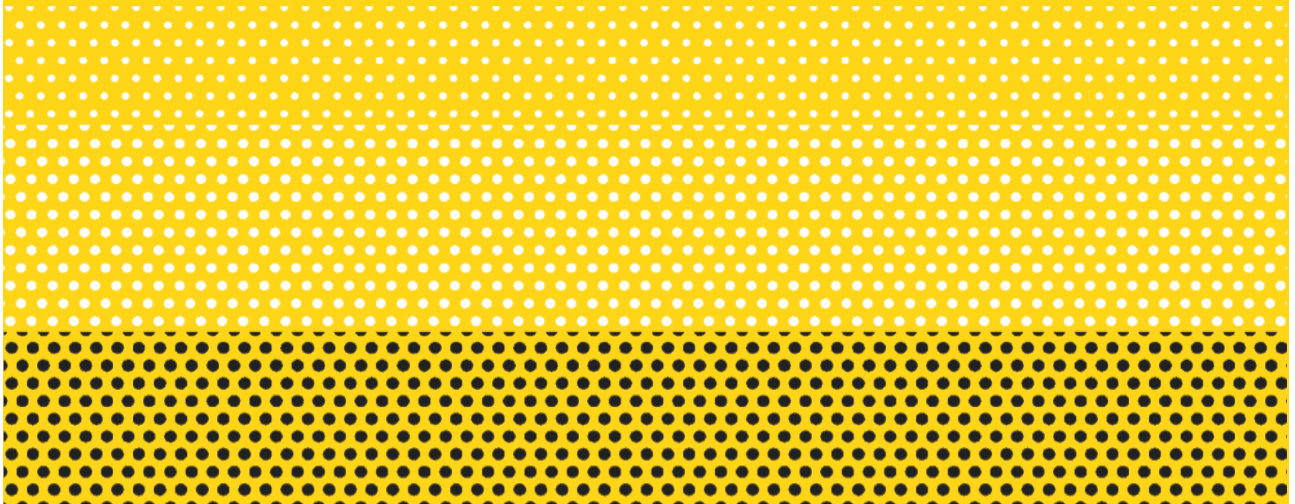


RAPPORT NR. 2/2014 • MANIFEST SENTER FOR SAMFUNNSANALYSE

KOMMUNANE BYGGER LANDET

Handlingsrommet for ein aktiv lokal bustadpolitikk



Rapporten er utarbeidd av Tore Syvert Haga, med utgangspunkt i masteroppgåva hans: «Kommunal sosial utbyggingspolitikk – bustadpolitiske mål og verkemiddel», UMB 2013



MANIFEST

SENTER FOR SAMFUNNSANALYSE

Kolstadgata 1, 0652 Oslo • post@manifestanalyse.no • www.manifestanalyse.no

Innhald

SAMANDRAG	1
<i>Faksimile fra NRK 05.03.14</i>	<i>2</i>
FORORD	4
<i>Boks 1: Den bustadsosiale vendinga og Husbanken sitt fall</i>	<i>5</i>
<i>Kven er taparane i den norske bustadmarknaden?</i>	<i>5</i>
<i>Kva er «ein god busituasjon»?</i>	<i>6</i>
HANDLINGSROMMET TIL KOMMUNEN	7
<i>Styring gjennom planlegging</i>	<i>7</i>
<i>Planprosess på 1-2-3</i>	<i>9</i>
<i>Styring gjennom eigarmynde og tomtepolitikk</i>	<i>9</i>
<i>Boks 2: Tinglysing for dumrianar</i>	<i>10</i>
<i>Tabell 1: Fordelar og ulemper med begge styringsmåtane</i>	<i>12</i>
<i>Passiv og smal eller aktiv og brei?</i>	<i>12</i>
SANDNES: AKTIV TOMTEPOLITIKK.....	14
<i>Det kjem an på storleiken.....</i>	<i>16</i>
<i>Risiko og finansiering.....</i>	<i>16</i>
<i>Andre tiltak i Sandnes kommune</i>	<i>17</i>
<i>Vurdering av tomtepolitikken</i>	<i>17</i>
<i>Arealplanlegging i Sandnes</i>	<i>18</i>
TRONDHEIM: SMAL TOMTEPOLITIKK, AKTIV PLANLEGGING.....	19
<i>Måbretta mot spesifikke grupper.....</i>	<i>20</i>
<i>Planlegging i Trondheim</i>	<i>20</i>
<i>Politikk for utleigebustadar:</i>	<i>21</i>
KRISTIANSAND: SUBSIDIERTE LÅN.....	22
<i>Tomtepolitikken</i>	<i>23</i>
<i>Bustadbygging i eigenregi.....</i>	<i>23</i>
<i>Aktiv bruk av utbyggingsavtaler</i>	<i>23</i>
<i>Planlegging i Kristiansand.....</i>	<i>24</i>
STAVANGER.....	25
<i>Smalare tomtepolitiske tiltak</i>	<i>26</i>
<i>Boks 3: Kva er ein studentbustad?</i>	<i>27</i>
<i>Planlegging i Stavanger</i>	<i>28</i>
<i>Planlegging for utleigebustadar</i>	<i>28</i>
<i>Oppsummering om Stavanger</i>	<i>29</i>
KONKLUSJONAR.....	30
<i>Tomtepolitikk.....</i>	<i>30</i>
<i>Planlegging.....</i>	<i>31</i>
<i>Utvid handlingsrommet. Bruk handlingsrommet</i>	<i>31</i>
NOTAR OG FORKLARINGAR	33

SAMANDRAG

- ➔ Det er store skilnadar på korleis dei norske kommunane arbeider for å sikre rimelege bustadar til innbyggjarane sine. Mange kommunar satsar på at marknaden skal sikra tilgang på billige bustadar, medan andre forstår at det trengs politisk styring.
- ➔ Det finst aktive og passive kommunar. Passive kommunar har smale tiltak retta mot marginale grupper, aktive kommunar har breiare tiltak retta mot større grupper blant folk flest.
- ➔ Denne rapporten dokumenterer korleis kommunar i ulik lokal situasjon kan lukkast med ein aktiv bustadpolitikk.
- ➔ Sandnes har oppretta eit kommunalt tomteselskap som kjøper opp tomter og regulerer dei klare til utbygging. Tomtene blir så selde vidare til private utbyggjarar, som forpliktar seg på pris, målgruppe og kvalitet. Med ein aktiv tomtopolitikk kan kommunen sikra rimelegare bustadar til unge i etableringsfasen. Kommunen meiner at bustadane som blir bygde gjennom denne ordninga, blir 15–20 prosent billigare enn marknadspris.
- ➔ Trondheim kommune planlegg eit prosjekt med ikkje-kommersielle utleigebustadar for ungdom.
- ➔ Kristiansand tilbyr bustadar for fyrstegangskjøparar, med rimelege kommunale lån for å hjelpe folk i etableringsfasen.
- ➔ I tillegg bruker kommunar på ulikt vis reguleringsplanar til å styra kva slags bustadar private utbyggjarar får lov til å bygga. Rapporten går gjennom korleis reguleringsplanar kan brukast til å føra ein sosial bustadpolitikk.

Rogaland



Cathrine Stangeland hadde lagt boligdrømmen på is, men i januar var hun en av 22 som fikk kjøpe splitter ny leilighet helt uten egenkapital.

FOTO: INGER JOHANNE STENBERG

– Det er fremdeles litt uvirkelig

Hun hadde lagt fra seg drømmen om å få råd til egen bolig i Stavanger-området. Men så kom et tilbud som nesten var for godt til å være sant.

FAKSIMILE FRA NRK 05.03.14

– Det er fremdeles litt uvirkelig
Hun hadde lagt fra seg drømmen om å få råd til egen bolig i Stavanger-området. Men så kom et tilbud som nesten var for godt til å være sant.
– Jeg var en av de heldige som ble trukket ut til å kjøpe leilighet i Goagarden.

Cathrine Stangeland smiler når hun forteller om sin nye leilighet. Riktignok er den ikke helt ferdig bygd, men kontrakten er underskrevet, og den er hennes. Alene på boligmarkedet i et av Norges dyreste strøk hadde hun egentlig lagt eie-planene på is, men så kom tilbudet hun ikke kunne si nei til. En egen leilighet, nybygd, rimelig og uten krav om egenkapital.

Som varmt hvetebrød

Det er boligbyggelaget BATE som har gått sammen med Randaberg kommune om prosjektet, og da de 22 leilighetene i nybygde Goagarden ble

lagt ut for salg før jul, forsvant de alle som dugg for solen.

– De gikk unna som varmt hvetebrød. Vi la de ut for salg i slutten av fjoråret, og tildelingen skjedde i januar. Da gikk det veldig raskt, og det var noen lykkelige boligkjøpere vi kunne ringe og fortelle at de hadde vunnet loddtrekningen, sier Cecilie Wathne som er kommunikasjonsdirektør i BATE.

Kutt i flere ledd

Borettslaget Stangeland har kjøpt bolig i, består av 32 leiligheter. 22 av disse er rimelige leiligheter som koster mellom 2,18 og 2,66 millioner. Resten er leiligheter hvor leietakeren først leier, og deretter kjøper leiligheten i løpet av noen år. Nye leiligheter til rundt to millioner kroner høres nok urealistisk ut for mange i byregioner som Oslo og Stavanger. At de i tillegg selges uten krav om egenkapital, får nok flere til stusse. Og urealistisk hadde det nok også vært hvis ikke det hadde blitt

kuttet i flere ledd, forteller boligbyggelaget.

– Grunnen til at de har blitt rimeligere, er at vi har fått rimelige tomter fra kommunen, vi har redusert våre marginer så vi ikke tjener noe særlig på det, og Husbanken bidrar med gunstig finansieringsordning.

– *Men hvis dere ikke tjener noe på det, hvorfor i all verden gjør dere det?*

– Vi har 50.000 medlemmer som er medlem av en grunn, og det er hovedsakelig fordi de ønsker seg en bolig. Men flere av dem har ikke råd. Vi kan ikke få alle inn i markedet, men noen. Og det er målet, sier Wathne.

Uvirkelig

Anina Jæger Olsen og Cathrine Stangeland måtte begge søke for å få leilighet, og det var kommunen som satte

kriteriene. Kjøperne måtte bo i kommunen, eller ha arbeidsgiver der. Og selv om de har hatt en stund på å la nyheten synke inn, har det ikke gått helt opp for dem.

– Det har nok ikke gått opp for meg helt ennå. Men jeg kjører forbi byggeplassen hver dag, og da de begynte å grave, kjente jeg at det faktisk var reelt, sier Stangeland.

De har begge kjøpt leilighet på 52 kvadratmeter, og neste juni skal alt stå klart. Og hvis investeringslysten melder seg hos noen, kan boligbyggelaget fortelle at det er lagt inn regulering av prisen for videresalg. Det betyr at det ikke skal være mulig å selge videre med stor gevinst om et par år.

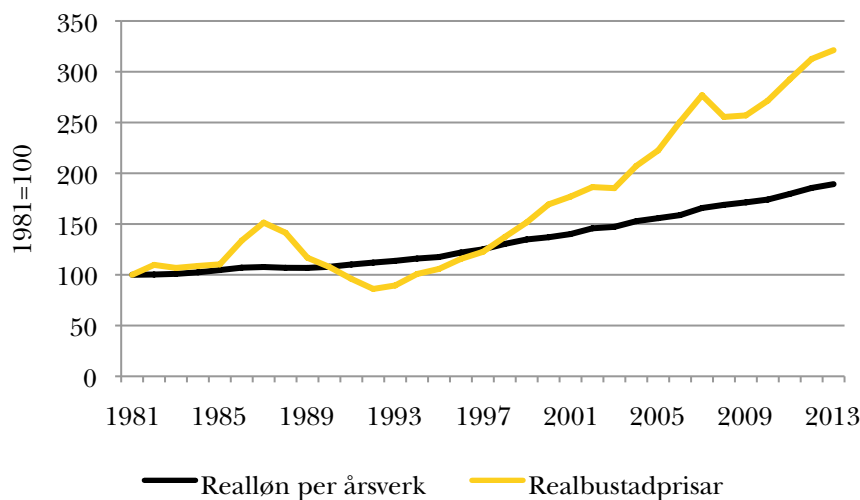
Faksimile fra NRK 05.03.14

FORORD

Det norske huset har dei siste tiåra blitt stadig dyrare.

- ➔ Sidan 1985 har norske bustadprisar blitt nesten tredobla, justert for inflasjon.¹
- ➔ Bustadprisveksten har i stor grad blitt finansiert av auka tilgang på lån. Gjelda i hushaldningane er rekordhøg og veks framleis raskare enn inntektene. Ein stadig større del av hushalda har høg gjeldsgrad, særleg blant unge og småbarnsforeldre.²
- ➔ Den låge renta gjer at buutgiftene til nordmenn ikkje har auka like raskt som bustadprisane. Buutgiftene utgjer no 27 prosent av utgiftene for eit gjennomsnittshushald, ei auke på 5 prosentpoeng dei ti siste åra³. For hushald med lågare inntekter utgjer buutgiftene ein langt større del av dei totale utgiftene.^{4,5}
- ➔ Ei framtidig rente på line med nivået før finanskrisa vil føra til ei kraftig kostnadsauke for norske hushald. Det kan føra til at mange mister heimane sine, eller i praksis blir fattige.⁶

FIGUR 1: REALLØN VS REALBUSTADPRISAR. 1981-2013



KJELDER: Norges Bank og SSB⁷

Dei ekstreme bustadprisane har skapt eit klasseskilje på bustadmarknaden mellom unge som må klara seg sjølve, og dei som får hjelp av foreldra til å ta opp eit stort lån. I takt med prisstigninga i bustadmarknaden har bankane blitt stadig meir liberale i utlånspraksisen sin.

- ➔ Blant unge par i etableringsfasen har eit av fire hushald gjeld som er meir enn tre gonger større enn inntekta.⁸
- ➔ I 2012 hadde 43 prosent av dei som var i aldersgruppa under 35 år ei gjeldsgrad på over 85 prosent av marknadsverdien til bustaden.⁹

Pris- og gjeldsveksten på bustadmarknaden er ei stor utfordring for unge, innvandrarar og andre i ein pressa busituasjon. I den offentlege debatten er det fleire som tek til orde for å gje folk lettare tilgang på større lån for å komma seg inn på bustadmarknaden.¹⁰ Denne rapporten tek for seg kva norske kommunar kan gjera for å sikra sine innbyggjarar ein stad å bu, og samstundes bremsa gjeldsveksten i hushalda. Me går ikkje inn på dei bustadsosiale verkemidla for dei mest vanskelegstilte, som etableringstilskot og bustøtte, men fokuserer på korleis kommunen meir generelt kan sikra tilgang på rimelege bustadar.

BOKS 1: DEN BUSTADSOSIALE VENDINGA OG HUSBANKEN SITT FALL

Husbanken blei bygd opp i etterkrigstida som eit statleg organ som sikra billige lån til bustadkooperasjonane/bustadbyggelaga og alle som ville bygga seg eit hus. Mellom 1950 og 1995 finansierte Husbanken rundt to tredjedelar av alle nyoppførte bustadhus. Kommunane kjøpte og byggemodna tomter, og selde dei rimeleg vidare til utbyggerar og bustadkooperasjonar. Både prisane i burettslaga og husleigene i den private utleigemarknaden var regulert av staten. Det blei bygd bustadar av god kvalitet i stor skala, og etter kvart var bustadnau- da frå krigen avvikla. Då Kåre Willoch frå Høgre blei statsminister i 1981, starta ein prosess der den norske bustadmarknaden gradvis blei meir marknadsstyrt.

- * Den aktive tomtepolitikken til kommunen blei gradvis nedprioritert
- * Prisreguleringa av burettslagsbustadar og utleigebustadar blei avvikla
- * Husbanken gjekk frå å finansiera generell bustadbygging til å hjelpa dei mest vanskelegstilte inn på bustadmarknaden. Husbanken fekk mindre pengar å rutta med.

Norge har i dag ein av dei mest marknadsliberale bustadsektorane i Europa.

Spørsmålet er om me skal la det vera opp til marknadskreftene å avgjera korleis folk skal bu. Resultatet av det har me sett. Gjeldsveksten er historisk. Nokre få eig mange bustadar, medan andre bur dårleg. Nokre tenner på prisveksten, andre blir haldne heilt utanfor. Det finst færre kommunale verkemiddel i dag enn det var i etterkrigstida då Arbeidarpartiet hadde eit uttalt mål om «å skaffe gode og tilstrekkelig rommelige boliger for alle».¹¹ Likevel har kommunane framleis ei verktøykasse som dei kan ta i bruk, viss dei ynskjer å sikra innbyggjarane trygge, gode og rimelege heimar.

KVEN ER TAPARANE I DEN NORSKE BUSTADMARKNADEN?

- Eit ungt par som ventar barn. Begge er nyutdanna, og i jobb. Samla hushaldsinntekt, før skatt, 750 000 kr. Ynskjer å kjøpa ein treroms leilegheit på minst 65 m², fordi dei synest det blir for trongt å bu over fleire år med eit og etter kvart fleire barn i noko mindre. Det billigaste du får ein sånn bustad for i Stavanger, er 2,4 millionar. Då trengst det ein eigenkapital på 360 000 kr. Dei færraste har det etter fleire års studiar. Med dei leigepri- sane som er i byen, vil det ta mange år før dei greier å spara opp

eigenkapital – med mindre dei har rike foreldre som kan hjelpe dei.

- ➔ Ei aleinemor med eitt barn, jobbar som frisør. Tener 300 000 kr i året, før skatt. Ynskjer ein torombustad. I Bærum kostar det minimum rundt 1,8 millionar kr. Hennar inntekt er ikkje høg nok til å få eit stort nok lån til å gjera eit sånt kjøp.
- ➔ Eit polsk par. Han er snikkar i eit vikarbyrå, ho er reinhaldar. Dei bur i Oslo, kor gjennomsnittsleiga på ein bustad er 10 000 kr i månaden. Dei slit med å spare opp nok til å kjøpa ein toroms leilegheit.

Felles for desse tenkte døma er at desse menneska i dagens bustadmarknad får problem med å få ein god busituasjon. Me kallar dei i denne rapporten for «Dei pressa». Dei er ikkje bustadlause eller i fare for å bli det på kort sikt, men dei slit med å få ein god busituasjon. Dei har låg eller middels løn og lite eigenkapital.

I ein del kommunar fører prisgaloppen til at viktige og naudsynte arbeidstakargrupper som lærarar eller butikkarbeidarar, ikkje finn eigna bustadar. Dette gjer det vanskeleg å rekruttera denne type arbeidskraft.¹² Dei høge bustadprisane skapar altså problem både for dei som blir råka direkte, og for kommunar og næringsliv.

KVA ER «EIN GOD BUSITUASJON»?

I denne rapporten oppfattar me «ein god busituasjon» som å bu i ein bustad kor ein:

- ➔ Ikkje er trongbudd. Det vil seia at det bur fleire personar der enn det er rom.
- ➔ Har råd til å dekke buutgiftene utan at det hindrar eit ordinært, nøkternt forbruk.
- ➔ Har råd til å bu i den kommunen du ynskjer å bu i. Derimot inngår det ikkje at ein har råd til å bu i den delen av kommunen ein føretrekker.
- ➔ At bustaden har ein grei standard, det vil seia at han ikkje har sopp/fukt-skadar, er akseptabelt vedlikehalden og elles oppfyller dei byggetekniske krava som gjaldt på byggetidspunktet.
- ➔ Har mulegheit til å velja å kjøpa din eigen bustad omtrent i den alder/livsfasen kor dei har lyst til å etablere seg.

Denne rapporten skal peika på kva norske kommunar kan gjera for å bidra til at fleire får ein god busituasjon. Rapporten vil visa døme på bustadpolitiske verkemiddel som blir brukt i ulike kommunar i dag, og komma med forslag til korleis kommunane kan føra ein meir aktiv bustadpolitikk.

HANDLINGSROMMET TIL KOMMUNEN

Det er på mange område fyrst og fremst den statlege politikken som legg rammene for bustadmarknaden. Rentefrådrag, skattereglar og det generelt marknadsliberalistiske regimet for bustadpolitikken i Noreg kan den einskilde kommunen gjera lite med. For meir om den statlege politikken, sjå rapporten *Før det smeller: Politiske tiltak mot ekstreme boligpriser*, utgitt av Manifest Analyse i 2013.¹³ Like fullt har dei lokale politikarane eit stort handlingsrom. Dei har difor eit ansvar for å føra ein lokal bustadpolitikk som bidreg til at alle får ein god busituasjon.

Det er i hovudsak to måtar kommunane kan styra bustadutviklinga på: Gjennom planlegging og gjennom tomtepolitikken.

STYRING GJENNOM PLANLEGGING

Plan- og bygningsloven gjer det muleg for kommunane å styra kva slags bustadar det er lov å bygga.¹⁴ Kommunen kan mellom anna styra:

- ➔ Om det skal byggast einebustadar, rekkehus eller blokker/bygardar på ei tomt.
- ➔ Leilegheitsfordeling, altså kor mange leilegheiter som skal ha til dømes to rom, eventuelt kor mange leilegheiter som skal vera til dømes over 80 m².¹⁵
- ➔ Kor høgt og tett det kan byggast.

Regulering av bustadstorleik som verkemiddel

Sidan mindre bustadar i utgangspunktet er rimelegare enn store bustadar, kan kommunen til ein viss grad påverke prisnivået på nye bustadar gjennom regulering av bustadstorleik. Reguleringa kan òg brukast til å påverka tilgangen på bustadar for visse grupper. Eit døme er at unge par som har eller er i ferd med å få barn, ofte ynskjer seg ein bustad med minst tre rom. Vil kommunen dempa prisane på treromsbustadar, kan han regulera inn fleire treromsbustadar, og sånn auka tilbodet av denne typen bustadar. Jo fleire bustadar av ein type som er til sals, jo lågare vil prisane, alt anna likt, bli.

Samstundes vil verknadane på bustaden sin pris avhenga av tilhøva på den lokale bustadmarknaden, og kor bustadprosjektet ligg. Det er framleis marknaden som avgjer salsprisen, sjølv om kommunen kan bestemma kva slags bustad som skal byggast. I dei mest attraktive delane av byane vil sjølv ein liten bustad bli for dyr for dei fleste. Er presset på den lokale bustadmarknaden høgt, blir alle bustadane for dyre for mange grupper med svak kjøpekraft. Særleg låginntektsfamiliar med barn vil få valet mellom å bli veldig trongbudde eller flytta til eit anna område.

Regulering av bustadtype og tettheit

Kommunen kan også regulera kor tett det skal byggast, og kva slags bustadtypar som skal byggast.¹⁶ Regulering av tettheit har indirekte verkningar for kor sosial utbyggingspolitikken blir. Når det blir opna for høgare grad av utnytting, kan utbyggerane bygga fleire bustadar på ei tomt enn om utnyttingsgraden er lågare. Tomtekostnadane kan dessutan delast på fleire bustadar. Regulering av bustadtypologi har liknande effektar. Sjølv om einebustadar er billigare per kvadratmeter, er dei stort sett så store at dei blir langt dyrare å kjøpa enn rekkehus eller leilegheiter. Einebustadar tilhøyrer òg i mange tilfelle ein meir eksklusiv delmarknad enn dei fleste blokkleilegheiter. Det vil seia at mange av dei mest kjøpesterke, ynskjer å bu i ein einebustad. Regulering av kva slags bustadar som blir bygde, påverkar altså kor dyre bustadane som blir bygde, blir. Regulerer du inn veldig mykje einebustadar og veldig få blokkbustadar eller små rekkehus, blir det få rimelege bustadar til dei som treng det.

Det kommunen ikkje kan styra

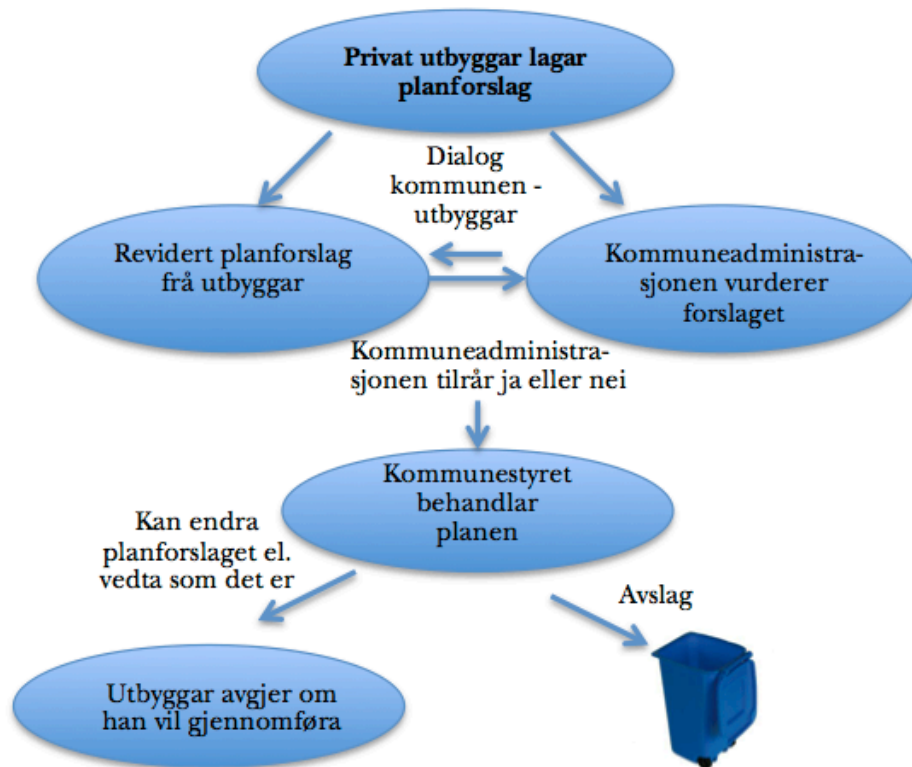
Nesten alle bustadar blir reiste på grunnlag av reguleringsplanar som er føreslått av private utbyggerar. Utbygger sender inn planen til kommunen. Partane forhandlar seg så fram til eit resultat begge kan leva med. Blir dei ikkje einige, kan kommunen avslå planen, men det skjer sjeldan. Vedtek kommunen ein plan utbyggaren ikkje liker, kan utbyggaren la vera å bygga noko på tomta.

Overordna sett kan ein berre styra fysiske ting gjennom plansystemet. Det vil seia til dømes kor store bustadane skal vera, og om dei skal vera einebustadar eller blokkleilegheiter. Økonomiske eller organisatoriske ting kan ikkje styrast. Det vil seia at ei rekke bustadpolitisk viktige ting ikkje kan styrast:

- ➔ Du kan ikkje regulera kva pris bustadane som blir oppførte, skal ha.
- ➔ Det er heller ikkje muleg å regulera eit område til studentbustadar eller bustadar øyremerkte andre utvalde grupper.
- ➔ Du kan leggja til rette for at det skal vera muleg å laga billige bustadar, gjennom svekte krav til parkering og uteoppfallsareal, og opning for auka utnytting. Men du har ingen garanti for at dei reduserte produksjons- og tomtekostnadane fører til at bustaden blir billigare for kjøpar. Ein kommersiell utbygger kan, om marknadssituasjonen opnar for det, bruka dei reduserte kostnadane til å auka profitten.
- ➔ Du kan ikkje gjennom regulering avgjera om ein bustad skal vera utleigebustad eller eigarbustad. Eigaren/utbyggaren avgjer det sjølve. Det er derimot muleg å leggja til rette for utleigebustadar gjennom å opna for tilleggsdelar i bustadar. I så fall har du ingen garanti for at eigaren av tilleggsdelen leiger ut, men ofte er dei økonomiske insentiva til å gjera det sterke.

- Du kan ikkje pålegga utbygger å realisera planen. Om utbygger meiner at planen gjer det ulønsamt å bygga, kan han ganske enkelt la vera. Tomta blir då liggande til prosjektet blir lønsamt, eller til planen blir endra.

PLANPROSESS PÅ 1-2-3



STYRING GJENNOM EIGARMYNDE OG TOMTEPOLITIKK

Den private eigedomsretten er sentral under kapitalismen, sjølv i blandingsøkonomiske Noreg. Så sant ikkje anna er bestemt med heimel i lov, kan grunneigarar gjera kva dei vil med eigedommen sin.

Ein annan sentral kapitalistisk fridom er avtalefridommen. Avtalefridommen heng tett saman med den private eigedomsretten. Du eig noko, og kan difor avtala å gjera kva du vil med det du eig, innanfor visse ramar.¹⁷ Gjennom systemet med tinglysing kan avtalar av ulike slag som gjeld eigedommar, gjerast kjende og bindande, sånn at dei som eig eigedommen, må fylja dei, og andre får mulegheit til å tvinga dei til å fylja dei.

Det sentrale her er at kombinasjonen av eigedomsretten og avtalefridommen gjer det muleg for kommunar å styra bustadutbygging og bustadpolitikken langt meir detaljert enn det ein kan gjera gjennom plan-systemet. Føresetnaden for dette er naturleg nok at kommunen eig eigedom.

BOKS 2: TINGLYSING FOR DUMRIANAR

Noreg har eit system med ei grunnbok. Her blir all informasjon om rettar og avtalar knytte til fast eigedom tinglyst, altså registert. Kvar eigedom, gjennom gards- og bruksnummer, har si «side». Når ein avtale blir tinglyst, får han eit nokså sterkt rettsvern. Sidan det står i grunnboka, må tredjepartar, altså folk som ikkje er part i avtala, i mange tilfelle fylja avtalene. Om det til dømes er tinglyst at ein eigedom skal brukast til ikkje-kommersielle utleigebustadar, og at endra bruk eller prisauke utover konsumprisindeksen må godkjennast av kommunen, bind det både noverande og framtidige eigarar av eigedommen. Denne typen avtaler eller rettar, som gjev nokon andre enn grunneigaren ein bruksrett eller styringsrett over eigedommen, kallast servituttar.

Grunnleggande sett kan kommunen, om han eig ein eigedom, selja denne eigedommen til utbyggarar på ei rekke vilkår. Vilkåra kan ivareta ulike bustadpolitiske omsyn.

- ➔ Det kan avtalast kva pris bustadane skal få.
- ➔ Det kan avtalast kven som skal få lov til å kjøpa bustadane. Dei kan til dømes øymerkast personar under 35 år.
- ➔ Det kan avtalast at 10 prosent av dei nybygde bustadane skal overlatast til ei stifting til ein viss pris og drivast som ikkje-kommersielle utleigebustadar.

Avtalen blir så tinglyst på eigedommen. Då kan kommunen trekka eigarar av eigedommen for retten om dei ikkje fylgjer avtala.

Må bli einige

Gjennom plansystemet kan kommunen fatta vedtak og formelt sett tvinga gjennom sin vilje. Gjennom eigarmynde og avtalevilkår er kommunen avhengig av at ein kjøpar godtek innhaldet i avtala.

Om avtaleparten er ein kommersiell utbyggar, vil dei vurdera bustadprosjektet med spesielle vilkår på line med andre prosjekt. Dei vil altså i utgangspunktet stilla dei same profittkrava. Om dei trur at vilkåra gjer at prosjektet ikkje blir lønsamt nok, vil dei føreslå ein lågare pris for tomta.

Avtaleparten kan òg vera ein aktør som ikkje skal gå med profitt, men fyrst og fremst realisera eit bustadsosialt føremål. Denne typen aktørar er òg avhengige av at inntekter og utgifter går i balanse. Sidan dei ikkje treng å gå med overskot, kan dei gjennomføra prosjekt som kommersielle utbyggarar ikkje ynskjer å gå inn i. Om kommunen ynskjer å leggja til rette for til dømes stiftingar som driv ikkje-kommersiell utleige retta mot unge, kan dei selja tomtene rimeleg med vilkår om at dei blir brukte til dette føremålet.

Skal eigedommen seljast, må det skje gjennom open konkurranse. Kommunen har ikkje lov til å selja tomter til ein utvald aktør utan å gje andre sjansen til å kjøpa på like vilkår. Det er i strid med EØS-avtalen.

Eit tredje alternativ er utbygging i kommunal eigenregi. Med dette meinast ikkje at kommunen tilset arkitektar, snekkarar og røyrleggarar, men at eit kommunalt selskap opererer som byggherre. Det vil seia at dei organiserer prosessen, og hyrer inn fagfolk og entreprenørar etter kvart som det trengst. Då kan kommunen gjennomføra prosjektet til sjølvkost, og selja dei ferdige bustadane etter egne reglar etterpå.

Korleis kan kommunen skaffa seg eigedom?

- Kommunen kan kjøpa eigedom frå andre grunneigarar på marknadsvilkår. Både skog/utmark, innmark eller område innanfor byggesona som er modne for transformasjon, kan vera aktuelle.
- Kommunen kan eksproprierer eigedom. Det føreset at grunneigar har fått rimeleg tid til å bygga til det føremålet tomte er regulert til. Ved ekspropriasjon skal grunneigar ha full erstatning. Det gjer det dyrt å eksproprierer tomter som er regulerte til bustadføremål.
- Mange kommunar sit allereie på ein del eigedommar. Eig kommunen i utgangspunktet få eigedommar, må desse ofte prioriterast til skule eller andre offentlege tenester, og det blir vanskelegare å bruka kommunal grunn til bustadbygging.
- Gjennom utbyggingsavtalar tiltvinga seg å kjøpa 10 prosent av byggetomtene i bustadprosjekt. Det må då betalast marknadspris for tomtene.

Uansett korleis kommunen skaffar seg grunn, kostar det pengar. Om vilkåra kommunen set når han sel grunnen vidare, er tyngande, risikerer ein å få mindre igjen for eigedommane enn det ein gav for dei. Men ofte er det annleis.

- Om kommunen regulerer tomte før salet, vil kommunen få den verdiauken som reguleringsprosessen gjev tomte. Ei tomte som er klar for bygging, er meir verd enn ei uregulert tomte.
- Om tomteprisane generelt stig i løpet av den tida kommunen eig tomte, får kommunen denne verdiauken, som til vanleg ein privat eigedomsutviklar hadde fått.

For å føra ein aktiv tomtepolitikk må kommunen ha ein del tomter, som han sit med ei stund. Faren med dette er at om tomteprisane søkk ei tid, blir kommunen sine tomter mindre verde. Kommunen får eit «pirtap». Blir tomte selde til låg pris, blir det eit tap i kroner og øre. Om kommunen sit på tomte til prisen har stige igjen, eller brukar dei sjølv for å unngå å realisera verditapet, treng ein ikkje merka verdifallet.

TABELL 1: FORDELAR OG ULEMPER MED BEGGE STYRINGSMÅTANE

	Planmynde	Eigarmynde/tomtepolitikk
Kva kan du styra?	Bustadtype, bustadstorleik, men ikkje så mykje meir.	Pris, driftsform, målgruppe, «kva som helst»
Er du sikra gjennomføring?	Nei, utbygger bygger berre om han trur det blir lønnsamt.	Ja, kan avtala det. Erstatning ved manglande gjennomføring.
Kan kommunen favorisera ikkje-kommersielle?	Nei, kven som eig grunnen er i utgangspunktet avklart.	Ja. Salet av tomta må ut på fritt anbod, men vilkåra i avtala kan legga til rette for ikkje-kommersiell drift eller på andre måtar gjera prosjektet lite lukrativt for profittorienterte aktørar.
Økonomiske kostnader for kommunen?	Berre administrasjon	Ja, avhengig av kor inngripande vilkåra er.
Økonomisk risiko for kommunen	Liten, utbygger ber heile risikoen.	Ja, tapar pengar om prisen på eigedommane dine fell. Men kan òg tena pengar.
Kan kommunen vedta innhaldet?	Ja, kommunen vedtek formelt sett reguleringsplanen.	Nei, må vera avtale som begge partane samtykker i.

PASSIV OG SMAL ELLER AKTIV OG BREI?

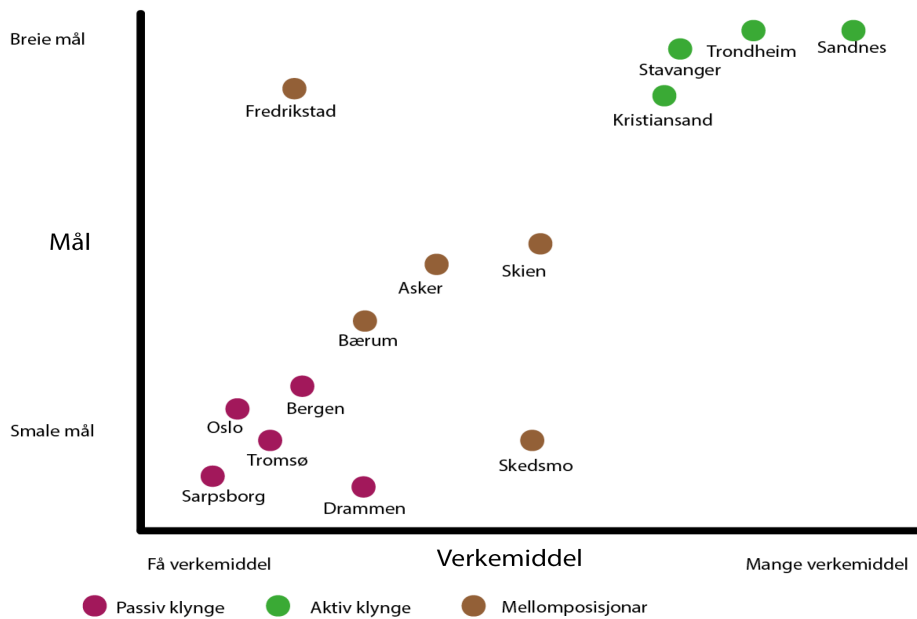
Dei bustadpolitiske utfordringane varierer frå stad til stad. Kor vanskeleg eller lett det er å få ein god busituasjon, kjem i stor grad an på prisane på den lokale bustadmarknaden, og kva slags bustadar som finst der.

Om det berre er store bustadar i ein kommune, er inngangsterskelen høgare enn om det finst mange små bustadar, til dømes. Jamt over er utfordringane mykje større i pressområde. Bustadpolitikk må difor vera lokalt tilpassa.

Samtidig må alle kommunar velja om dei vil sjå passivt på utviklinga i bustadmarknaden eller føra ein meir aktiv politikk ut i frå dei lokale tilhøva. Kommunane vel òg om dei vil føra ein «smal» eller «brei» politikk. Smal politikk tyder at gruppa ein prøvar å hjelpa, er ein liten del av innbyggjarane, typisk dei «marginaliserte.»

Når me her skal samanlikna bustadpolitikken i norske kommunar, kan vi klassifisera dei langs desse to aksane: Aktiv mot passiv og smal mot brei politikk. Slik kan kommunane plasserast i eit todimensjonalt diagram:

To dimensjonar i utbyggingspolitikken: Mål og verkemiddel



KOMMENTAR: Dette er forfatternes vurdering av dei ulike storbykommunane si plassering langs aksane målbreidde og kor mange verkemiddel dei brukar. Diagrammet viser ikkje til faktiske talfesta koordinatar.

Dei norske kommunane som har over 50 000 innbyggjarar, er samanlikna og plasserte inn i dette diagrammet. Dei same plandokumenta blei brukt i alle kommunane for å kartlegga mål og verkemiddel.

Diagrammet viser ein tydeleg samanheng mellom breidde og verkemiddelbruk. Dei kommunane som har breie mål, brukar òg mange verkemiddel for å nå dei.

I pressområde, kor høge bustadprisar gjer at nokså breie grupper møter utfordringar, bør det etter mitt syn settast breie mål for bustadpolitikken. Folk flest må ha ein god stad å bu, til ein pris dei kan leva med. For å nå det målet trengst det politiske tiltak, uregulerte marknadskrefter har vist at dei ikkje greier det. Alternativet er utrygghet, auka klasseskilje og reell fattigdom, samt at regionane slit med å rekruttera viktig arbeidskraft.

Har ein sett seg breie mål, bør ein bruka mange ulike verkemiddel for å nå dei. Ulike verkemiddel treffer ulike grupper. Det finst ikkje ein mirakelkur, men summen av mange verkemiddel kan gje resultat.

Diagrammet viser at innanfor det same nasjonale regelverket og den same nasjonale bustadpolitikken, finst det mykje variasjon mellom kommunane. Det understrekar at det finst handlingsrom. I det fylgjande skal me sjå nærmare på kva verkemiddel nokre av dei mest aktive kommunane brukar.

SANDNES: AKTIV TOMTEPOLITIKK

Innbyggartal, studentar	70 000 innbyggjarar. Ingen større utdanningsinstitusjonar, få studentar.
Folketalsvekst	26 % dei siste ti åra.
Inntekter samanlikna med landsgjennomsnittet	Alle hushald: 80 000 over. Par med barn 0–17: 43 000 over.
Bustadprisar	Høgt over landsgjennomsnittet.
Stoda i bustadmarknaden	Høgt press, god tilgang på nye utbyggingsområde.

Sandnes kommune har den mest aktive tomtepolitikken av dei store norske kommunane. I spissen for denne står Sandnes Tomteselskap, eit kommunal føretak. Politkarane har gjennom eigarstrategien sagt at selskapet skal stå for 40 prosent av bustadtomtene i kommunen. Selskapet hadde våren 2013 ferdigregulerte tomter til 800 bustadar og uregulerte tomter til rundt 6000 bustadar.

Gjennom dei såkalla prosjektkonkurransane blir tomtepolitikken til Sandnes kommune brukt til å styra utbygginga i bustadsosial retning. Metoden går ut på at tomteselskapet sel ferdigregulerte tomter til den utbyggaren som vinn konkurransen, på vilkår av at bustadane blir bygde og selde som utbyggar føreslår i sitt konkurransesvar. Prosjektkonkurransen startar med at tomteselskapet saman med meklar set ein fastpris på ei ferdigregulert tomt. Ifylgje dagleg leiar for tomteselskapet, Torgeir Ravndal, tek prisen utgangspunkt i marknadsprisen:

«I utgangspunktet sel me til marknadspris. Så er det nok slik at me ikkje tek ut dei siste prosentane, men me rundar litt av. Me maksimaliserer ikkje marknadsprisen gjennom bodrundar. Hadde me gått ut på høgstbydande i staden, kunne me heilt klart fått meir, men då hadde me ikkje oppnådd føremålet om nøkterne bustadar. Eg veit ikkje heilt kor stor skilnaden mellom marknadspris og høgstbydande er. Det kan kanskje vera 10 prosent. Det vil uansett variera frå prosjekt til prosjekt.»

Etter at fastprisen er sett, lyser tomteselskapet ut ein prosjektkonkurranse om korleis tomte bør byggast ut. Potensielle utbyggarar kjem med sine løysingsframlegg, som blir vurderte etter kvalitet og pris. Med pris meinast her kva dei ferdige bustadane skal kosta når dei blir selde til sluttbrukar. Framlegga skal gjera reie for kva standard og utforming bustadane skal få, mellom anna kor vidt det er fliser på badet, parkett i stova samt om kostnadskuttande mulegheiter for eigeninnsats er til stades, som ikkje-innreia råloft eller ikkje-opparbeidd gardsplass. I utgangspunktet blir den rimelegaste løysinga vald, men det føreset at ho er plan- og arkitekturfagleg god nok. Dei som til slutt kjøpar bustaden frå utbyggar, har mulegheit til fordyrande tilval som gjev høgare standard, om dei har råd.

Når ein vinnar i prosjektkonkurransen er blitt kåra, får utbyggaren kjøpa tomta til den avtalte prisen og bind seg gjennom avtala til å bygga i tråd med sitt løysingsframlegg og selja dei ferdige bustadane til avtalt pris. Kjøparen bind seg òg til å selja til kjøparar som oppfyller dei kriteria Sandnes kommune har sett. Det vil sei at:

- ➔ Dei må vera over 18 år.
- ➔ Ikkje eiga ein einebustad frå før.
- ➔ Må forplikta seg til å bu minst tre år i bustaden, noko som òg medfører eit forbod mot utleige.

Både tomteselskapet og Sandnes kommune sjølve seier at prosjektkonkurransane samt salsvilkåra bidreg til at prisen på ferdige bustadar blir 15–20 prosent lågare enn dei elles hadde blitt¹⁸.

Avtala mellom tomteselskapet og bustadutbyggaren styrer altså kva som skal byggast, kva sluttprisen skal bli, kven som skal få kjøpa den ferdige bustaden, og korleis sluttbrukaren skal disponera bustaden. Ravndal fortel at vilkåra blir fylgde; utbyggerane bygger som avtalt og sel til avtalt pris. Reforhandling av vilkåra eller omarbeiding av prosjektet for å tilpassa det betre til etterspurnaden i marknaden, har ikkje vore aktuelt:

«Utbyggerane ser at strategien til politikarane i Sandnes er at det skal vera eit sterkt tomteselskap. Dei godtek dette. Gjennom utbyggingselskap jobbar me dessutan saman med alle dei store aktørane, noko som gjer at dei lærer meir om korleis me jobbar og kva mandat me har.»

Når det gjeld vilkåra om kven som skal få kjøpa, og korleis desse skal disponera bustaden, blir dette kontrollert av meklaren som gjennomfører salsprosessen. Tomteselskapet gjennomfører òg ein del stikkprøvar i ettertid for å unngå ulovleg utleige. Det blir vidare tinglyst ei butid på tre år på eigedommane ved overføring av heimel, for å hindra for raskt vidaresal.

Tomteselskapet blir òg brukt til å sørgja for at mindre aktørar på utbyggarsida greier å komma inn på marknaden. Føremålet med tilrettelegginga for mindre aktørar er å sikra ein sunn konkurranse på utbyggarsida, mellom anna for å dempa kostnadane og leggja til rette for auka nybygging. Tomteselskapsdirektøren forklarar:

«Situasjonen i marknaden er slik at det berre er dei store utbyggerane som har høve til å kjøpa og utvikla eigedom. Det er store kostnadar knytte til å skaffa og regulera grunn, og ikkje alle har nok kapital eller kompetanse til å gjera det. Me ynskjer å selja tomter til mindre aktørar òg. Nokre gongar har me prosjektkonkurransar for store utbyggingsfelt. Då frir me til dei største. Andre gongar deler me tomtene opp i felt på 5–10 bustadar. Då frir me til dei mindre aktørane. Det kan vera til dømes byggmeisterar.»

Etter at ein person, som har kjøpt ein bustad bygd på grunn som utbyg-
garen har kjøpt på vilkår frå tomteselskapet, har budd der i tre år, kan
bustaden fritt seljast vidare på den ordinære marknaden. Det finst ikkje
klausulering som:

- Hindrar vidaresal.
- Legg føringar for kven som kan kjøpa.
- Legg føringar for prisen på bustaden.
- Sikrar tomteselskapet eller sjølve kommunen ein del av prisstigi-
ninga.

Tomtepolitikken til Sandnes leverer rimelege bustadar, men når busta-
dane skal seljast vidare, blir dei altså selde til marknadspris. Ofte vil bu-
stadane bli omsette for ein høg pris, monaleg høgare enn fyrstekjøps-
prisen. Kommunen har valt å ikkje prøva å regulera dette. Ein lokalpoli-
tikar frå Ap som blei intervjuet, kommenterte at han trudde at mange
kjøparar ikkje ville ha akseptert ei kommunal styring av vidaresal eller
pris. Ein politikar frå Frp sa at han ikkje kunne sjå noko gale i at folk
tenar pengar på å bu i desse bustadane. Ein byråkrat frå rådmannens
stab peikte på at folk skal vidare i den same bustadmarknaden etter at
dei sel ein tomteselskapsbustad. Dei tek med seg den subsidien som den
rimelege bustaden er, til den neste bustaden sin. Får dei ikkje med seg
subsidien, risikerer ein at dei blir låste til tomteselskapsbustaden.

DET KJEM AN PÅ STORLEIKEN

Ifylgje Torgeir Ravndal i Tomteselskapet er det viktig å ha ein stor del
av marknaden for at tomtepolitikken skal påverka bustadprisane.

«Det viktigaste me jobbar for, er å ha ein stor posisjon i marknaden. Det
er fyrst då at prosjektkonkurransen som verkemiddel har ein effekt. Sel
ein ti rimelege bustadar, spelar det ikkje noka rolle. Når me har 60 pro-
sent av eit felt, påverkar våre prisar resten av feltet sine prisar. Ein må
vera stor for at det skal nytta.»

Føremålet med å styra standard og salspris er altså ikkje berre at desse
bustadane skal få ein låg pris, dei skal òg påverka prisen på resten av
marknaden.

RISIKO OG FINANSIERING

Då Sandnes Tomteselskap blei starta rundt år 2000, fekk det ein start-
kapital på 50 millionar. Det fekk òg overført mykje av grunnen kom-
munen i utgangspunktet eigde, til ein marknadsvurdert pris. Seinare
har selskapet bygt opp ein eigenkapital på 300 millionar kroner, gjen-
nom kjøp og sal av eigedom. Selskapet er sjølvfinansierande. Overskotet
frå kvart driftsår skal heller ikkje betalast inn til kommunekassa, men
reinvesterast i selskapet. Dagleg leiar for tomteselskapet framhevar at

dette er naudsynt for at selskapet over tid skal kunne nå målet om å vera ein dominerande aktør.

Mange av dei større utbyggingsprosjekta blir gjennomførte i samarbeid med private aktørar, noko som reduserer risikoen tomteselskapet tek. Då blir det stifta eigne samarbeidsselskap for dei ulike utbyggingsområda. Desse selskapa har ekstern finansiering, mellom anna lån. Når tomteselskapet er involvert i fellesprosjekt, får det tomter tilsvarande sin eigardel i fellesprosjektet. Desse tomtene blir utvikla gjennom prosjekt-konkurransar og selde vidare på tomteselskapet sine vanlege vilkår. Resten av tomtene i prosjektet blir kommersielt utvikla av andre aktørar. Ifylgje Ravndal føretrekker ofte tomteselskapet dei tomtene i fellesprosjektet som skal fyljast med rimelege bustadtypar. Dei private selskapa får tomtene som er meint for meir eksklusive bustadtypar.

ANDRE TILTAK I SANDNES KOMMUNE

Leige til eige: Leige til eige er ei ordning kor personar som har inntekter, men ikkje nok eigenkapital til å kjøpa eigen bustad, får leiga ein bustad. Leigebetaling dei fyrste åra inngår i avdraga, og etter kvart kan dei kjøpa bustaden. I Sandnes er det planar om å bruka tomtebanken til tomteselskapet til å utvikla eit leige til eige-konsept. Tomteselskapet skal selja grunn til aktørar som skal driva leige til eige.

Kommunal utbygging: Det finst òg planar om å bruka grunn frå Tomteselskapet til bustadutbyggingsprosjekt i kommunal regi retta mot grupper som ikkje har råd til å kjøpa vanlege tomteselskapsbustadar. Prosjektet kallar dei Sandnesmodellen. Dette byggeprosjektet er tenkt samankopla med Startlån og skal brukast til å kutta køen for kommunale utleigebustadar. Her siktar ein seg altså inn på ei meir vanskelegstilt gruppe enn dei som har råd til å kjøpa dei ordinære tomteselskapsbustadane. Det er likevel snakk om eigarbustadar, ikkje kommunale utleigebustadar.

VURDERING AV TOMTEPOLITIKKEN

Grunnleggande sett er ein tomtepolitikk som liknar Sandnes sin, ein føresetnad for å påverka prisen på nye bustadar samstundes som ein sikrar ein akseptabel kvalitet. Gjennom tomtepolitikken utøver Sandnes kommune marknadsmakt, samstundes som dei legg til rette for auka nybygging.

Ein ting som er problematisk med Sandnes si løysing, er at bustadane kan seljast til marknadspris etter tre år. Subsidiar blir ikkje liggande i bustaden, men går til kjøparen. Det er eit politisk og etisk dilemma at dei som har råd til å kjøpa eit nytt småhus, får store subsidiar, medan mange står i kø for å få kommunal bustad. Ein kunne ha sett for seg reglar som motverka dette, til dømes ved å sikra kommunen ein viss del av verdiauken ved sal i løpet av ein viss tidsperiode. Til dømes kunne kommunen ha sikra seg 70 prosent av verdiauken ved sal etter 3 år, og

så søkkande med 10 prosent i året til 10 år. Inntektene frå denne regelen kunne ha blitt brukt til å finansiera andre delar av bustadpolitikken.

Ein annan måte å unngå at den fyrste kjøparen stikk av med heile subsidien, er å laga reglar om kva pris bustaden kan seljast vidare til. Det kan eventuelt kombinerast med reglar om kven som kan kjøpa. Desse ordningane kunne ha blitt sikra gjennom tinglysing.

At det finst eit kommunalt tomteselskap med ein stor tomtebank, gjer det òg lettare å skaffa grunn til andre bustadpolitiske ordningar som leige til eige og kommunal utbygging for spesifikke grupper. Gjennom tomteselskapet skaffar kommunen seg dessutan kunnskap og erfaringar som kan gjera gjennomføring av denne type prosjekt lettare. Alt i alt er det ingen tvil om at den aktive tomtepolitikken i Sandnes, gjev kommunen ei rekke verkemiddel å bruka for å skaffa rimelegare bustadar.

AREALPLANLEGGING I SANDNES

Sandnes bruker dei ulike verkemidla i Plan- og bygningsloven nokså aktivt. Det er politisk semje om å styra bustadstorleikar i dei fleste prosjekta. Det fremste målet som ligg til grunn for denne styringa, er å skapa gode bumiljø med sosial og aldersmessig blanding. I tillegg er det eit mål for kommunen å sikra at det er tilgang på ulike bustadtypar, inkludert mindre og rimelegare bustadar. Plansjef Stian Rugtvedt uttalar fylgjande om verknaden av reguleringane:

«Det er områdeavhengig kva utbyggerane ville ha bygd utan våre reguleringar. Sentrumbustadar og andre bustadar skil seg frå kvarandre. I sentrum vil nok kanskje utbyggerane helst bygga flest muleg bueiningar, med hovudvekt på mindre leilegheiter for par eller par med eitt barn, og nokre få kjempestore, fem–seks-roms, i øvste etasje, for dei som har råd til å betala for dei. Utanfor sentrum er det nok eit meir samansett bilete frå utbygger si side kva dei ynskjer å tilby.»

Kommunen opplever liten motstand frå utbyggerane mot forsøka på å styra bustadstorleik. Fordeling av bustadstorleikar i byggeprosjekt var særst sjeldan tema i forhandlingar mellom kommunen og utbygger. Utbyggerane kjenner til kommunen sine mål om varierte storleikar, og føreslår stort sett fordelingar som er i tråd med dette. Dei får omsett det dei bygger, uansett.

TRONDHEIM: SMAL TOMTEPOLITIKK, AKTIV PLANLEGGING

Innbyggartal, studentar	180 000 innbyggjarar, 30 000 studentar.
Folketalsvekst	18 % dei siste ti åra.
Inntekter samanlikna med landsgjennomsnittet	Alle hushald: 21 000 under. Par med barn 0–17: 13 000 over.
Bustadprisar	Litt over landsgjennomsnittet.
Stoda i bustadmarknaden	Høgt press, få nye utbyggingsområde tilgjengeleg.

Heilt sidan venstresida fekk makta i Trondheim i 2003, har det politiske fleirtalet hatt eit mål om ein meir aktiv og styrande bustadpolitikk kor mellom anna tomtepolitikken blir brukt til å skaffa folk flest rimelegare bustadar. Samstundes ser både administrasjonen og politikarar frå ulike parti ut til å vera samde om at dette ikkje er muleg å realisera i dagens situasjon.

I eit intervju sa ein representant for Eigarskapseininga¹⁹:

«Trondheim kommune har eit politisk vedtak i gjeldande bustadprogram om at ein skal selja tomter til subsidierte prisar for å oppnå visse bustadpolitiske mål. Når det er sagt, er dette ikkje eit verkemiddel som har blitt mykje brukt. (...) Som kommune må me prioritera innanfor stramme økonomiske rammer. Ein kommune har ikkje ein annan inngang i tomtemarknaden enn andre aktørar. Me kan bruka ekspropriasjon, frivillige kjøpsavtalar eller skjønn. Uansett må me betala same prisar som marknaden elles. Skal kommunen bruka tomtesubsidiar og avtalar av privatrettsleg karakter, vil føringane me legg på tomte, representera eit verdiminus. Kommunen vil då selja tomter til ein lågare pris enn kva ein kan oppnå ved vanleg sal.»

Han understrekar at dei eigedommane kommunen sit på, må brukast til skular, barnehagar og sjukeheimar, og held fram:

«For ein kommune er det i prinsippet ikkje billigare å gje vekk rimelege tomter enn å gje vekk plankar, spikar eller isolasjon. Tomtepolitikk for bustadsosiale føremål er eit dyrt og vanskeleg verkemiddel å bruka. Dei ulike elementa i etterkrigstidas regime er vekke: Byggegrunnen er ikkje lenger i hovudsak landbruksjord som er ekspropriert til låge prisar, Husbanken er heller ikkje lenger den dominerande långjevaren med sine subsidierte lån, og prisreguleringane som sikra at subsidiane blei i bustadane, er vekke. I dag vil ein kommune aleine måtte bera kostnadane ved å subsidiere tomter.»

MÅLRETTA MOT SPESIFIKKE GRUPPER

Trondheim brukar altså ikkje tomtepolitikk som eit breitt verkemiddel. Derimot har kommunen seld ei tomt rimeleg til studentsamskipnaden for å legga til rette for fleire studentbustadar.

Leige-før-eige: Det raudgrøne fleirtalet i Trondheim har bestemt seg for å prøva ut eit leige-før-eige-konsept. Her skal folk kunne leiga ein bustad ei viss tid, og ein del av husleiga skal gå til å betala avdrag. Etter kvart skal dei få høve til å kjøpa bustaden. Dette er dei villige til å favorisera via rimelege tomter.

Ikkje-kommersielle utleigebustadar: Det er òg eit prosjekt med ikkje-kommersielle utleigebustadar under vegs, etter raudgrønt initiativ. Kommunen skal selja ei tomt rimeleg til bustadbyggelag eller andre langsiktige aktørar, mot vilkår om at ho blir brukt til rimelege utleigebustadar i 30 år. Målgruppa skal vera ungdom. Prosjektet er omstridd, høgresida er imot.

PLANLEGGING I TRONDHEIM

Bustadstorleik: Trondheim kommune er oppteken av å regulera bustadstorleik i sentrale prosjekt, for å sikra tilgang på familiebustadar med 3–4 rom. Tanken er at det skal vera muleg for barnefamiljar å bu i sentrum. Kommunen har òg gjort ein levekårsstudie som blir brukt til å vurdere kva slags bustadar som bør byggast i dei ulike bydelane²⁰. Fokuset har ikkje vore å sikra tilgang på små bueiningar på ikkje-sentrale plassar, det sørger utbyggerane sjølve for.

Regulering av bustadstorleik møter motbør både frå utbyggerane og den politiske høgresida i Trondheim. Det blir dels argumentert med at utbyggerane veit best kva slags bustadar folk etterspør, dels med at det trengst fleire mindre bustadar enn det administrasjonen og den politiske venstresida legg til grunn.

Etasjeplassering: Som eit ledd i arbeidet med å legga til rette for barnefamiljar, har det i nokon planar blitt skriva i retningslinene²¹ at ein del av dei største leilegheitene i prosjektet skal ligga på bakkeplan. Ofte plasserer utbyggerane dei største leilegheitene heilt øvst i bygga, for at dei skal få utsikt og bli såkalla penthouse-leilegheiter. Mange barnefamiljar set pris på å bu på bakkeplan, sånn at dei kan fylgja med når ungene leiker i bakgården. Kvadratmeterprisen blir òg lågare når leilegheitene ligg på bakkeplan. Difor kan styring av etasjeplassering sjåast som ein måte å redusera prisen på sentrale, store leilegheiter.

Bustadtypologi: Kommunen stiller høge krav til tettheit ved utbygging av nye prosjekt, òg i meir perifere delar av kommunen. I mange tilfelle er tettheitskrava høgare enn utbyggerane sine ynske. Bakgrunnen for dette er eit ynske om å spara matjord, legga til rette for kollektivtrafikk og redusera transportomfanget; i tråd med det dominerande idealet om

kompakt og berekraftig byutvikling. Bustadsosiale omsyn ligg ikkje til grunn for denne tenkinga. Likevel har ho bustadsosiale konsekvensar, om ho fører til at det blir bygt mindre og rimelegare bustadar i utkanten av Trondheim enn det uregulerte marknadskrefter hadde gjort. Det blir vanskelegare å bygga store rekkehus eller endå meir kostbare bustadtypar som einbustadar eller tomannsbustadar. På sikt bidreg det til å auka tilbodet av rimelegare bustadtypar i byen, sjølv om det altså ikkje eigentleg er intensjonen.

POLITIKK FOR UMLEIGEBUSTADAR:

Mellom anna på grunn av det høge talet på studentar er leigemarknaden i Trondheim pressa. På politisk hald er det eit felles ynske om å bidra til mange private utleigebustadar. I ulike variantar er det fatta fleire tilnærma samrøystes vedtak som ber administrasjonen tolka krav i reguleringsplanar og byggteknisk forskrift lempeleg for utleigebustadar. Eit døme er fyljande vedtak frå Bygningsrådet²²:

«Bygningsrådet ber rådmannen legge en mild fortolkning av de skjønnsbestemte reglene i plan- og bygningsloven og byggteknisk forskrift knyttet til hva som vil være tilfredsstillende med hensyn til krav og teknisk standard på mindre boenheter i eksisterende bebyggelse. I vurderingen legges det vekt på at boenhetene må være typiske utleieboliger som er egnet for studenter som vil bebo disse i en kortere periode av livet.»

Tilsvarende vedtak er fatta om å dispensera frå kommunale krav til parkering og uterom når det gjeld bueningar som er meint for utleige. Samstundes framhevar arealplanleggarar i kommuneadministrasjonen i intervju at ein frå kommunen si side har liten kontroll med kva som faktisk er utleigebustadar. Når ein gjev unnatak frå kvalitetskrav for å leggja til rette for fleire utleigebustadar, finst det ikkje nokon garanti for at bustadane ikkje endar opp som ordinære eigarbustadar.

KRISTIANSAND: SUBSIDIERTE LÅN

Innbyggartal, studentar	85 000 innbyggjarar. Rundt 6000 studentar.
Folketalsvekst	13 % dei siste ti åra.
Inntekter samanlikna med landsgjennomsnittet	Alle hushald: 17 000 under. Par med barn 0-17: 11 000 under.
Bustadprisar	Under landsgjennomsnittet
Ståa i bustadmarknaden	Nokså lågt press, god tilgang på nye utbyggingssområde.

Kristiansand kommune har sidan 2003 hatt ei ordning kalla 1. BO, tidvis omtala som Kristiansandsmodellen. Dette er ei form for sjølveigde ungdomsbustadar, støtta av eit rimeleg kommunalt lån.

Det er for tida 45 bustadar inne i denne ordninga. I hovudsak er dette tidlegare kommunale utleigebustadar, som er frigjorte for dette føremålet. Bustadane ligg spreidde i byen. I tillegg er det 8 leilegheiter i eit bygg som er oppført på kommunal grunn. Kristiansand Eiendom tek marknadspris for grunnen. 1.BO er soleis ikkje subsidiert gjennom tomta. Dei fleste bustadane er eittroms eller toroms, nokre få er treroms. Det er altså tale om bustadar eigna for unge einslege og par, eventuelt små barnefamiljar.

Ordninga fungerer slik at kjøpar får eit kommunalt lån som er rente- og avdragsfritt. Dette dekker deler av kjøpesummen, oftast 10–15 prosent. Resten blir skaffa via private lån, Startlån eller eigenkapital. Rente- og avdragsfritaket på det kommunale lånet gjer at buutgiftene blir lågare enn ved full privat finansiering eller Startlån, og dette gjer det muleg for fleire som ikkje hadde fått kjøpa utan denne ordninga, å bli sjølveigarar. Når nye bustadar blir innførte i ordninga, blir dei lagde ut for sal til fastpris, omtrent slik som nybygde bustadar blir selde av private utbyggjarar. Er det fleire kvalifiserte kjøparar enn det er ledige bustadar, blir det løyst ved loddtrekning.

Når bustaden skal seljast vidare, blir han seld privat eller via meklar til marknadspris. Kjøpar må likevel godkjennast av kommunen og oppfylle vilkåra som er omtala i avsnittet nedanfor. Kommunen sitt lån må betalast tilbake når bustaden blir seld vidare. Kommunen skal ha tilbakebetalt den opphavlege lånesummen, samt ein prosentvis lik verdistigning som bustadprisindeksen for Kristiansand har vist. Har bustadprisane gått ned, skal kommunen ha den opphavlege lånesummen tilbake. Kommunen har forkjøpsrett til bustaden.

Det er visse kriterium for å kunne komma inn i ordninga. Du må vera mellom 19 og 35 år, samt ha budd meir enn 5 år samanhengande i Kristiansand, med unntak for dokumenterte studieopphald utanfor byen. Folk som har eigd bustadar før, får ikkje bruka ordninga. I tillegg må du

dokumentera at du kan dekke dei løpande utgiftene og greia å skaffa eigen finansiering for resten av kjøpesummen. Det er ikkje nokon reglar for kor lenge du kan bli buande. Det er heller ikkje noka formell behovsprøving for å unngå at folk som ikkje er avhengige av offentlege subsidier, får tilgang. At bustadane er såpass små, bidreg truleg til at hushald med veldig god økonomi ikkje søker seg dit.

TOMTEPOLITIKKEN

Kristiansand har ein aktiv tomtepolitikk. Politikken blir ikkje brukt til å styra på same måten som Sandnes, snarare handlar det om å leggja til rette for nybygging.

Kommunen eig rundt 15 prosent av dei ferdigregulerte bustadtomtene i kommunen. I tillegg til den direkte eigarskapen går kommunen ofte inn i samarbeid med private utbyggarar for å regulera større område. Det skjer både gjennom overordna områdeplanar og gjennom detaljreguleringsplanar. På denne måten får dei meir styring enn dei hadde oppnådd gjennom reguleringsmynde.

Når tomtene er ferdigregulerte, blir dei stort sett selde vidare, med vilkåra om at prosjektet skal byggast som regulert. Kommunen har dessutan tidsvis brukt avtaler med vilkår knytte til utbyggingstidspunkt eller pris på ferdige bustadar for å forsøka å nå bustadpolitiske mål. Dette har dei lykkast med i varierende grad.²³

Sjølv om kommunen ikkje styrer bustadprisen gjennom det tomtepolitiske engasjementet, meiner administrasjonen at ein bidreg til auka nybygging og på den måten dempar prisane. Mange mindre aktørar i byggebransjen har ikkje kapital eller kompetanse til å regulera og bygga ut større eigedommar. Når kommunen involverer seg i reguleringa, kan han i etterkant stykka opp eigedommane og selja dei til forskjellige mindre utbyggarar.

BUSTADBYGGING I EIGENREGI

Kristiansand kommune gjennomfører òg ein del bustadprosjekt sjølve, i regi av Kristiansand Eiendom, ei eiga eining i kommuneforvaltninga. Dei regulerer tomtene og hyrar inn selskap til å prosjektera og bygge bustadane. Dette er ikkje snakk om kommunale bustadar, men ordinære bustadar meinte for sal på den private marknaden. Når kommunen bygger ut i eigen regi, har dei meir direkte kontroll, men er likevel avhengige av marknaden. Får dei ikkje førehandssal på prosjekta, må dei endra dei.

AKTIV BRUK AV UTBYGGINGSAVtaler

Utbyggingsavtaler er ein type avtaler som kommunen og utbyggar kan inngå. Avtalene skil seg frå andre avtaler som er omtala i denne rapporten ved at dei er lovregulerte.²⁴ Dessutan treng ikkje kommunen eigen

grunn for å kunne inngå avtalene, avtalene blir inngått med kommunen som planstyresmakt.

Kristiansand brukar utbyggingsavtaler aktivt til bustadpolitiske føremål. Dei krev mellom anna at alle utbyggingsavtaler skal gje kommunen forkjøpsrett til 10 prosent av bustadane. Plan- og bygningsloven gjev kommunane lov til å krevja dette, så sant det blir betalt marknadspris. Intervjupersonen i Teknisk direktørs stab fortel at dei vurderer dette som ein rimeleg måte å sikra seg gode kommunale bustadar på. Bustadar kjøpt på prospekt, før oppføring, er tidvis rimelege fordi utbyggaren vil sikra seg eit visst førehandssal for å kunne gå i gang. I ein del tilfelle brukar dei forkjøpsretten til å kjøpa tomtegrunn i staden. Då kan dei bygga nøkternt og rimeleg, og på denne måten skaffa billige bustadar.

PLANLEGGING I KRISTIANSAND

Generelt peiker Kristiansand seg ut som den av dei fire utvalde kommunane som driv minst aktiv og inngripande arealplanlegging. Dei regulerer i liten grad bustadstorleik. Administrasjonen og det politiske fleirtalet meinte i hovudsak at utbyggerane føreslo akseptable bustad-samansetningar.

STAVANGER

Innbyggartal, studentar	130 000 innbyggjarar. Rundt 9000 studentar.
Folketalsvekst	16 % dei siste ti åra.
Inntekter samanlikna med landsgjennomsnittet	Alle hushald: 42 000 over. Par med barn 0-17: 108 000 over.
Bustadprisar	Høgast i landet
Ståa i bustadmarknaden	Høgt press, lite tilgang på nye utbyggingsområde.

Stavanger bruker i liten grad tomtepolitikken til å nå breie bustadpolitiske mål. Kommunen eig få tomter som skal brukast til bustadutbygging, og har ingen konkrete planar om å involvera seg meir aktivt. Juridisk sjef i Stavanger kommune sin seksjon for Bymiljø og utbygging, Ove Rødstøl, forklarar kvifor:

«Me oppretta ikkje eit tomteselskap då Sandnes gjorde det, fordi me hadde ein annan modell som fungerte. No er me på ein måte litt spelt utover sidelina. Det er ein del private utbyggjarar og investorar som har så mykje pengar at det er priskonkurranse på areal. Dei kjøpar areal svært dyrt, før areala er regulerte til bustadføremål, berre for å komma i posisjon. Me føler at det er feil i dagens situasjon å gå inn og kjøpa areal i konkurranse med private kjøparar. Me får førespurnadar frå advokatane til private grunneigarar, med spørsmål om kor vidt me ynskjer å vera med i bodrundar. Det ynskjer me ikkje, mellom anna fordi det kan vera med på å driva opp tomteprisane ytterlegare.»

I nokre situasjonar kjøper kommunen likevel grunn. Det er i område i stor endring, kor eldre industriområde blir omdanna til bygardar med bustad og næring. Her kjøper kommunen litt grunn, for å kunne vera med i utbyggingprosjekt som avtalepart, og sikra seg areal til sosial og teknisk infrastruktur. Der kommunen frå gamalt av eig grunn han ikkje treng sjølv, blir denne seld på marknadsvilkår. Nokre gonger blir det lagt inn ulike miljøvilkår i avtalane. Bustadsosiale vilkår har ikkje blitt brukt i det siste.

Sjølv om kommunen eig lite tomtegrunn, involverer han seg i utbyggingsprosjekt på andre måtar. Gjennom samarbeidsprosjektet Urban Sjøfront har Stavanger kommune jobba for å leggja til rette for transformasjon i eit område sentralt i Stavanger Aust. Kommunen eig litt grunn, men er fyrst og fremst involvert som ein avtalepart. Kommunen krev inn pengar frå ulike private grunneigarar og brukar pengane til å bygga felles infrastruktur. På denne måten bidreg kommunen til at utbygginga går raskare, og til å hindra at ulike private aktørar ventar på at «alle andre» skal ta rekninga med å realisera infrastruktur som trengst for å bygga ut. Kommunen styrer ikkje direkte kva slags bustadar som blir bygde, men prøvar å leggja til rette for at utbygginga skjer raskare og meir rasjonelt enn om alt var opp til kvar einskild private grunneigar.

SMALARE TOMTEPOLITISKE TILTAK

Eit breitt fleirtal i kommunestyret, med Høgre i spissen, har vedteke å kjøpa inn ca 10 brukte leilegheiter som skal leigast ut nokså rimeleg til lærarar, sjukepleiarar og andre yrkesgrupper kommunen slit med å rekruttera. Bustadane skal altså brukast som eit personalpolitisk verkemiddel, men har bustadpolitiske verknadar. Ordninga skal gjera det muleg for desse gruppene å etablere seg i Stavanger, gjennom å spare opp eigenkapital medan dei bur i desse bustadane. Ordninga blei oppretta i 2012. Blir ho vellukka, vil kommunen vurderer å utvida ho. At denne typen ordning finst, viser ei politisk forståing av utfordringane mange grupper møter, og ein vilje til å ta i bruk utradisjonelle verkemiddel for å løysa dei.

Gjennom mange år har Stavanger kommune hatt ei sjølvbyggarordning. Rundt 50 bustadar i året blir bygde på kommunal grunn. Kommunen har byggherreoppdraget til sjølvkost og hentar inn entreprenørar. Sjølvbyggarane bidreg med arbeid på grunnmuren. Kriteria for å kunne bli sjølvbyggar er mellom anna:

- ➔ Du må ha budd eller jobba 5 år i kommunen.
- ➔ Du kan ikkje ha høgare inntekt eller meir eigenkapital enn nokre øvre grenser.
- ➔ Du må kunne finansiera kjøpet sjølv.
- ➔ Du må ikkje eiga eller ha eigd bustad før.

Sjølvbyggarordninga er omdiskutert. Administrasjonen og ein del politikarar meiner at ho ikkje treffer dei som verkeleg treng kommunal hjelp. Andre politikarar meiner at det er ei god ordning.

Stavanger kommune deler ut gratis tomter til studentsamskipnaden for å gjera det muleg å bygga studentbustadar innanfor dei statlege kostnadsrammene. Våren 2012 vedtok kommunen også å forskottera ein del av den statlege støtta til sjølve utbygginga. Studentbustadar er eit viktig bustadpolitisk tiltak av fleire grunnar:

- ➔ Studentar utgjer ein ikkje uvesentleg del av leigetakarane i universitetsbyar. Fleire studentbustadar reduserer presset på den ordinære utleigemarknaden, særleg fordi leigene er lågare enn marknadsprisen.
- ➔ Mange bustadar som blir leigde ut, er ikkje stabile utleigebustadar. Det kan vera at eigaren treng dei sjølv, eller vil selja dei vidare. Studentbustadar er varige utleigebustadar.
- ➔ Studentbustadar er rimelegare enn private utleigebustadar av tilsvarende standard, og gjer det difor muleg for studentar å bu billig. Det gjer at støtte heimanfrå blir mindre viktig, og er difor ein ekstra stor fordel for studentar som ikkje har velstående foreldre.

Studentbustadar er eit etablert og velprøvt verkemiddel. Det er i utgangspunktet lite omstridd. I motsetnad til ein del av dei andre gruppene som møter utfordringar på bustadmarknaden, har studentane taleføre og ressurssterke pressgrupper som kan jobba fram denne type tiltak. Det gjer at det finst alliansepartnarar for politikarar som ynskjer å føreslå denne type satsingar.

Sjølv om det er brei semje blant politikarane om at studentbustadar er vel og bra, er det likevel eit prioriteringssjorsmål. Om kommunen deler ut ei sentral og fin tomt gratis til samskipnaden, går han glipp av store inntekter som eit sal på marknaden kunne ha gjeve. Desse inntektene kunne i teorien ha blitt brukt på andre bustadpolitiske tiltak.

Ein aktiv tomtepolitikk, kor kommunen sit på ein tomtebank og brukar han medvite, gjer det lettare å kunne støtte studentsamskipnadar på denne måten. Kommunar som fylgjer høgresida si oppskrift, og sel ut flest muleg tomter dyrast muleg, har ikkje denne mulegheita.

BOKS 3: KVA ER EIN STUDENTBUSTAD?

Historisk sett har ein studentbustad vore ein bustad eigd av ein studentsamskipnad. Studentsamskipnadar er organisasjonar som tek seg av studentvelferd, underlagt demokratisk kontroll gjennom frie val blant studentane. Dei driv utleige til sjølvkost. Fordi dei i varierende grad får støtte til utbygging av bustadar, blir sjølvkost ein god del lågare enn det det eigentleg kostar å bygga og driva ein bustad. I tillegg til studentsamskipnadar er det ein del mindre, frivillige stiftingar som driv ikkje-kommersiell bustadutleige reservert for studentar.

Private, kommersielle aktørar kan òg driva utleige reservert for studentar. Eit døme er Olav Thon sine studentbustadar i Storgata i Oslo. I Teknisk forskrift blir det opna for at bustadar som er tinglyste med at dei skal leigast ut berre til studentar i minimum 20 år, òg kan reknast som studentbustadar. Den politiske høgresida gjer stadig framlegg om å støtta private studentbustadar på line med dei ikkje-kommersielle. Dette var mellom anna noko dei borgarlege i Trondheim føreslo, men som sentrum-venstre stemte ned.

Det er fleire grunnar til å vera på vakt mot å subsidiera kommersielle studentbustadar:

- * Ein har ingen garanti for at bustadane blir varige studentbustadar. Når den eventuelle tidsfristen er gått ut, kan dei leigast ut til kven som helst eller seljast på marknaden.
- * Kommersielle eigarar vil vera avhengige av utbytte. Det gjer at leigeprisane må vera høgare eller butilbodet dårlegare. Alle subsidiane bør komma studentane til gode.
- * Subsidiar til private vil gå på kostnad av støtte til studentsamskipnadane. Tomtemengda er ikkje uavgrensa.

PLANLEGGING I STAVANGER

Stavanger kommune er oppteken av å styra bustadstorleiken i nye byggeprosjekt. Dei har kartlagt levekårssituasjonen i ulike delar av kommunen, og bruker det til å vurdera kva slags bustadar som bør byggast ein stad, og kor store dei bør vera. Utbyggerane lagar så, i sine framlegg til detaljreguleringar, utkast til fordeling av bustadstorleikar innanfor dette.

Kva slags bustadar utbyggerane aller helst ynskjer å bygga, varierer mellom ulike lokalitetar og delmarknadar. Hovudtendensen var at utbyggerane ynskte å bygga relativt små og rimelege bustadar, fordi dei er meir lettselde og oppnår ein høgare kvadratmeterpris. «Utbyggerane gjev uttrykk for at alt som kostar mellom 2,5 og 3,5 millionar, blir seld på dagen. Det som er dyrare, har lengre liggetid,» ifylgje juridisk sjef i utbyggingsseksjonen, Ove Rødstøl. I ein del andre samanhengar ynskjer utbyggerane å bygga større bustadar enn det kommunen meiner er naudsynt. Ei anna kjelde i kommuneadministrasjonen i Stavanger utdjupar:

«Utbyggerane er sjølvstyrede og veldig marknadsstyrte. Kor ein er i byen, er eit viktig premiss. Det finst ein eksklusiv marknad på beste vestkant. Det er mykje rikfolk der og ikkje så mykje variasjon. Her ynskjer utbyggerane å bygga retta mot denne marknaden.»

PLANLEGGING FOR UMLEIGEBUSTADAR

Ser gjennom fingrane: Stavanger kommune sitt byggesakskontor gjennomførde for eit par år sidan eit prosjekt kor dei kartla ulovlege sekundærleilegheiter på utleigemarknaden. Dette førde til at 1600 ulovlege utleigebustadar i ymse småhus blei funne. Eigarane blei pålagde å søka om å få dei godkjente. Særs mange fekk avslag, noko som vekte debatt i media (Stavanger Aftenblad 2011). Politikarane har samrøystes instruert administrasjonen om å sjå lempelegare på desse sakene. Gjennom eit eige, generelt vedtak i Kommunalstyret for byutvikling blei det slått fast at det er eit mål å auka talet på bueningar i småhus, og at terskelen for å få dispensasjon for tekniske krav som ikkje omhandlar branntryggleik, skal vera låg (Stavanger kommune, 2012).

Utleigedeler i blokk: I eit prosjekt, SmartBo, blei det etter initiativ frå utbyggaren laga ei blokk kor mange av leilegheitene hadde sekundærleilegheiter for utleige, som enkelt kunne gjerast om til ein del av hovuddelen. Dette blei sikra gjennom reguleringsføresegnene. Målgruppa var nyetablerte hushald, som kunne utvida leilegheita si når dei blei fleire, eller fekk så god økonomi at dei ikkje trong å leiga ut lenger. I mellomtida kunne dei leiga ut sekundærleilegheita. Dette var vellukka, men har ikkje blitt kopiert av andre utbyggerar i Stavanger. Kommunen har ikkje vurdert å påleggja denne type løysingar i andre prosjekt.

OPPSUMMERING OM STAVANGER

Stavanger kommune brukar arealplanlegging aktivt til å styra bustadtilbodet. Derimot blir tomtepolitikken i langt mindre grad brukt. Det er openlyst at mulegheitene for å bruka tomtepolitikk aktivt er annleis i ein kommune med lite jomfrulege mark å ta av, enn i ein kommune som Sandnes, som stadig legg ut nye felt. Likevel kan ein ikkje sjå vekk frå at tomtepolitiske verkemiddel kunne hatt ein effekt i Stavanger òg. Kanskje dei har noko å læra frå veslebroren mot sør, Sandnes? Arealplanlegging aleine er i alle fall ikkje nok til å kunne tilby rimelege bustadar i byen med dei høgaste bustadprisane i Noreg. Alternativet til å bruka tomtepolitikk og andre meir direkte styringsverktøy er å resignera.

KONKLUSJONAR

Både på statleg og kommunalt nivå har bustadpolitikken i Noreg dei siste tiåra i hovudsak vore smal og passiv. Marknadskreftene har styrt bustadutviklinga, og mesteparten av dei politiske tiltaka har vore retta inn mot marginaliserte grupper.

Samstundes finst det eit handlingsrom. Ein del kommunar fører ein breiare og meir aktiv politikk. Denne rapporten har vist at det finst ei rekke gode verkemiddel kommunar som ynskjer å føra ein meir aktiv bustadpolitikk, kan bruka. Både gjennom planlegging og gjennom tomtepolitikken kan kommunane påverka bustadtilbodet og bidra til at prioriterte grupper får ein betre busituasjon. Kva tiltak som er best eigna, kjem an på situasjonen i kvar einskild kommune, og avheng av økonomisk handlingsrom, presset i bustad- og eigedomsmarknaden, tilgangen på byggegrunn og kor avhengig kommunen er av å la private utbyggerar gjera som dei vil.

Nokre døme på gode tiltak som blir brukte av norske kommunar i dag er:

TOMTEPOLITIKK

Sandnes kommune styrer gjennom tomtepolitikken kva mange av dei nybygde bustadane skal kosta, og kven som skal få kjøpa dei. Dette bidreg til at dei blir 15–20 prosent rimelegare enn marknadsprisen.

Stavanger kommune har gjeve studentsamskipnaden gratis tomt og i tillegg forskottert støtte til bygging av nye studentbustadar. Andre kommunar har òg støtta studentbustadbygging gjennom rimelege tomter.

Trondheim kommune planlegg eit prosjekt med ikkje-kommersielle utleigebustadar retta mot ungdom. Det kan bidra til betre og rimelegare utleigebustadar for andre målgrupper enn dei som kvalifiserer til kommunale bustadar.

Kristiansand kommune har ein del bustadar som berre kan kjøpast av førstegongskjøparar. Dei får eit kommunalt lån utan renter og avdrag på deler av kjøpesummen. Det, saman med ein del av prisveksten, må betalast tilbake når bustaden blir seld vidare. På denne måten hjelper kommunen folk inn i eigarmarknaden utan å sitta igjen med ei altfor stor rekning.

Stavanger kommune kjøper inn ein del bustadar som dei leiger ut rimeleg til arbeidstakargrupper kommunen slit med å rekruttera, som lærarar og sjukepleiarar. Det gjer det muleg for desse gruppene å busetta

seg i Stavangers pressa bustadmarknad og spara opp eigenkapital til sjølve å kjøpa seinare.

Sandnes kommune og Kristiansand kommune har eller planlegg å starta bustadbyggeprosjekt i kommunal regi for målgrupper som ikkje har råd til å kjøpa bustad på den ordinære bustadmarknaden.

PLANLEGGING

Trondheim kommune har i nokre plansaker bede om at dei store leilegheitene i blokker blir lagde på bakkeplan, noko som gjer dei rimelegare og meir barnevenlege.

Stavanger, Trondheim og Sandnes regulerer bustadtype og bustadstorleik med sikte på å få varierte bustadar i alle prosjekt og område. Det kan i nokre tilfelle bidra til rimelegare bustadar for visse grupper, men kan i andre tilfelle bidra til dyrare bustadar. Brukt på rett måte er styring av bustadstorleik eit godt verkemiddel.

Stavanger og Trondheim kommune har på ulike måtar sagt at etablering av utleigedelar i eksisterande småhus skal prioriterast, og at ein del bygningstekniske krav skal tolkast mindre strengt for denne typen bustadar, for å stimulera til auka tilbod av utleigebustadar.

Stavanger har gjennom reguleringsplanar lagt til rette for at blokkleilegheiter kan ha utleiedeler. Det aukar tilbodet på utleigemarknaden. Samstundes gjer det at familien som bur i hovuddelen, kan få ein større bustad når dei treng det/har råd til det, ved å sjølve overta utleigedelen etter kvart. Det kan skapa betre sosial mik.

Kristiansand kommune har i fleire reguleringsplanar for nye småhusområde omtalt mulegheita for å etablera utleigedelar. På den måten legg dei til rette for fleire og betre utleigebustadar.

UTVID HANDLINGSROMMET. BRUK HANDLINGSROMMET

Sjølv om dette viser at kommunar med vilje og kunnskap kan få til gode løysingar, skjer dette i dag meir på trass av enn på grunn av statleg politikk. Det trengst nasjonal politikk som støttar opp under ein aktiv kommunal bustadpolitikk. Gjennom å oppretta ei støtteordning for kommunar som ynskjer å bruka tomtepolitikk som bustadpolitisk verkemiddel, endra konsesjonsloven sånn at kommunane får forrang på å kjøpa ikkje-regulert jord og auka støtta til leige til eige og ikkje-kommersielle utleigebustadar, kan staten gjera det lettare for kommunane å skaffa innbygarane sine ein god busituasjon.

Norske kommunar må innanfor dagens nasjonale reglar føra ein meir aktiv og breiare bustadpolitikk. Det er ikkje berre dei mest marginaliserte som treng bustadpolitikken, i høgprisområde er mange folk med middels eller låge arbeidsinntekter i ein vanskeleg situasjon. Dagens

marknadsstyrte bustadutvikling ser ikkje ut til å gje folk gode bustadar til akseptable prisar. Difor må politikarar og byråkratar i norske kommunar løfta bustadsak høgare opp på prioriteringslista og våga å ta i bruk ein del av dei verkemidla som faktisk finst.

NOTAR OG FORKLARINGAR

¹ Prisauken frå 1985 til 2012 var på 183 prosent. I 2013 auka talet til 191 prosent. Der- som ein ser på auken frå 1992, altså rett etter bustadkrakket, har auken vore på 273 prosent. Statistisk Sentralbyrå. *Tabell 07230: Boligprisindeksen, etter boligtype og region*. Henta frå <https://www.ssb.no/bpi> 25.03.2013.

² Finanstilsynet, Finansielt utsyn 2013. (s.54) Talet på hushaldningar med gjeld større enn tre gonger samla inntekt auka frå 9 til 15 prosent fra 2004 til 2011. Hushaldningar med høgast rentebelastning hadde lågast gjennomsnittsinntekt i 2011. Talet på hushaldningar med gjeld som er større enn tre gonger inntekta har auka mest for yngre par, par med små barn og aleineforeldre. Blant hushaldningstypene med høgast gjelds- belastning finn me par med barn under 6 år, og par uten barn der hovudinntektstaka- ren er under 30 år. Innanfor begge desse hushaldningstypene hadde 28 prosent ei gjeld som utgjorde meir enn tre gonger inntekta. SSB, Økonomiske analyser 1/2014, (s.81)

³ Statistisk Sentralbyrå. *Tabell 04344: Utgift per husholdning per år, etter vare- og tjenestegruppe og husholdningstype*. Lasta ned frå <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/fbu> 25.03.2013.

⁴ Statistisk Sentralbyrå. *Tabell 09358: Utgift per husholdning per år, etter vare- og tjenestegruppe og inntekt*. Henta frå <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/statistikker/fbu> 25.03.2013.

⁵ *Meld. St. 17. (2012–2013) Byggje – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*. Side 39.

⁶ Finanstilsynet, Finansielt utsyn 2013 (s.54) Dersom renta aukar til 6,6 prosent (ho låg på 6,7 prosent i 2008) vil 193 000 hushaldningar bruke 30 prosent av den disponible inntekta på å betale renter.

⁷ Norges Bank, House price indices for Norway from 1819. <http://www.norges-bank.no/en/price-stability/historical-monetary-statistics/house-price-indicies/>. Statistikkbanken til SSB, tabell 09174.

⁸ SSB 2012: Hushaldsinntekter og -formue. <http://www.ssb.no/iformue>

⁹ SIFO 2014: Norske hushaldningars økonomiske situasjon og betalingsproblem i 2013

¹⁰ NRK 06.02.2014, «Kan gjøre det verre å komme inn på boligmarkedet» http://www.nrk.no/norge/_et-kompromiss-fra-jensen-1.11523638

¹¹ Felleseklæringa 1945:5 i Jardar Sørvoll. *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010*. NOVA (2011)

¹² Stavanger Aftenblad, artikkel 26.03.2012: «– Lærere må få Stavanger-tillegg». Henta frå <http://www.aftenbladet.no/meninger/idagdiskuterervi/–Larere-ma-fa-Stavanger-tillegg-2948289.html> 15.11.2013.

¹³ Boye, Ebba «Før det smeller. Politiske tiltak mot ekstreme boligpriser.» Manifest Analyse 2013 http://www.manifestanalyse.no/-/bulletin/show/787506_foer-det-smeller-politiske-tiltak-mot-ekstreme-boligpriser

¹⁴ Loven seier kva kommunen kan styra gjennom planføresegner knytt til kommuneplanen sin arealdel eller reguleringsplanar.

¹⁵ Plan- og bygningsloven seier at ein kan regulera «antallet boliger i et område» og «største og minste boligstørrelse.» Dette betyr at ein kan regulera kor mange bustadar som skal vera i dei ulike storleikane, noko lovførearbeida slår fast: «Hensikten er å styrke reguleringsplanen som boligpolitisk styringsverktøy, knyttet til fordeling av boligtyper og leilighetsstørrelser, sikring av minstestørrelse, (...)».

¹⁶ Gjennom føresegner til kommuneplanen sin arealdel og reguleringsplanar kan kommunane regulera kor stor grad av utnytting eit område kan ha, og dessutan avgjera korleis bustadane skal utformast.

¹⁷ Avtalelovens § 36 gjer det muleg å oppheva «urimelege» avtaler, men det er lite relevant for den typen avtaler mellom kommunar og profesjonelle utbyggarar som me skal sjå nærmare på her.

¹⁸ Merk at dette er endringa i sluttprisen for ferdige bustadar. At tomteselskapet seier at dei sel tomtene kanskje 10 prosent rimelegare enn reell marknadspris, dreier seg om tomteprisen, som berre utgjer ein del av sluttprisen. Det er altså ikkje sånn at «rabatten» på tomtene forklarar størstedelen av reduksjonen i sluttprisen.

¹⁹ Den delen av kommuneadministrasjonen i Trondheim som har ansvaret for kommunen sine eigedommar.

²⁰ Trondheim kommune 2012a.

²¹ Retningslinjer er noko ein kan vedta i tillegg til dei vanlege planføresegnene som alle reguleringsplanar har. Dei er ikkje like bindande formelt sett, men i praksis kan kommunen fylgja dei i byggesaksbehandlninga.

²² Vedtak frå Bygningsrådet. Trondheim kommune 2012b

²³ Vilkåra i kjøpsavtalene blir i varierende grad fylgde opp, ifylgje eit intervjuobjekt i Teknisk direktørs stab. Han fortel at om det viser seg vanskeleg å gjennomføra utbygginga i tråd med vilkåra, blir dei forhandla vekk i etterkant av kjøpet. Som grunngeving for kvifor kommunen godtek at avtalane blir brotne, utan å krevja erstatning, blir både prinsipielle og praktiske grunnar nemnde. Prinsipielt finn kommunen det vanskeleg å overprøva marknaden. Om utbyggar har prøvd, men ikkje lukkast i å få tilfredsstillande førehandssal på prosjektet, ynskjer ikkje kommunen å tvinga han til å gjennomføra det. Alternativet, at kommunen hevar kjøpet for å anten gjennomføra prosjektet sjølv, eller få andre utbyggarar til å gjennomføra det, er lite freistande. Det kan mellom anna føra til økonomiske tap. Kommuneadvokaten har sagt at det er uklart kva sanksjonar kommunen eigentleg kan setta i verk overfor utbyggarar som mislegheld klausulane som kommunen til no har nytta.

²⁴ Sjå plan- og bygningsloven kapittel 17 samt Forskrift om utbyggingsavtaler.

FLEIRE RAPPORTAR OG NOTAT FRÅ MANIFEST ANALYSE

På manifestanalyse.no kan du lasta ned fylgjande publikasjonar gratis.

RAPPORTAR

- 1-2014: *Før demningen brister. Tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet*
- 3-2013: *OPS i helsesektoren. Erfaringer fra Storbritannia, lærdommer for Norge*
- 2-2013: *Stor ulikhet, dyp krise. Om årsaker til den verste økonomiske nedturen på 75 år*
- 1-2013: *Før det smeller. Politiske tiltak mot ekstreme boligpriser*
- 3-2012: *Når boligboblen brister. Lærdommer fra boligboomen og krakket i Irland*
- 2-2012: *Grådighetens pris. Svekket fagbevegelse og fallende lønnsandel siden 1980*
- 1-2012: *Fritt fall. Erfaringer fra privatisering og konkurranse i den svenske skolen*
- 2-2011: *Ute av balanse. Finansiering av velferd i kommunesektoren*
- 1-2011: *Det nye Norge. Økonomisk maktkonsentrasjon i perioden etter 1990*
- 4-2010: *Lanseringen av «utenforskapet»: Hvordan høyresiden svekker tilliten til trygdeordningene*
- 3-2010: *Fortsatt råd til felles velferd? Framskrivninger og politisk handlingsrom mot 2060*
- 2-2010: *ISS-METODEN: Outsourcing og arbeidsmiljø ved hoteller i Oslo-området*
- 1-2010: *Myter og fakta om sykefravær*
- 2-2009: *Skattepolitikk i det blå: Det faglige grunnlaget for Fremskrittspartiets skattekutt*
- 1-2009: *Klassedelt helsevesen? Om utbredelsen av privat helseforsikring i Norge*

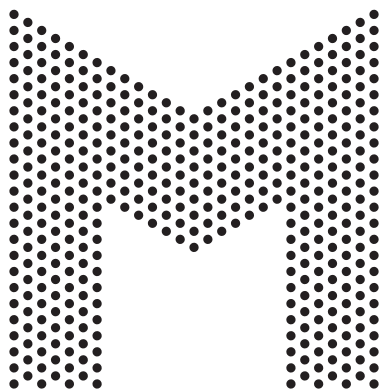
NOTAT

- 3-2012: *Vikårbyrådirektivet – en seier for fagbevegelsen?*
- 2-2012: *Fra finanskrise til velferdskrise*
- 1-2012: *Utdannelse på eget ansvar. Tilgang på læreplaner for elever på yrkesfaglige studieretninger*
- 2-2011: *Utdannelse for de mange – en omtale*
- 1-2011: *«Den late greker». Myter og fakta om den økonomiske krisen i Hellas*
- 5-2010: *Frihandel eller rettigheter – Om den foreliggende frihandelsavtalen med Colombia*
- 4-2010: *Kupptilhengere ved Oslo Freedom Forum 2010*
- 3-2010: *Offentlig anbud, sosial dumping. RenoNorden-saken og kommunal konkurranseutsetting*
- 2-2010: *«Heroes of Human Rights» – Kupptilhengere ved Oslo Freedom Forum 2010*
- 1-2010: *Offentleg-privat sugerør – Lærdomar frå dei kostbare erfaringane med OPS*
- 2-2009: *Redusert sykefravær. Hva kjennetegner virksomhetene som lykkes?*
- 1-2009: *Faktasjekk: Høyres og Frps påstander om privat helseforsikring sett i lys av erfaringene fra 26 OECD-land*

POLITISKE TILRÅDINGAR

- 3-2010: *Sosial dumping i offentlig regi? RenoNorden-saken og rødgrønne utfordringer*
- 2-2010: *Velferd eller skattestopp – Har Norge en rødgrønn regjering i blå tvangstrøye?*
- 1-2010: *Løvløse tilstander? – Forslag fra Henning Jahkelln vedrørende håndhevelse av Arbeidsmiljøloven*

Pamflettar som er gjevne ut i samarbeid med Forlaget Manifest AS kan du finna på forlagets nettside, www.manifest.no.



MANIFEST
SENER FOR
SAMFUNNSANALYSE