid. Resterende 60 prosent leies ut på det åpne markedet. Den private aktøren som går inn på denne avtale med kommunen, kan søke Husbanken om grunnlån til kjøp av boliganlegg for utleie. Ordningen er fleksibel for begge parter, og



kommunen har ingen plikt til å benytte tilvisningsretten. Alle husstander, uavhengig av om bolig leies via det åpne marked eller tildeles av kommunen, skriver kontrakt med den private aktøren. For beboere som er tilvist fra kommunen, skal leiekontrakten ha en varighet på minimum tre år, de øvrige boligene i prosjektet leies ut med minimum fem års leiekontrakt.

### **Rettsapparatet – to episoder**

To saker tilknyttet kommunens mulighet til å håndheve en sosial boligpolitikk, nevnes. *Montana saken*. På 1990-tallet fikk *De eldres boligspareklubb* kjøpe en kommunal tomt til en meget gunstig pris, en indirekte kommunalt subsidiert meget attraktivt beliggende tomt, slik at prosjektet kunne komme inn under Husbankens rammebetingelser. Betingelsen fra kommunen var at framtidig salg skulle skje i samsvar med en angitt prisindeks. I 2012 endret spareklubben vedtektene slik at de kunne selge til markedspris. Bergen kommune gikk til rettssak mot vedtektsendringen, men tapte i flere rettsinstanser. Kommunen påstår at dette har svekket dens muligheter til å bruke avtaleverket som redskap til å håndheve en sosial boligpolitikk.

I forbindelse med kommunes områdesatsing i *Indre Laksevåg* innledet Bergen kommune en prosess for å overta eiendomsretten til et boligområde i forbindelse med at området var lagt ut for salg. Kommunen viste til loven om kommunal forkjøpsrett til leiegårder. Statsforvalteren stanset initiativet, og vedtaket kan ikke påklages.

Begge de nevnte sakene bør analyseres nøye. De er begge eksempler på kommunale initiativ knyttet til ønsket om en mer aktiv boligpolitikk. Skyllens utfallene mangelfull juridisk håndtering fra kommunens side eller reflekterer de nye statlige føringer? De vil uansett kunne danne presedens.

### **Kommentar**

Samspill og ansvarsfordeling mellom staten og Bergen kommune speiler hovedstrukturen i norsk boligpolitikk. Vektleggingen av selektive tiltak speiler

måten kommunen organiserer det boligpolitiske arbeidet sitt på ved to byrådsavdelinger med hjemler i to lover, *plan- og bygningsloven* og *sosialloven*.

Den byrådsavdelingen som arbeider med levekårsutfordringer, ser faren for økende segregering og sosioøkonomiske forskjeller som følge av pågående fortetningspolitikk. Kostnadene knyttet til nye boliger i fortetningsområdene er en vesentlig årsak til dette. Den delen av forvaltningen som håndhever plan- og bygningsloven, har begrensede muligheter til å svare på disse utfordringene. Ansvars og arbeidsfordeling i Bergen kommune speiler statens tilnærming til boligpolitikken.

Bergen kommune benytter seg av tilgjengelige virkemidler gitt i plan- og bygningsloven, ved ulike kombinasjoner av arealplanlegging og utby. Kommunen har imidlertid så langt ikke benyttet seg av utbyggingsavtaler til å sikre seg selv eller andre fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Kommunen driver ingen aktiv tomtepolitikk. Staten stimulerer heller ikke kommunen til å drive en aktiv tomtepolitikk.

Kommunen driver en meget aktiv boligpolitikk på siden av prosessene rundt plan- og bygningsloven, ved blant annet å inngå avtaler om kjøp av leiligheter i prosjekter knyttet til en bestemt utbygger.

Kommunens muligheter for å etablere en bredere sammensetning av befolkningen er begrenset av bebyggelsens fysiske strukturer. En har ikke hjemler til å påvirke kostnadsnivået. Kommunen har ikke så langt benyttet seg av muligheten for nyansering av kostnadsfordeling relatert til utbyggingsavtaler slik at enkelte områder kan få en billigere inngangsbillett enn andre, med mål om å etablere rimeligere boliger.

Vi tillater oss å peke på at boligsaken var et hovedtema og ofte en utløsende faktor for initiativ til arealplanlegging. Oppsplittingen av temaet bolig i to byrådsavdelinger svekker samspillet mellom bolig- og arealplanleggingen.

## Om bidragsyterne

**Carolyn Ahmer** er førsteamanuensis ved Høgskulen på Vestlandet. Hun er utdannet sivilarkitekt og har publisert flere artikler om temaet *universell utforming*. Hun er for tiden prosjektdeltaker i NFR-prosjektet *Building design for At-risk groups (BUILDER)*.

**Anne Sofie Handal Bjelland** er høgskolelektor ved Høgskulen på Vestlandet. Hun har master i byggeteknikk og arkitektur fra NMBU og underviser i bygningsfysikk, energibruk i bygg og arealplanlegging for folkehelse. Bjelland har erfaring som ekstern rådgiver og fra formidling.

**Sjur K. Dyrkolbotn** er professor ved Høgskulen på Vestlandet. Han underviser i juridiske og eiendomsfaglige emner på masteremnet i areal og eiendom.

**Ane Margrethe Lyng** er høgskolelektor ved Høgskulen på Vestlandet. Hun er utdannet Cand. agric. fra Norges landbrukshøgskole (NLH) og underviser i areal og eiendomsfaglige emner.

**Leiv Bjarne Mjøs** er professor i arealadministrasjon ved Høgskulen på Vestlandet. Han er utdannet jordskifte kandidat fra Norges landbrukshøgskole (NLH) og Dr.philos i eiendomsfag fra NMBU. Mjøs har praksis fra NVE, Bergen kommune og Statens kartverk. Han underviser i areal og eiendomsfaglige emner og er studieprogramansvarlig for masteremnet i areal og eiendom.

**Tonje Margrethe Nordås** er høgskolelektor ved Høgskulen på Vestlandet. Hun er utdannet landskapsarkitekt ved NMBU og har bakgrunn som arealplanlegger og i landmåling. Hun underviser i arealplanlegging, vei og landmåling.

**Akkelies van Nes** er professor ved Høgskulen på Vestlandet. Hun har ledet flere internasjonale forskningsprosjekt og nylig EU-prosjektet *SPACERGY*. Hun har publisert en rekke internasjonale artikler. van Nes underviser i fysisk planlegging, metode og vitenskapsteori.

**Connie Reksten** er førsteamanuensis ved Høgskulen på Vestlandet. Hun er utdannet etnolog og dr.art. fra Universitetet i Bergen og postdoktor i region og regionalisering. Reksten underviser i konflikthåndtering og vitenskapsteoretiske emner på masteremnet i areal og eiendom.

**Hans-Jacob Roald** er dosent emeritus ved Høgskulen på Vestlandet. Han er utdannet sivilarkitekt ved NTH og har mastergrad i urbanisme fra AHO. Roald har praktisert som privat konsulent, planlegger i kommunene Bergen, Oslo og Fjell og har ledet et baltisk-nordisk prosjekt om bærekraftige byer. Han underviser i byplanhistorie og planstrategier på masteremnet i areal og eiendom.

**Wendy Guan Zhen Tan** er førsteamanuensis ved Høgskulen på Vestlandet. Hun er arkitekt, urban designer og planlegger og utdannet Dr. ir. Nylige forskningsprosjekter er det EU-finansierte *SPACERGY* og det NWO-finansierte *R-LINK*. Tan underviser i arealplanlegging.

**Børge Aadland** er førstelektor ved Høgskulen på Vestlandet. Han er utdannet cand.jur. fra Universitetet i Bergen og underviser i juridiske og eiendomsfaglige emner.

# Litteratur

## Innledning

Bergen kommune (2015) *Bergen 2030: Kommuneplanens samfunnsdel*.

Bergen kommune (2020) *Boligpreferanseundersøkelse (u.s.): Bergen kommune*.

Holman, N. and Mace, A. 2013. *Compact Cities in England i Compact City Policies in England, Denmark, the Netherlands and Norway*. NIBR-rapport 2013:30.

## Delutredning 1 Overordnede vedtatte samfunns mål

Asplan Viak (2017) *Evaluering av handlingsprogrammet Ny energi rundt Damsgårdssundet*.

Bergen kommune (2015) *Bergen 2030: Kommuneplanens samfunnsdel*.

Bergen kommune (2019) *Bergen – en god by for alle*, Byrådets politiske plattform 2019–2023.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014) *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*, Kongelig resolusjon 2019.

Ohnstad, O. (2018) *Fra plan til realisering: Analyse av den klassiske bolig- og miljøfornyelsen* (Husbanken-rapport).

Roald, H.-J. (2014) *Byplanen, en historie om utviklingen av Bergen by*. Bergen: Scandinavian academic press.

Skirbekk, G. (2019) *Epistemic Challenges in a Modern World*. Zürich: Lit Verlag.

## Delutredning 2 Relevante internasjonale eksempler

Bjørn, N. (2021) Ph.d.: Beboerne og boligområdene er taberne i balladen om ghettoloven, *By og Bolig*, 5. januar. Tilgjengelig fra: [https://www.altinget.dk/by/artikel/phd-beboerne-og-boligomraaderne-er-taberne-i-balladen-om-ghettoloven?fbclid=IwAR3tPHIX4N6HqlQLr1L8K4osMdj\\_QcBS3rpZ3lyLE-5OeNSIWttVQQDPlos](https://www.altinget.dk/by/artikel/phd-beboerne-og-boligomraaderne-er-taberne-i-balladen-om-ghettoloven?fbclid=IwAR3tPHIX4N6HqlQLr1L8K4osMdj_QcBS3rpZ3lyLE-5OeNSIWttVQQDPlos)

Holth, F. (2017) Prosjektplanlegging etter tysk modell, *Kart og plan*, 1/2017, s. 68–76.

Stugu, S. (2018) *Vi trenger en inkluderende boligpolitikk*, De Facto, Notat 1:2018.

Bolig og planstyrelsen. Tilgjengelig fra: <https://www.trafikstyrelsen.dk/da/bolig#> (Hentet: 27. juni 2021).

### Delutredning 3 Eigarlinja

- Annaniassen, E. (2018) Om eierskap og eiendomsløshet i norsk boligsak etter 1814, i Røsnes, A. og Kristoffersen, Ø.R. (red.) *Eiendom og eierskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B. og Renå, H. (2014) *Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom*. NIBR-rapport 2014:8.
- Brunborg, I. (2021) Vurderer lovendring for å få flere inn i boligmarkedet. *E24!*, 3. februar. Tilgjengelig fra: <https://e24.no/privatoekonomi/i/7Kqr93/vurderer-lovendring-for-aa-faa-flere-inn-i-boligmarkedet>
- Fredensborg Bolig (2021) *LEIE TIL EIE*. Fredensborg Eiendom AS. Tilgjengelig fra: <https://fredensborgbolig.no/leietileie/> (Hentet: 5. februar 2021).
- Haugen, E.L., Edvardsen, A. og Torheim, Ø. (2019) Etter mange års kamp får boligeierne på Montana selge til markedspris. *Bergens Tidende*, 19. desember.
- Høgskulen på Vestlandet (2021) *Eiendomsdannelse i fortettings og transformasjonsområder*. Bergen: Høgskulen på Vestlandet.
- Jordheim, H. 2021. Skeptisk til «leie til eie»: – Når noe høres for godt ut til å være sant, er det ofte det. *E24!*, 3. oktober. Tilgjengelig fra: <https://e24.no/naeringsliv/i/zgLPow/skeptisk-til-leie-til-eie-naar-noe-hoeres-for-godt-ut-til-aa-vaere-sant-er-det-ofte-det>
- Lantmäteriet (2021) *Forskning*. Gävle: Lantmäteriet. Tilgjengelig fra: <https://www.lantmateriet.se/sv/Om-Lantmateriet/Om-oss/forskning/>
- Leiknes, A. og Mjøs, L.B. (2021) Informasjon om eksisterande eigedom, i Røsnes, A. (red.) *Arealadministrasjon*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ramsjord, E.H. (2014) *Eiendomsdannelse i bytransformasjon*. Doktoravhandling. Ås: Norges miljø- og biovitenskapelige universitet.
- Sandnes kommune (2019) Eierstrategi overfor Sandnes tomteselskap KF. Sandnes: Sandnes kommune.
- Statistisk sentralbyrå. 2017. *Stort flertall eier boligen*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/stort-flertall-eier-boligen#:~:text=Eierandelene%20er%20s%C3%A6rlig%20store%20blant,i%20husholdninger%20med%20h%C3%B8y%20inntekt.&text=Det%20er%20omtrent%202%2C3,de%20resterende%2023%20prosentene%20leier>

#### **Delutredning 4 Godt bomiljø – Good 'living' environment**

- Aerts, J. (2018) *Shaping urbanization for children: a handbook on child-responsive urban planning*. New York, UNICEF.
- Aghabeick L and van Nes A (2015) Ethnic groups and spatial behaviour in Rotterdam's neighbourhoods, i Karimi, K., Vaughan, L., Sailer, K., Palaiologou, G. og Bolton, T. (red.) *Proceedings of the 10th international space syntax symposium*, s. 102:1–102:17. London: Space Syntax Laboratory, The Bartlett School of Architecture, UCL.
- Asplan Viak og Spacescape (2016) *Uterom i tett by*. Bergen: Asplan Viak AS og Spacescape. Tilgjengelig fra: [https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00261/UTEROM\\_I\\_TETT\\_BY\\_261049a.pdf](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00261/UTEROM_I_TETT_BY_261049a.pdf) (Hentet: 25. mai 2018)
- Bergen kommune, Plan- og bygningsetaten (2018a) *Veileder for innledende stedsanalyse*.
- Bergen kommune, Plan- og bygningsetaten (2018b) *Strategi for fortetting innenfor Bergens sentrale deler, Rapport 1: Analyse av planområdet. Mulighetsstudie av store utviklingsområder*.
- Björklid, P. og Nordström, M. (2007) Environmental Child-Friendliness: Collaboration and Future Research. *Children, Youth and Environments* 17(4), s. 388–401.
- Churchman, A. (2003) Is There a Place for Children in the City?. *Journal of Urban Design* 8:2, s. 99–111. doi: 10.1080/13574800306482
- Cuthbert A.R. (2007) Urban design: requiem for an era – review and critique of the last 50 years. *Urban Design International*. 12, s. 177–223.
- Cuthbert A.R. (2012) *Understanding Cities: Method in Urban Design*. London: Routledge.
- Driskell, D. (2017) *Creating Better Cities with Children and Youth: A Manual for Participation*. Routledge.
- Eldijk, J. van (2014) *Trygghetsutredning Noltorp*. Göteborg: Rambøll.
- Ellefsen, K.O. og Tvilde, D. (1990) *Realistisk byanalyse*. Arkitektavdelingen NTH, Trondheim.
- Gehl, J. (2011) *Life between buildings: using public space*. Washington D.C.: Island Press.
- Grodach, C, Kamruzzaman, L, Harper, L, (2019) 20-Minute Neighbourhood – Living Locally Research, Monash University, Melbourne. Tilgjengelig fra: [https://www.monash.edu/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0011/2045396/Monash-20-Min-Neighbourhood-Final-Report-29-11-19.pdf](https://www.monash.edu/__data/assets/pdf_file/0011/2045396/Monash-20-Min-Neighbourhood-Final-Report-29-11-19.pdf)
- Guttu, J. (2003) Eneboligen – som ideal for folket og utfordring for fagfolket. *Tidsskrift for kulturforskning* 2(3), s. 23–40. Tilgjengelig fra: <http://ojs.novus.no/index.php/TFK/article/view/403> (Hentet: 25. mai 2018).

- Hidayati, I., Yamu, C. og Tan, W. G. Z. (2019) The Emergence of Mobility Inequality in Greater Jakarta, Indonesia: A Socio-Spatial Analysis of Path Dependencies in Transport–Land Use Policies. *Sustainability* 11(18), 5115.
- Hidayati, I., Yamu, C. og Tan, W. G. Z. (2020a) Realised pedestrian accessibility of an informal settlement in Jakarta, Indonesia. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, s. 1–23. doi: 10.1080/17549175.2020.1814391
- Hidayati, I., Tan, W. G. Z. og Yamu, C., (2020b) How gender differences and perceptions of safety shape urban mobility in Southeast Asia. *Transportation Research Part F: Traffic Psychology Behaviour* 73, 155–173. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1016/j.trf.2020.06.014>
- Hillier, B. (1996) *Space is the Machine*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hillier, B. og Hanson, J. (1984) *The social logic of space*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hillier, B. og Salbaz, Ö. (2005) High Resolution Analysis of Crime Patterns in Urban Street Networks: an initial statistical sketch from an ongoing study of a London borough, i Nes, A. van (red.) *Proceedings Space Syntax. 5th International Symposium at TU Delft*. Delft, Nederland: Techne Press.
- Hillier, B. og Shu, S. (2000) Crime and urban layout: the need for evidence, i Ballintyne S., Pease, K. and McLaren, V. (red.) *Secure Foundations: Key issues in crime prevention, crime reduction and community safety*, Institute for Public Policy research, London.
- Hillier, B., Penn, A., Hanson, J., Grajewski, T., og Xu, J. (1993) *Natural movement: or, configuration and attraction in urban pedestrian movement*, Environment and Planning B: Planning and Design, 1993, 20(1), s. 29–66.
- Hillier, B., Penn, A., Banister, D. og Xu, J. (1998) Configurational modelling of urban movement networks. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 25, s. 59–84.
- Hillier, B., Turner, A., Yang, T. og Park, H.-T. (2007) Metric and Topo-Geometric Properties of Urban Street Networks: some convergences, divergences and new results. *Proceedings of 6th International Space Syntax Symposium*. Istanbul.
- Hillier, B., Yang, T., og Turner, A. (2012) Normalising least angle choice in Depthmap and how it opens up new perspectives on the global and local analysis of city space. *Journal of Space Syntax* vol. 3 (nr. 2), s. 155–193.
- Hoek, J.W. van den (2010) The Mixed Use Index (Mixed-use Index) as Planning Tool for New Towns in the 21st Century, i Provoost M. (red.) *New Towns for the 21st Century: the Planned vs, the Unplanned city*. Amsterdam: SUN Architecture, s. 198–207.
- Isdahl, B. (2007) På taket, i gården, i parken: Kvalitetskriterier for uterom i tett by. (Norsk Form- og Husbanken-rapport). Tilgjengelig fra: [http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/2805/paa\\_taket.pdf](http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/2805/paa_taket.pdf) (Hentet: 25. mai 2018).
- Jacobs, J. (2000) *The Death and Life of Great American Cities*. London: Pimlico.



- Jago, R., Thompson J.L., Page A.S., Brockman, R., Cartwright, K. og Fox, K.R. (2009) Licence to be active: parental concerns and 10-11-year-old children's ability to be independently physically active. *Journal of Public Health*, 31 nr. 4, s. 472–477.
- Koning, R.E., Roald, H.-J. og van Nes, A. (2020a) A Scientific Approach to the Densification Debate in Bergen Centre in Norway. *Sustainability*, 12(21), 9178. Tilgjengelig fra: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/21/9178>
- Koning, R.E., Tan, W.G.Z., og Nes, A. van (2020b) Assessing Spatial Configurations and Transport Energy Usage for Planning Sustainable Communities. *Sustainability*, 12(19), 8146. Tilgjengelig fra: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/19/8146>
- Lynch, K. (1960) *The image of the city*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Matthews, H. og Limb, M. (1999) Defining an agenda for the geography of children: review and prospect. *Progress in Human Geography*, 23(1), s. 61–90. doi:10.1191/030913299670961492
- Meinert, M., Thomassen, S.T., van Nes, A., Roald, H.-J., og Skovsgaard T.L. (2019) How children use urban space in two different neighbourhoods in Bergen, Norway, i Qiang, S. et al. (red.) *Proceedings of the 12th international space syntax symposium*. Beijing: Beijing Jiao Tong University. Tilgjengelig fra: <http://www.12sssbeijing.com/upload/file/1562667891.pdf>
- Miljøverndepartementet (1993a) *Stedsanalyse: Eksempel Sykkylven*. T-988. ISBN 82-7243-952-2.
- Miljøverndepartementet (1993b) *Stedsanalyse: Innhold og gjennomføring*. T-986. ISBN 82-7243-958-6.
- Miljøverndepartementet (1993c) *Estetikk i plan og byggesaker*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/24576601587247a19b81f56642a0f5cc/6105-estetikk.pdf>
- Miranda, J.V. og Nes, A. van (2020) Sexual Violence in the City: Space, Gender, and the Occurrence of Sexual Violence in Rotterdam. *Sustainability* 12, 7609. Tilgjengelig fra: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/18/7609>
- Mitra, R. (2013) Independent Mobility and Mode Choice for School Transportation: A Review and Framework for Future Research. *Transport Reviews* 33, s. 21–43. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1080/01441647.2012.743490>
- Moudon, A.V. (1997) Urban morphology as an emerging interdisciplinary field. *Urban Morphology*, 1, s. 3–10.
- Nes, A. van (2002) *Road Building and Urban Change: the effect of ring roads on the dispersal of shop and retail in Western European towns and cities*. Doktoravhandling. Ås: Norges landbrukshøgskole.
- Nes, A. van (2005a) The Burglar's Perception of His Own Neighbourhood, i Nes, A. van (red.) *Proceedings Space Syntax. 5th International Symposium at TU Delft*. Delft, Nederland: Techne Press.

- Nes, A. van (2005b) Typologies of shopping areas in Amsterdam, i Nes, A. van (ed.) *Proceedings Space Syntax. 5th International Symposium at TU Delft*. Delft, Nederland: Techne Press.
- Nes, A. van (2007) Centrality and economic development in the Rijnland region. Social and spatial concepts of centrality, i Kubat, A.S. (red.) *Proceedings Space Syntax. 6th International Symposium*. Istanbul.
- Nes, A. van (2012) Between Heaven and Earth. Christian Norberg-Schulz's contribution to the phenomenology of place and architecture, i *Environmental and Architectural Phenomenology*, vol. 23 (nr. 1, vinter).
- Nes, A. van (2014) Space Syntax in Theory and Practice, i Lee, D., Dias, E., Scholten, H.J. (red.) *Geodesign by Integrating Design and Geospatial Sciences*. Springer (u.s.), s. 237–257. Tilgjengelig fra: [http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-319-08299-8\\_15#page-3](http://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-319-08299-8_15#page-3)
- Nes, A. van (2019) Various morphological analyses methods applied in teaching on BSc and MSc level, i Qiang S. et al. (red.) *Proceedings of the 12th international space syntax symposium*. Beijing: Beijing Jiao Tong University. Tilgjengelig fra: <http://www.12sssbeijing.com/upload/file/1562663455.pdf>
- Nes, A. van og López, M.J.J. (2010) Macro and micro scale spatial variables and the distribution of residential burglaries and theft from cars: an investigation of space and crime in the Dutch cities of Alkmaar and Gouda. *Journal of Space Syntax 2*, s. 296–314.
- Nes, A. van og López, M.J.J. (2013) Spatial-socio classification of deprived neighbourhoods in the Netherlands: Strategies for neighbourhood revitalization, i Kim, Y.O., Park, H.T. og Seo, K.W. (red.) *Proceedings of 9th International Space Syntax Symposium*. Seoul, Sør-Korea.
- Nes, A. van og Yamu, C. (2020) Exploring Challenges in Space Syntax Theory Building: The Use of Positivist and Hermeneutic Explanatory Models. *Sustainability*, 12, s. 1–21.
- Nes, A. van og Yamu, C. (2021) *Introduction to Space Syntax in Urban Studies* (under publiserings 2021). Springer Nature.
- Nes, A. van, Berghauser Pont, M., Mashhoodi, B. (2012) Combination of space syntax with spacematrix and the mixed use index. The Rotterdam South test case, i *Proceedings of Eight International Space Syntax Symposium*, Santiago de Chile.
- Nes, A. van, López, M.J.J., de Bonth, L., Verhagen, D. og Waayer, S. (2013) How space syntax can be applied in regenerating urban areas. Applying macro and micro spatial analyses tools in strategic improvements of 8 Dutch neighbourhoods, i Kim, Y.O., Park, H.T. og Seo, K.W. (red.) *Proceedings of 9th International Space Syntax Symposium*. Seoul, Sør-Korea.
- Newman, O. (1972) *Defensible Space*. Crime prevention through urban design. New York: Macmillan Company.
- Norberg-Schulz C. (1971) *Mellom himmel og jord. En bok om steder og hus*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Norberg-Schulz C (1980) *Genius Loci: Towards a Phenomenology of Architecture*. New York: Rizzoli International Publications INC.
- Panerai P., Castex, J., Depaule, J.C. og Samuels, I. (2004) *Urban forms—the death and life of the urban block*. London: Architectural Press.
- Riksantikvaren (2009): *Kulturhistorisk stedsanalyse. En veileder i bruk av DIVE*. Oslo: Riksantikvaren.
- Rooij, L. de og Nes, A. van (2015) The perceived safety and spatial behaviour in three different neighbourhoods in Rotterdam, i *Proceedings of the 10th international space syntax symposium*. London: The Bartlett School of Architecture, UCL.
- Rueb, L. og Nes, A. van (2009) Spatial behaviour in Dutch dwelling areas. how housing layouts affects its users' behaviour, i Koch, D., Marcus, L. og Steen, J. *Proceedings of 7th International Space Syntax Symposium*, Stockholm, Sweden: KTH.
- Rønneberg Nordhov N.A., Weebe Ritland, P., Larsen, A., og Nes, A. van (2019) The role of building entrances towards streets and the perception of safety in six neighbourhoods in Bergen, i *Proceedings of the 12th international space syntax symposium*. Beijing: Beijing Jiao Tong University.
- Rådberg, J. (1996) Towards a theory of sustainability and urban quality; A new method for typological urban classification, i *Proceedings of 14th Conference of the International Association for People-environment Studies*, Stockholm, s. 384–392.
- Schmidt, L. (2014) *Kompakt by, bokkvalitet og sosial bærekraft*. NIBR-rapport 2014:12. Oslo: By- og regionsforskningsinstituttet NIBR.
- Sharmin, S., Kamruzzaman, M., (2017) Association between the built environment and children's independent mobility: A meta-analytic review. *Journal of Transport Geography* 61, s. 104–117. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2017.04.004>
- Spacescape, Stockholm Stad (2013) *Stockholm stads utbyggnadspotensial. En analys av 100K och översiktsplanens stadsutvecklingsstrategier*.
- Tan, W.G.Z. og Klaasen, I. (2007) Exploring 24/7 environments. *Town Planning Review* 78, s. 699–724.
- Tan, W.G.Z., Janssen-Jansen, L.B. og Bertolini, L. (2013) The Role of Incentives in Implementing Successful Transit-Oriented Development Strategies. *Urban Policy and Research* 32, s. 1–20. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1080/08111146.2013.832668>
- Tennøy, A. og Saglie I-L. (2000) *Stedsanalyser i planlegging* (NIBR-prosjektrapport 2000:19). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Vagstein A.M. (1999) *Stedet og det Stemte Rom*. Sammenheng mellom Sted og Arkitektur. Doktoravhandling. Oslo: Arkitektthøgskolen i Oslo.
- Whyte, W.H. (1980) *The social life of small urban spaces*. Washington D.C.: The Conservation foundation.

Ye, Y. og Nes, A. van (2014) Quantitative tools in urban morphology: Combining space syntax, spacematrix and mixed-use index in a GIS framework. *Journal of Urban Morphology*, Vol 18 (nr. 2), s. 97–118.

### **Delutredning 5 Hva er en inkluderende og representativ befolkningssammensetning?**

Asplan Viak (2018) *Kommunen som aktiv boligpolitisk aktør* (u.s.) (Kommunesektorens organisasjon-rapport).

Bergen kommune (2015) *Boligmelding 2014 – 2020*. Bergen: Bergen kommune.

Bergen kommune (2019) *Program for boligforsyning 2019-2030 Fase 1 -melding om status og forslag til videre oppfølging*. Utkast. (u.s.): Bergen kommune.

Bergen kommune (2020) *Boligpreferanseundersøkelse* (u.s.): Bergen kommune.

Bergsli, H. og Hofstad, H. (2017) *Folkehelse og sosial bærekraft. En sammenligning og diskusjon av begrepsinnhold, målsettinger og praktiske tilnærminger* (NIBR-rapport).

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (u.d.) *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*.

Ruud, M.E., Barlindhaug, R. og Nørve, S. (2013) *Fremtidige boligbehov* (NIBR-rapport).

Stugu, S. (2018) *Vi trenger en inkluderende boligpolitikk* (u.s.): De Facto-rapport.

### **Delutredning 6 Hvem er målgruppen for en tredje boligsektor?**

Barlindhaug, R. og Astrup, K. (2012) *Housing Affordability. En drøfting av begreper og beregning av indikatorer* (NIBR-notat 2012:110).

Bergen kommune (2020) *Program for boligforsyning 2019-2030*. Delrapport.

Bergen kommune (2019) *Program for boligforsyning 2019-2030. Fase 1 -melding om status og forslag til videre oppfølging*. Utkast.

Dokken T. og Langeland, S. (2016) *Lavinntekt i Norge – tilstand og utviklingstrekk. Arbeid og velferd 1 / 2016*. NAV og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Eiendom Norge (2019a) *Den norske sykepleierindeksen*. Tilgjengelig fra: <https://eiendomnorge.no/blogg/den-norske-sykepleierindeksen-2019-article360-923.html> (Hentet: 14. november 2020).

Eiendom Norge (2019b) *Den norske familieindeksen*. Tilgjengelig fra: <https://eiendomnorge.no/blogg/den-norske-familieindeksen-article459-923.html> (Hentet: 21. februar 2021).

Eiendom Norge (2020a) *Sykepleierindeksen H1 2020*. Tilgjengelig fra: <https://eiendomnorge.no/aktuelt/blogg/sykepleierindeksen-h1-2020>. (Hentet: 14. november 2020).

- Eiendom Norge (2020b) *Eiendom Norges boligprisstatistikk NOVEMBER 2020*. Hoveddokument. Eiendom Norge.
- Eiendomsverdi (2021) *Statistikkuttrekk for Bergen, selveierleiligheter etter m2 og for postnr. 5237*. Bak betalingsmur. Eiendomsverdi AS, 09.02.2021.
- Eriksen, A. (2020) Den tredje boligsektor – hvor blir den av? *Plan*, vol. 52, s. 20–27.
- Lindquist, K.G. og Vatne, B.H. (2019) Husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet. *Tidsskrift for boligforskning* 2(1), s. 6–22.
- Lund, A. 2018. Den norske sykepleierindeksen. *Tidsskrift for boligforskning* 01, vol. 1, s. 67–73.
- Normann, T.M. (2017) *Hvordan måle boutgiftsbelastning? En diskusjon av forholdet mellom inntekter og utgifter til bolig*. SSB-notat 2017/06. Oslo–Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Prosser, S. (2020) Den tredje boligsektor: Hva det kan bli, og hvorfor vi trenger det. *Tidsskrift for boligforskning* 02, vol. 3, s. 180–192.
- Statistisk sentralbyrå (2018) *Bolig og boforhold - for befolkningen og utsatte grupper*. Rapport 2018 nr. 13.

## **Delutredning 7 Boligmarkedet og en tredje boligsektor**

- Benedictow, A., Frisell, M.M., Gyene, M. og Flatval, V.S. (2020) *Vanskeligstilte på boligmarkedet og betydningen av et velfungerende langsiktig leiemarked*. Benedictow et al. AS, rapport nr. 20-2020.
- Bergen kommune (2015) *Bergen 2030: Kommuneplanens samfunnsdel*.
- Bergen kommune (2019) *Program for boligbygging i Bergen 2019-2030*.
- Bergen kommune (2021). *Krauspesifikasjon*. Tilgjengelig fra: <https://www.bergen.kommune.no/basic30/dldoclink.asp?docid=BKDOK-2010-00315>
- Bergen kommune, Prognosesenteret (2018) *Bolig- og befolkningsrapport for Bergen kommune*.
- Christiansen, I.M. (2020) *Boligeierne og marginalene: en studie av de ikke-kommersielle boliginitiativene til Tøyen Boligbyggelag og Oslobyrådet*. Masteroppgave. Bergen: Universitetet i Bergen, s. 161.
- Departementene (2018) *Fornyhet strategi for boligmarkedet. For en trygg bolighandel, bedre bomiljø, effektive byggeprosesser og bærekraftig gjeld* (strategirapport). Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/3737467ab7a74611a27dabdded23e9e2/fornyhet\\_strategi\\_boligmarkedet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/3737467ab7a74611a27dabdded23e9e2/fornyhet_strategi_boligmarkedet.pdf)
- Dokka, Å.G. (2018) *Mindre vanlig å eie bolig blant økonomisk utsatte grupper*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/mindre-vanlig-a-eie-bolig-blant-okonomisk-utsatte-grupper>

- Galster, G. og Wessel, T. (2019) Reproduction of social inequality through housing: A three-generational study from Norway. *Social Science Research*, 78, s. 119–136. doi: 10.1016/j.ssresearch.2018.12.016.
- Hanssen, G.S. (2018) *EVAPLAN – evaluering av plan- og bygningsloven sett i lys av folkehelsesloven*. NIBR, OsloMet.
- Jensen, C.H. og Holseter, C. (2017) *Leiemarkedsundersøkelsen 2017*. SSB-dokumentasjonsrapport. Oslo–Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve*.
- Nordal, B., Barlindhaug, R., Havnen, E., Nørve, S., Aamo, A.S. (2011) *Utbyggerstyrt byutvikling?* NIBR-rapport 2011:21. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Oslo kommune (2019a) *Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk*. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13325532-1558347273/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Kunnskapsgrunnlag%20for%20en%20kommunal%20boligpolitikk.pdf>
- Oslo kommune (2019b) *Oslos nye boligpolitikk. Nye veier til egen bolig* (byrådssak 145/19). Oslo 2019.
- Rana, I. og Christiansen, S.C. (2019) *Sosial boligutvikling for den tredje boligsektor*. NMBU.
- SSB (2017) *Stort flertall eier boligen*. Oppdatert 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/stort-flertall-eier-boligen>
- SSB (2018) *Boforhold, registerbasert*. Publisert, mai 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/statistikker/boforhold/aar/2019-05-07?fane=arkiv>.
- Stugu, S. (2017) *Boliger for alle. Hvordan sikre et mangfoldig bomiljø i Osloområdet*. De Facto-rapport 3, 2017.
- Thorsen, L.R. (2017) *Vanskeligstilte på boligmarkedet. Hvordan måle og hvem er utsatt på boligmarkedet?* SSB-rapport 2017/6. Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: [https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/302752?\\_ts=15b3883f218](https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/_attachment/302752?_ts=15b3883f218)
- Aarseter, N. (2018) *EVAPLAN – evaluering av plan- og bygningsloven*. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/contentassets/573a930fea5643f196012f6321bbc833/nils-aarsaether-EVAPLAN-resultat.pdf>

## Delutredning 8 Eksisterende og ny/forventet bygningsmasse

- Andersen, B. og Brattbakk, I. (2020) Områdesatsinger i Norge. Et skjørt kunnskapsgrunnlag for strategier og tiltak, *Tidsskrift for boligforskning*, 3(02), s. 130–147. doi: 10.18261/issn.2535-5988-2020-02-03.
- Axelsen, G. (2019) *Dette er Norge*. Tilgjengelig fra: [https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/394054?\\_ts=16ccd1cf9e0](https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/394054?_ts=16ccd1cf9e0).
- Bergen kommune (2019) *KPA 2018: Kommuneplanens arealdel*. Bergen bystyre, 19. juni 2019.
- Bjelland, A.S.H. og Henriksen, R.E. (2019) Når vi alle skal ha livets innspurt hjemme. *Plan*, 51(01), s. 22–27.
- Brattbakk, I., Brevik, I., Guttu, J., Lund, P.-Ø., Ruud, M.E. og Schmidt, L. (2006) *Tiltak i tide. Muligheter og utfordringer for Groruddalen*. NIBR-notat 2006:126.
- Brattbakk, I. (2020) Trangbodddhet og barnefamiliers hverdagsliv i koronaens tid. *Tidsskrift for boligforskning* 3(01), s. 7–31. doi: 10.18261/issn.2535-5988-2020-01-02.
- Grønningsæter, A.B. og Roy A.N. (2011) *Bolig, helse og sosial ulikhet*. IS-1857. Oslo: Helsedirektoratet.
- Hansen, T. (2007) *Bolignormer, helse og velferd: Drøfting av bolignormer, deres grunnlag og rolle i boligpolitikk og planlegging*. 7. SINTEF Byggforsk, s. 145.
- Hauge, Å.L., Flyen, C., Venås, C., Aall, C., Kokkonen, A. og Ebeltoft, M. (2018) *Attitudes in Norwegian insurance companies towards sharing loss data – Public-private cooperation for improved climate adaptation*. Klima 2050 Report 11. Trondheim: SINTEF Building and Infrastructure, s. 47. Tilgjengelig fra: [www.klima2050.no/s/WWW\\_Attitudes-to-sharing-loss-data\\_25082019\\_ALH.pdf](http://www.klima2050.no/s/WWW_Attitudes-to-sharing-loss-data_25082019_ALH.pdf)
- Helgesen, M., Holm, A., Monkerud, L og Schmidt, L. (2014) *Bolig og folkehelse – hva er sammenhengen?: En litteraturstudie*. NIBR-rapport 2014:16. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). doi: 10.7577/nibr/rapport/2014/16.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2014) *Omsorgsplan 2015 og 2020*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/helse--og-omsorgstjenester-i-kommunene/innsikt/omsorgsplan-2015-og-2020/id737786/> (Hentet: 26. april 2021).
- Hess D.B., Tammaru, T. og Ham, Maarten van (2018) Lessons Learned from a Pan-European Study of Large Housing Estates: Origin, Trajectories of Change and Future Prospects, i Hess et al. (red.) *Housing Estates in Europe: Poverty, Ethnic Segregation and Policy Challenges*. The Urban Book Series. Springer, Cham, s. 3–31.
- Husbanken (2019) *Områdesatsing*. Tilgjengelig fra: <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/omradesatsing/> (Hentet: 2. februar 2021).

- Høyland, K., Denizou, K., Halvorsen, T. og Moe, E. (2020) *Bo hele livet. Nye bofelleskap og nabolag for gammel og ung*. SINTEF Fag 65. SINTEF Community-rapport på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet.
- Kristoffersen, Ø.R. og Røsnes, E.A. (2018) *Eiendom og eierskap: Om forståelsen av fast eiendom og dens betydning i verdiskapning og samfunnsbygging*. 1. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Manum, B. (2006) *Apartment Layouts and Domestic life; The interior Space and its Usability*. Doktoravhandling. Oslo: Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.
- Medby, P., Denizou, K. og Christophersen, J. (2011) *Kartlegging av statistikk om universell utforming og tilgjengelighet*. (samarbeidsrapport NIBR/SINTEF). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). doi: 10.7577/nibr/samarbeidsrapport/2011/2.
- Norske arkitekters landsforbund (2019) *Håndbok i aldersvennlig stedsutvikling*. Tilgjengelig fra: [https://issuu.com/arkitektur.no/docs/h\\_ndbok\\_aldersvennlig\\_stedsutviklin](https://issuu.com/arkitektur.no/docs/h_ndbok_aldersvennlig_stedsutviklin) (Hentet: 4. februar 2021).
- NOU 2020:16 *Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle*.
- Proba Samfunnsanalyse (2020) *Erfaringer fra tre utsatte byområder. Hvilke erfaringer har personer som bor eller jobber i byområder med levekårsutfordringer?* Rapport 2020-07.
- Revol, M.K., Sandvik L. og With, M.L. (2018) *Bolig og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper*. Rapporter 2018/13. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Sandlie, H.C. og Grødem, A.S. (2013) *Bolig og levekår i Norge 2012*, NOVA-rapport, s. 157.
- Schmidt, L. (red.) (2009) *Små boliger – en kunnskapsoversikt*. (NIBR-rapport: 2009:1) 978-82-7071-766-8 2009:1. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), s. 219.
- Simson, K. von og Umblijs, J. (2019) *Boforhold og velferd*. Institutt for samfunnsforskning, rapport 2019:2. Tilgjengelig fra: [https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2579826/Boforhold%20og%20velferd\\_web.pdf](https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2579826/Boforhold%20og%20velferd_web.pdf) (Hentet: 10. november 2020).
- SSB (2015) *Trangbodddhet*. Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/a/metadata/conceptvariable/vardok/3462/nb> (Hentet: 3. november 2020).
- SSB (2017) *Én av ti bor trangt*. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/en-av-ti-bor-trangt> (Hentet: 10. november 2020).
- SSB (2020a) 06265: *Boliger, etter region, bygningstype, statistikkvariabel og år*. Statistikkbanken. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/06265/tableViewLayout1/> (Hentet: 26. oktober 2020).



- SSB (2020b) 06266: *Boliger, etter bygningsår, statistikkvariabel og år*. Statistikkbanken. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/06266/tableViewLayout1/> (Hentet: 26. oktober 2020).
- SSB (2020c) 06266: *Boliger, etter bygningstype og byggeår (K) 2006 - 2020*, PX-Web SSB. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/06266/> (Hentet: 26. oktober 2020).
- SSB (2020d) 06513: *Boliger, etter bruksareal, statistikkvariabel og år*. Statistikkbanken. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/06513/tableViewLayout1/> (Hentet: 26. oktober 2020).
- SSB (2020e) 10149: *Boliger, etter eieform, statistikkvariabel og år*. Statistikkbanken. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/10149/tableViewLayout1/> (Hentet: 26. oktober 2020).
- SSB (2020f) 11087: *Husholdninger, etter region, husholdningstype, trangboddhet, statistikkvariabel og år*. Statistikkbanken. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/11087/tableViewLayout1/> (Hentet: 3. november 2020).
- Tolfsen, C.B., Rossholt, H.H. og Turkerud, K. (2020) Bittesmå leiligheter til skyhøye priser. *NRK*, 15. juli. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/osloogviken/bittesma-leiligheter-til-skyhoye-priser-1.15083411> (Hentet: 29. oktober 2020).
- Vestland fylkeskommune (2018) *Vestland: Statistikk og utviklingstrekk*. Tilgjengelig fra: <https://www.vestlandfylke.no/globalassets/planlegging/regional-planstrategi/vestland-statistikk-og-utviklingstrekk.pdf> (Hentet: 26. april 2021).

## **Delutredning 9 Juridiske og økonomiske virkemidler**

- Fossli I. og Abrahamsen E.D. (2018) *Boligbyggelagens utvikling*. Masteroppgave. Høgskulen på Vestlandet.
- Gabrielsen G.V. (2014) *Groruddalen: Oslos vakreste verkebyll? – problemrepresentasjoner og stedsforståelse i Groruddalssatsingen*. Doktoravhandling. Oslo: Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.
- Hendricks, A., Kalbro, T., Llorente, M., Vilmin, T. og Weitkamp, A. (2017) Public Value Capture of Increasing Property Values – What are “Unearned Increments”? A comparative study of France, Germany and Sweden, i Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Mansberger, R., Paulsson, J., Hernik, J. og Kalbro, T. (red.) *Land Ownership and Land Use Development. The Integration of Past, Present and Future Management Policies*. European Academy of land and Use and Development. Zürich: Vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.
- NOU 1980:6. *Eierleiligheter*.
- NOU 2002:2. *Boligmarkedene og boligpolitikken*.

NOU 2014:6. *Revisjon av eierseksjonsloven.*

OBOS, Selvaag Bolig, JM, Backe, Veidekke, NCC, Naturbetong, Eiendomsplan, USBL, Sorenga Utvikling, AF Gruppen og Urbanium (2012) *Utviklingen på boligmarkedet i Oslo – Etter bystyrets nye leilighetsnorm i 2007*. Tilgjengelig fra: <https://www.obos.no/?nid=4932411&iid=4954029&pid=Obos-SidebarDownloadBox-Files.Obos-DocumentLinks-File&usg=AOvVaw3CogOf-wZ6ghw6bjrW6sa3> (Hentet: 26. februar 2021).

Prop. 39 L (2016–2017) *Lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven)*.

Prop. 36 L (2018–2019) *Endringer i eigarseksjonslova mv. (korttidsutleige, skjerp av ervervsavgrensing og eigarskiftegebyr)*

Revoll, M.K., Sandvik, L. og With, M.L. (2018) *Bolig og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper*. SSB-rapport 2018/13. Oslo–Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

Utleiemegleren (2020) *Leieprisstatistikk*. Tilgjengelig fra: <https://www.utleiemegleren.no/presse/prisstatistikk/Oslo>. (Hentet: 01. november 2020).

Aadland, B. (2014) Eiendomsrett, særlige tinglige retter, samt bo- og eieformer i fast eiendom, i Røsnes, A. (red.) *Arealadministrasjon*. Oslo: Universitetsforlaget, s. 43–60.

### **Delutredning 10 Tilgjengelige og anvendte økonomiske og juridiske virkemidler på statlig og kommunalt nivå**

Bergen kommune (2019a) *KPA 2018: Kommuneplanens arealdel*. Bergen bystyre, 19. juni 2019.

Bergen kommune (2019b) *Program for boligbygging i Bergen 2019-2030*.

NOU 2002:2. *Boligmarkedene og boligpolitikken*.

NOU 2011:15. *Rom for alle*.

Intervju med Ingerd Lene Nyheim, seksjon for bolig og områdesatsing ved Bergen kommune, 27. mars, 2020.