

Rolf Barlindhaug  
Arne Holm  
Berit Nordahl  
Helge Renå

# Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom



PROGRAM FOR STORBYRETTET FORSKNING



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

# Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom

## Andre publikasjoner fra NIBR:

|                      |   |
|----------------------|---|
| NIBR-rapport 2009:20 | Forhandlingsbasert byutvikling.<br>Evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjø fra bilby til boligby |
| NIBR-rapport 2010:15 | Boligmarked og flytting i storbyene   |
| NIBR-rapport 2011:21 | Utbyggerstyrt byutvikling?  |
| NIBR-rapport 2011:31 | Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?                                   |
| NIBR-rapport 2012:11 | Byplangrep og bostedssegregasjon  |
| NIBR-rapport 2012:31 | Nye boliger i storbyene. Hvem kjøper og hva slags boligkvaliteter tilbys?                                       |
| NIBR-rapport 2013:25 | Fremtidige boligbehov   |

Rapportene koster fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles fra NIBR:  
Gaustadalléen 21  
0349 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Faks 22 60 77 74

E-post til [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Publikasjonene kan også skrives ut fra [www.nibr.no](http://www.nibr.no)  
Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Rolf Barlindhaug  
Arne Holm  
Berit Nordahl  
Helge Renå

# **Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom**

NIBR-rapport 2014:8

**Tittel:** **Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom**

**Forfatter:** Rolf Barlindhaug, Arne Holm, Berit Nordahl, Helge Renå

**NIBR-rapport:** 2014:8

**ISSN:** 1502-9794  
**ISBN:** 978-82-8309-022-2

**Prosjektnummer:** O-3117

**Prosjektnavn:** Evaluering av boligpolitiske virkemidler i storbyene

**Oppdragsgiver:** KS - Program for storbyrettet forskning

**Prosjektleder:** Rolf Barlindhaug

**Referat:** NIBR har kartlagt virkemidler som de fem storbyene pluss Stavangers nabokommuner har brukt i utbyggingspolitikken i perioden 1980 og fram til i dag. Dagens situasjon og utfordringer er vektlagt. Det er fokusert på hva slags handlingsrom som de seneste års endringer i lover og avtaler har gitt storbykommunene og forholdet mellom kommunenes mål i utbyggingspolitikken og det mulighetsrommet de oppfatter at de har drøftes.

**Sammendrag:** Norsk og engelsk

**Dato:** April 2014

**Antall sider:** 167

**Pris:** kr 250,-

**Utgiver:** Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

**Vår hjemmeside:** <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2014

# Forord

På oppdrag for KS - Program for storbyrettet forskning, har NIBR kartlagt de virkemidlene i utbyggingspolitikken som de fem storbyene pluss Stavangers nabokommuner har brukt i perioden 1980 og fram til i dag. Dagens situasjon og utfordringer er vektlagt. Vi har fokusert på hva slags handlingsrom som de seneste års endringer i lover og avtaler har gitt storbykommunene og drøfter forholdet mellom kommunenes mål i utbyggingspolitikken og det mulighetsrommet de oppfatter at de har. I hvilken grad er det et misforhold mellom den rollen storbykommunene er tiltenkt fra nasjonalt hold i utbyggingspolitikken og de virkemidlene som er stilt til disposisjon fra staten?

Prosjektleder for prosjektet har vært Rolf Barlindhaug, NIBR. Arne Holm, Berit Nordahl og Helge Renå har vært prosjektmedarbeidere. Renå og Holm har gjennomført intervjuer med kommunene, utført dokumentanalysen, deriblant gjennomgått alt skriftlig tilsendt materiale, og oppsummert dokumentanalysen i et internt notat. Renå har skrevet om kommunenes organisering, mens Nordahl har skrevet kapitlene om utbyggingspolitikken i England og Nederland samt oppsummert dokumentanalysen og intervjuene i egne kapitler, mens Arne Holm har skrevet om Sverige og Danmark. Rolf Barlindhaug har skrevet de innledende kapitlene. Prosjektet er lagt opp av prosjektgruppen i fellesskap og de har sammen skrevet sluttkapitlet.

Prosjektet har hatt en faglig nettverksgruppe ledet av Gunn Jorunn Åsland fra Stavanger. Følgene personer har deltatt i nettverksgruppen; Peter Austin og Monica Lund, Oslo kommune, Harald Karlsen, Kristiansand kommune, Trond Stigen, Bergen kommune, Anne Karine Dogger, Trondheim kommune og Einar Skjøveland, Stavanger kommune. Vi takker alle i nettverksgruppen og øvrige bidragsytere i kommunene for nyttige innspill og kommentarer

underveis i prosjektet, og for god tilrettelegging for intervjuer. Kontakten med Stavangers nabokommuner ble ivaretatt av Stavanger kommune. Prosjektet er finansiert av KS v/ Program for storbyrettet forskning.

Oslo, april 2014

Evelyn Dyb

Forskningsjef

# Innhold

|  |    |
|--|----|
| Forord .....   | 1  |
| Tabelloversikt.....  | 6  |
| Sammendrag.....  | 7  |
| Summary .....  | 14 |
| 1 Bakgrunn, problemstillinger og metode.....                             | 22 |
| 2 Trekk ved boligmarkedet i perioden 1980-2012 .....                     | 28 |
| 2.1 Nasjonal utvikling .....   | 28 |
| 2.2 Storbyenes utvikling.....  | 32 |
| 2.3 Fra feltutbygging til fortetting og transformasjon.....              | 34 |
| 3 Hva påvirker kommunenes handlingsrom i utbyggingspolitikken?.....      | 36 |
| 3.1 Mål og rollefordeling i den kommunale utbyggingspolitikken.....      | 36 |
| 3.2 Fra utbyggingspolitikk til fordelingspolitikk .....                  | 38 |
| 3.3 EØS-avtalens betydning.....  | 39 |
| 3.4 Gjeldende statlig boligpolitikk.....                                 | 40 |
| 4 Tomtepolitikk og reguleringsmyndighet .....                            | 44 |
| 4.1 Tomtepolitikk .....  | 44 |
| 4.2 Reguleringsmyndighet .....   | 46 |
| 4.2.1 Planhierarkiet i Norge .....                                       | 46 |
| 4.2.2 Områderegulering og detaljregulering.....                          | 48 |
| 4.2.3 Hensynssoner og grunneiersamarbeid .....                           | 49 |
| 4.2.4 Utbyggingsavtaler.....   | 50 |
| 5 Statlige låne- og støtteordninger.....                                 | 52 |
| 5.1 Fra støtte til oppføring av boliger til støtte av boligkjøpere ..... | 52 |
| 5.2 Eksempler på tilbudsrelaterte støtteordninger.....                   | 53 |
| 5.2.1 Tilskudd til utleieboliger.....                                    | 53 |
| 5.2.2 Lavinnskuddsboliger.....   | 55 |
| 5.3 Boligbyggelagens rolle .....   | 56 |



|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 5.4   | Dagens statlige låne- og støtteordninger .....  | 61  |
| 6     | Organisering av utbyggingspolitikken .....  | 62  |
| 6.1   | Politisk organisering.....  | 62  |
| 6.2   | Administrativ organisering.....   | 64  |
| 6.2.1 | Én boligpolitikk – én administrativ leder?.....   | 64  |
| 6.2.2 | Ulike organisasjonsformer i kommunenes<br>tomtepolitikk.....                                      | 65  |
| 6.2.3 | Plan- og reguleringsarbeidet .....  | 66  |
| 6.3   | Samarbeid – private aktører .....   | 67  |
| 6.4   | Regionalt samarbeid.....  | 69  |
| 6.5   | Sammenfatning.....  | 72  |
| 7     | Utbygging og bruk av reguleringsmyndighet.....  | 74  |
| 7.1   | Utfordringer knyttet til fortetting og byomforming ..   | 74  |
| 7.1.1 | Krevende tilrettelegging av infrastruktur.....  | 74  |
| 7.1.2 | Kompakt byutvikling - komplisert arealavklaring .....   | 78  |
| 7.2   | Kostnadsfordeling og utbyggersamarbeid.....   | 80  |
| 7.2.1 | Tunge investeringer i infrastruktur .....   | 80  |
| 7.2.2 | Fordeling av infrastrukturkostnader mellom<br>kommune og utbygger.....                            | 82  |
| 7.2.3 | Refusjonsordning taper terreng i forhold til<br>utbyggingsavtaler.....                            | 87  |
| 7.2.4 | Utfordringer i områder med mange grunneiere .....   | 89  |
| 7.2.5 | Urbant jordskifte er ikke tatt i bruk.....  | 90  |
| 7.3   | Områderegulering og detaljregulering.....   | 91  |
| 7.3.1 | Varierende erfaringer med områderegulering .....  | 91  |
| 7.3.2 | Erfaringer knyttet til detaljplaner.....  | 93  |
| 7.3.3 | Konklusjon – områderegulering og detaljregulering..   | 93  |
| 7.4   | Sosial profil i nye boligprosjekter .....   | 94  |
| 7.4.1 | Indirekte påvirkning av befolknings sammensetning<br>gjennom bestemmelser om boligstørrelse ..... | 94  |
| 7.4.2 | Direkte påvirkning gjennom bruk av forkjøpsrett<br>i nye prosjekter .....                         | 96  |
| 7.4.3 | Forkjøpsrett og forhåndssalg: vinn-vinn .....   | 97  |
| 7.4.4 | Konklusjon – sosial profil i nye boligprosjekter.....   | 98  |
| 7.5   | Oppsummering: reguleringsmyndighet.....   | 99  |
| 8     | Byenes virkemidler i tomtepolitikken .....  | 102 |
| 8.1   | Innledning .....  | 102 |
| 8.2   | Tomtepolitikk som styringsredskap .....   | 103 |
| 8.3   | Betingelser ved kommunale salg av tomter.....   | 108 |
| 8.3.1 | Rimelige boliger til sluttbruker.....   | 108 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 8.3.2 | Selvbyggerordninger .....   | 108 |
| 8.3.3 | Boliger med sosial profil .....   | 110 |
| 8.4   | Usikkerhet forbundet med kjøp og salg .....   | 111 |
| 8.5   | Organisatoriske sider ved kjøp.....   | 112 |
| 8.6   | Profil i eierskapet viktig.....   | 114 |
| 8.7   | Videre ambisjoner for tomtepolitikken.....  | 116 |
| 8.8   | Nye modeller .....  | 119 |
| 9     | Erfaringer fra andre land .....   | 122 |
| 9.1   | Innledning .....  | 122 |
| 9.2   | Nederland.....  | 123 |
| 9.2.1 | Styre gjennom regulering .....  | 123 |
| 9.2.2 | Koblingen mellom arealplansystem og<br>boligpolitikk .....                          | 125 |
| 9.2.3 | Retten til å stille betingelser om utbyggerbidrag.....                              | 126 |
| 9.2.4 | Rett til å stille krav om differensierte boligtyper .....                           | 127 |
| 9.3   | England.....  | 128 |
| 9.3.1 | Utbyggingsbeslutninger i England.....   | 128 |
| 9.3.2 | Kommunens rett til å stille betingelser og forpliktet<br>utbygger .....             | 130 |
| 9.3.3 | S 106 og markedets rolle i å forsyne et lokal-<br>samfunn med rimelige boliger..... | 131 |
| 9.3.4 | Praktisk gjennomføring: et boligpolitisk regime<br>tilpasset S 106 .....            | 133 |
| 9.3.5 | England – en oppsummering.....  | 135 |
| 9.4   | Danmark.....  | 136 |
| 9.4.1 | Om plansystemet .....   | 136 |
| 9.4.2 | Boligkategorier i Danmark.....  | 138 |
| 9.4.3 | Tildelingsregler i allmennyttige boliger .....                                      | 141 |
| 9.5   | Sverige.....  | 142 |
| 9.5.1 | Om plansystemet .....   | 142 |
| 9.5.2 | Boligkategorier i Sverige.....  | 143 |
| 9.6   | Oppsummering av alle de fire landene .....  | 144 |
| 10    | Oppsummering, drøfting og anbefalinger .....  | 146 |
| 10.1  | Innledning .....  | 146 |
| 10.2  | Byenes bruk av reguleringsmyndighet.....  | 150 |
| 10.3  | Byenes virkemidler i tomtepolitikken.....   | 153 |
| 10.4  | Utenlandske erfaringer .....  | 156 |
| 10.5  | Betingelser for rimelige utleieboliger.....   | 158 |
| 10.6  | Mulige endringer i handlingsrommet .....  | 159 |
|       | Litteratur .....  | 161 |

---

## Tabelloversikt

|             |  |     |
|-------------|--|-----|
| Tabell 1.1  | Utviklingstrekk av betydning for boligbygging i perioden 1980-2012 ..... | 24  |
| Tabell 10.1 | Mål og virkemidler i utbyggingspolitikken. Alle storbyområdene.....      | 148 |

## Figuroversikt

|           |  |    |
|-----------|--|----|
| Figur 2.1 | Reelle boligpriser, reelle byggekostnader og fullførte boliger. 1980-2013. ....  | 29 |
| Figur 2.2 | Fullførte boliger etter område. 1983-2013 .....                                  | 30 |
| Figur 2.3 | Årlig vekst i befolkningen 20 år eller mer og fullførte boliger. 1951-2013 ..... | 31 |
| Figur 2.4 | Utvikling i nominelle boligpriser i storbyene 1991-2013. Indeks 1991=100.....    | 32 |
| Figur 2.5 | Årlig befolkningsvekst i i storbyene. 1991-2013.....                             | 33 |
| Figur 2.6 | Antall fullførte boliger i storbyene. 1991-2013.....                             | 33 |

---

# Sammendrag

*Rolf Barlindbaug, Arne Holm, Berit Nordabl og Helge Renå*

## **Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom**

NIBR rapport: 2014:8

### **Innledning og problemstillinger**

Stavanger kommune inviterte til konkurranse om evaluering av kommunale virkemidler i boligpolitikken, i regi og finansiert av Program for storbyrettet forskning under Kommunenes Sentralforbund (KS). Formålet med prosjektet er å fremskaffe mer kunnskap om bruk av og erfaringer med kommunale virkemidler i boligpolitikken, som grunnlag for fornyet og forsterket innsats på området. Prosjektet skal gi en oversikt over virkemidler brukt i Norge og kommunenes erfaringer med disse, supplert med erfaringer fra utvalgte land i Europa.

En underliggende problemstilling er hvorvidt markedet er i stand til å besørge de behov samfunnet har for boliger til alle typer bolig-søkere. Prosjektet skal bidra til kunnskap om hvordan kommunene, sammen med private aktører i boligmarkedet, kan ta i bruk virkemidler som gir større måloppnåelse. Kommunene handler innenfor gitte juridiske og økonomiske rammer, samt de muligheter og begrensninger som ligger i egen kompetanse og politisk engasjement.

Den kommunale handlefriheten og virkemiddelbruken defineres i skjæringspunktet mellom internasjonale forpliktelser, blant annet knyttet til konkurranseregelverket, og statlige føringer.

### **Noen utviklingstrekk**

Det har skjedd store endringer i det handlingsrommet som kommunene i dag må forholde seg til. På begynnelsen av 1980-tallet ble boligmarkedet kraftig deregulert. En gikk fra en epoke etter krigen med et vedvarende underskudd på boliger, og der en

rasjonerte tilveksten av nye boliger, med Husbanken som et sterkt instrument, til en situasjon rundt 1980 der det ble større balanse mellom tilbud og etterspørsel. Dette førte til at tilbydere av boliger måtte produsere boliger for et marked i større balanse, noe som førte til at ikke alt som ble produsert nødvendigvis ble etterspurt. Dette ga også utfordringer for den kommunale boligpolitikken ved at kommunene i mye større grad måtte ta hensyn til folks bolig- og bostedspreferanser i arealplanleggingen.

Boligbyggingen i de store byene har i perioden dreid fra utstrakt feltutbygging til mer av fortetting og byomforming. Dette har utfordret kommunal planlegging og utbyggere, og det har vært nødvendig å ta i bruk et større spenn av virkemidler for å kunne realisere gode boligprosjekter. Sentrale boliger er dyre boliger, og presset har vært stort for å bygge små boliger som flere kan ha råd til å kjøpe.

Kommunene har ulike mål og ambisjoner i utbyggingspolitikken, fra tilrettelegging for boligbygging etter beregnet behov (ofte SSB sitt MMMM befolkningsframskrivningsalternativ), til et samtidig ønske om utjevning av levekår og/eller etableringsmuligheter for økonomisk/sosialt vanskeligstilte gjennom boligpolitikken. Alle kommunene opererer med måltall for planlagt boligbygging, som følge av befolkningsprognosene.

### **Dagens handlingsrom og utnyttelsen av dette**

Kommunenes handlingsrom påvirkes blant annet av EØS avtalens rammer for konkurranse og offentlige anskaffelser, og skiftende statlige rammer som gradvis har dreid fra tilrettelegging for utbyggingspolitikk til fordelingspolitikk. Gjeldende statlig boligpolitikk forutsetter et godt fungerende boligmarked, og viser til arealplanleggingen for å sikre viktige boligpolitiske mål. Urbant jordskifte, krav til boligstørrelse og nærområde, utbyggingsavtale, forkjøpsrett og kommunalt eierskap er blant de omtalte virkemidler i boligmeldingen som ble utgitt sommeren 2013.

Innenfor kommunenes reguleringsmyndighet finnes i dag de viktigste kommunale virkemidler i boligpolitikken. Arealbruks-avklaringer og bistand til nødvendig infrastruktur framstår her som de mest sentrale. Gjennom utbyggingsavtaler kan ytterligere boligpolitiske mål sikres, blant annet antall boliger, største og minste boligstørrelse mv. Ved lovendring i 2006 ble

utbyggingsavtalens mulige krav til utbyggere begrenset gjennom forutsigbarhetskrav, forholdsmessighetskrav og relevanskrav.

En del av kommunene benytter forkjøpsretten i utbyggingsavtaler til å kjøpe boliger i nye prosjekter. Der dette brukes, i Bergen, Kristiansand og Sandnes, gjøres dette i relativt stort omfang og systematisk. Sandnes varsler hvor de vil bruke denne rettigheten i kommuneplanens arealdel – som et resultat av en oppkobling av den boligsosiale handlingsplanen til kommuneplanen.

Kommunene har ulik praksis med bruk av områderegulering. Bergen har så lagt gjort lite bruk av områderegulering. Oslo, Stavanger og Kristiansand bruker plantypen på samme måte i betydning av at kommunen utarbeider planene selv. Mens Oslo har få planer og mener arbeidet er svært ressurskrevende, har Stavanger mange planer og ser dette som et godt instrument. Trondheim og Sandnes har valgt en praksis der de også setter områdeplanarbeidet ut til konsulenter.

Oslo driver en utstrakt strategisk planlegging, med utpeking av vekstområder og knutepunkter, tilrettelegging av planer for knutepunkter og fortetting og transformasjon. Denne byutviklingsstrategien ble etablert i 1990 og erstattet, sammen med koordinering av gjennomføring med grunneierbidrag, i stor grad tidligere virkemidler.

Oslo kommune bevilger betydelige summer til strategiske eiendomskjøp av tomter til kommunale formål som skole, barnehager og omsorgsinstitusjoner, samt til kjøp av grunneiendommer for å utløse boligbygging i transformasjonsområder og fortetting/utbedring i eksisterende boligområder.

Det synes som om dagens virkemidler innenfor reguleringsmyndigheten er for begrensende for flere av kommunene, slik at kommuner som har mål utover å bygge nok, velger å involvere seg på eiersiden i prosjektene.

### **Hvorfor aktiv tomtepolitikk i dag?**

Tomtepolitikk var tidligere et meget sterkt virkemiddel for boligproduksjon. Handlingsrommet er bredere når kommunen står som eier av grunnen, og friere kan regulere og selge tomter med føringer på hvordan området skal bygges ut. Kommunene har langt på vei avvirket sin rolle i den generelle tomteforsyningen etter

at konsesjonslovgivningen ble endret slik at kommunene ikke lengre ble alene om å kunne kjøpe arealer i LNF (landbruks-, natur- og friluft-) områdene. Når kommunene i dag skal drive oppkjøp i fri konkurranse med private blir tomtene ofte svært dyre, og ofte spesielt utfordrende å nytte til sosiale formål.

På 2000-tallet ser vi enkeltstående eksempler på at elementer fra tomtepolitikken løftes frem igjen. Kristiansand kommune har vedtatt at de skal tilstrebe kjøpers marked, og at tomtereservene skal være et korrektiv til markedet. Det er et politisk mål i Kristiansand at 20-25 prosent av arealene til boligutbyggingen skal komme fra kommunen. Sandnes har et tilsvarende mål på minst 40 prosent.

I all hovedsak foretar kommunen en forenklet regulering før tomtene selges. Området kan eventuelt stykkes opp, slik at flere aktører kan by og komme i posisjon til å kjøpe. Salgsvilkår kan formuleres på mange måter og salget kan innrettes slik at det ivaretar særskilte hensyn. Et eksempel er å la kjøperne konkurrere på kvalitet, et annet er konkurranse på konsept og salgspriser til sluttbruker.

Kommunen kan selge tomter med mål om å fremskaffe rimelige boliger generelt og til boligsosialt formål spesielt. Prosjekt-konkurranse, selvbyggerordning og leie- eller eiekonsepter i samarbeid med boligbyggelagene har vært blant virkemidlene som er brukt. Kun Bergen og Sandnes har per i dag egne tomteselskap som forestår kjøp og salg av eiendom. Grunneirollerollen gir imidlertid kommunen den styringsmuligheten som strekker seg lengst og kan benyttes til å oppnå andre målsettinger, for eksempel innenfor det boligsosiale, gjennom eksempelvis muligheter for prisregulering eller at boligene forbeholdes spesielle grupper.

### **Utnyttelse av statlige låne- og støtteordninger**

Statlige låne- og støtteordninger er først og fremst knyttet til Husbankens virksomhet. Etter krigen ble Husbanken opprettet som en låneinstitusjon med rimelig kreditt til å bygge nye boliger. Den rimelige kreditten måtte følges opp med normer for standard og kostnader samt regulering av omsetningspriser. Det ble stilt krav til boligen, og ikke til dem som skulle bo i boligen. Under boligkrisen tidlig på 1990-tallet ble rammene for rimelige grunnlån fra Husbanken utvidet for å holde oppe boligproduksjonen.

Nesten alle boligene som ble bygget i denne perioden hadde grunnfinansiering fra Husbanken. Senere er ordningene endret, og private banker har fått en betydelig større rolle i finansieringen av nye boliger.

### **Kommunal gjennomføringspraksis**

Byomformingsområder er spesielt krevende utbyggingsområder med mange interessenter. Alle kommunene tar en aktiv rolle i kompliserte omformingsområder med sammensatt eierstruktur, men hvordan de tar rollen varierer. I slike områder er det avgjørende for kommunen at lovverket gir adgang til å gjennomføre større rekkefølgetiltak i etapper. Dette er komplisert i forhold til dagens regelverk. Forskuttering av infrastrukturiltak, utbyggingsavtaler med fokus på gjennomføring, finansiering og framdrift er aktuelle virkemidler i slike områder. Et viktig kommunalt bidrag kan også være å medvirke til at grunneiere samler seg og legger rågrunn inn i et utbyggingsfellesskap, infrastrukturselskap e.l., som forenkler samarbeid om finansiering og utvikling. Urbant jordskifte er foreløpig ikke tatt i bruk av noen av kommunene, og det foreligger ikke erfaringer med dette. Å etablere et felles selskap mellom grunneierne er en alternativ løsning i stedet for urbant jordskifte.

Store tiltak krever ofte at kommunen må forskuttere tiltaket. Dette oppleves som krevende for kommunene. Det foreligger uklarhet omkring for eksempel store nødvendige infrastrukturinvesteringer som må gjøres før utbygging kan starte og relevanskravet i utbyggingsavtaler. Hva kan belastes grunneiere/utbyggere og hva må kommunen selv finansiere?

### **Utenlandske erfaringer**

Nederland har primært oppnådd boligpolitiske mål gjennom planlegging og tilrettelegging på kommunalt eid grunn. Kommunene stille betingelser om hva slags boliger som skal oppføres og hvordan fordelingen skal være mellom ulike kategorier. For å få volum på bygging av boliger på kommunalt eid grunn driver kommunene løpende oppkjøp og samler arealer. Dette skjer oftest gjennom en lovhjemlet kommunal forkjøpsrett eller noen ganger ved ekspropriasjon. I de senere årene har Nederland utviklet et system som supplerer kommunalt eierskap



med bruk av planlovverk. Begrunnelsen er at myndighetene ønsker å påvirke den sosioøkonomiske profilen i nye boligprosjekter.

Kommunene i England eier i liten grad byggegrunn og bruker plansystemet til å forsyne kommunesamfunnet med byggegrunn til utvalgte formål. Kommunene har rett til avslå søknader om ”planning permission” dersom utbygger ikke er villig til å inngå i slike forhandlinger. Denne retten kom i planlovsendringen i 1991 og brukes til å skaffe rimelige boliger til hushold som ikke har økonomisk evne til å betale full markedspris.

Staten har et fond der det kan søkes tilskudd til oppføring av nye, rimelig boliger og et system der dette tilskuddet forvaltes gjennom delt eierskap eller klausuleringer.

I Danmark har mange kommuner store arealer tilgjengelige for salg. Dette styrker også styringsmulighetene, sammenliknet med norske kommuner som i begrenset grad sitter på de samme tomtearealene. Fordi prisene på boliger og tomter har vært fallende i Danmark over noen tid, har det vært vanskelig å finne kjøpere når kommunene vil selge.

I Sverige har kommunene planmonopol og dermed enerett på utarbeidelsen av detaljplaner. Selve utbyggingen skjer i hovedsak av private aktører. Svenske kommuner selger tomter til private boligutviklere, basert på en spesiell ordning kalt ”markanvisning”. Noen kommuner, som Stockholm og Malmö sitter på store arealer, og disse kan disponeres i de kommunale planene. Her kan kommunene inngå avtaler med utbyggere om salg av areal for gitte formål.

Alle de fire landene har en klar ambisjon om å sikre en god tilgang på og fordeling av rimelige boliger. Eierskap til grunn har tradisjonelt stått sterkt som virkemiddel, og avløses/suppleres av sterkere lovhjemler som gir rett til å stille de samme krav til prosjekter som realiseres på privat grunn.

### **Nye virkemidler?**

Det er ikke utviklet nye statlige låne- og støtteordninger ovenfor kommuner i den generelle utbyggingspolitikken. Særlig etterspurt av storbykommunene er tydelige statlige rammer for å framskaffe et bedre privat utleietilbud. Alle kommunene peker på behovet for et generelt ikke-kommunalt utleiemarked. Utover framskaffelse av

kommunale utleieboliger for vanskeligstilte er det vanskelig å få bygget andre typer utleieboliger. Det fins i dag ingen statlige låne- og støtteordninger for dette formålet.

Boligbyggelagene er rene medlemsorganisasjoner som per i dag ikke har noen sosiale mål for sin virksomhet. De opplever det lite attraktivt å engasjere seg i utleie uten at det etableres tilskuddsordninger som bringer mer lønnsomhet og mindre risiko inn i prosjektene. Boligbyggelagene har vært viktige som samarbeidspartnere for kommuner i bygging av omsorgsboliger. Bergensmodellen er et eksempel på hvordan en god samarbeidsordning kan gi et godt kommunalt utleietilbud og et kommersielt drivverdig konsept for boligbyggelaget og også andre, private aktører.

Kommunene mener at staten kan bidra positivt til å forenkle eller overflødiggjøre anleggsbidragsmodellen ved å endre loven knyttet til mva-refusjon og likestille private utbyggere med kommunen der kommunen skal overta anlegget. Videre etterlyses et fond til infrastrukturbygging, et rente- og avdragsfritt lån som kan stimulere til utbygging.

Når det gjelder detaljregulering er kommunene samstemte: 5 års fristen er kompliserende og bør fjernes.

Bør en meisle ut en egen statlig storbypolitikk for boligutbygging, som gjør det mer legitimt for kommunene å få sin del av den verdistigningen på areal som de gjennom investeringer har bidratt til? Bør kommunene få stilt til rådighet flere virkemidler som planmyndighet heller enn å måtte opptre som en aktør på tomtemarkedet?

# Summary

*Rolf Barlindbaug, Arne Holm, Berit Nordabl and Helge Renå*

## **Housing construction in the biggest cities – policy instruments and opportunity space**

NIBR Report 2014:8

### **Introduction and research questions**

Stavanger City Council called for bids for an evaluation of municipal housing policy instruments and mechanisms, sponsored and funded by the Norwegian Association of Local Authorities' City Research Programme. The project seeks to learn more about experiences with the use of municipal housing policy instruments with a view to revitalizing and redoubling efforts in this area. The project will create an inventory of instruments used in Norway and collate experience of their use in the municipalities. To this will be added experiences from selected countries in Europe.

An underlying question is whether the market can satisfy society's need for housing suitable for all categories of home seekers. The project will improve our knowledge of how the local authorities and private actors in the housing market could utilize mechanisms that boost goal achievement. Local authorities act under given legal and financial constraints, as well as the opportunities and limitations resulting from their own expertise and political engagement.

Local authorities' action radius and use of policy instruments are determined at the intersection of international obligations – related among other things to competition rules – with government frameworks.

### **Some trends**

The opportunity space available to local authorities has changed considerably. The early 1980s saw a radical deregulation of the

housing market. From a post-war era characterized by housing shortages, where the growth in new homes was rationed and the State Housing Bank was a powerful policy instrument, to a situation around 1980 with a better balance between supply and demand. Housing providers were consequently obliged to produce housing for a more balanced market, with the result that not everything they produced actually filled a demand. This created challenges for local authorities' housing policy because land use plans now had to cater to people's housing and location preferences to a much greater degree.

Housing developments in the major cities changed during this period from large housing estates to urban densification and transformation. This has challenged the municipal planners and developers, and it has been necessary to apply a wider range of policy instruments to achieve acceptable housing projects. Homes in central areas are expensive, and there has been a lot of pressure to build smaller homes which people can afford to buy.

Municipalities have different objectives and aspirations for their development policies, from facilitating housing construction in line with estimated needs (often Statistics Norway's MMMM population projection), a concurrent desire to use housing policy to level out differences in living standards and/or improve economically/ socially disadvantaged people's opportunities to buy a home. All local authorities have set up projections for planned housing based on population prognoses.

### **Current opportunity space and how it is used**

Local authorities' manoeuvrability is influenced by, among other things, the EEA Agreement competition and public procurement rules, and changing governmental frameworks have gradually shifted from facilitating development policies to distributive policy. Current state housing policy requires a well-functioning housing market, and uses land use planning as a means of achieving important housing policy objectives. Urban land consolidation, requirements on floor space and housing environment, development contracts, pre-emptive rights and municipal ownership are among the instruments discussed in a housing white paper issued in the summer of 2013.

It is within local authorities' regulatory powers that the most important housing policy instruments are found. Land use clarifications and help to provide the necessary infrastructure are the most important of these instruments. Development agreements can stipulate additional housing policy provisos, such as the number of units, maximum and minimum unit size etc. A 2006 amendment to the law limited the development agreement's ability to impose requirements on developers through the predictability requirement, proportionality requirement and relevance requirement.

A number of local authorities make use of the pre-emptive right in development contracts to buy homes in new projects. It has been a relatively frequently and systematically applied practice in Bergen, Kristiansand and Sandnes. Sandnes has announced the municipality will be utilizing this right in land use section of the master plan – as a result of the tie-in between the social housing action plan and the municipal master plan.

Practice in the use of area zoning plans varies among the different municipalities. Bergen does not to use area zoning very much. Oslo, Stavanger and Kristiansand use the planning type in the same way; that is, insofar as the cities draw up the plans themselves. While Oslo has few plans and believes the work to be very demanding, Stavanger has many and sees zoning as a useful instrument. Trondheim and Sandnes have chosen an approach which involves farming out zoning to consultants.

Strategic planning in Oslo is extensive. The plans stipulate expansion areas and transport hubs, and plans are made for transport hubs, densification and urban transformation. This urban development strategy was adopted in 1990 and largely replaced, together with the coordination and implementation of the landowner contribution, earlier instruments.

Oslo allocates significant sums to strategic property acquisition, i.e. building plots for municipal undertakings such as schools, kindergartens and care institutions, as well as landed property to trigger housing development in transformation areas and densification/improvement of existing residential areas.

Several local authorities find the range of current instruments available to the regulatory authority too constraining. Those

---

intending to do more than simply provide enough housing are therefore opting to get involved on the ownership side of the projects.

### **Why an active land policy today?**

Land policy was formerly an extremely powerful instrument for housing production. Local authorities have more options when they are the owners of the land, and are freer to regulate and sell sites with provisos on how the land should be developed. Local authorities have largely given up their role in the general provision of building sites following an amendment to the concessional laws allowing others to purchase land in LNF (agricultural, natural and recreational) areas, a right previously enjoyed only by local authorities. When local authorities today seek to acquire land in free competition with private actors, prices rise sharply, making it particularly challenging to use the land for social purposes.

We have observed isolated instances in the 2000s where elements of the old land policy have been brought out again. Kristiansand City Council decided to facilitate a buyer's market, and that the land reserves should act as a corrective to the market. The council adopted a policy whereby 20–25 per cent of the land designated for housing comes from the municipality. Sandnes has a similar target of at least 40 per cent.

Basically, the municipality undertakes a simplified zoning before the sites are sold. The area can eventually be parcelled out, enabling others to bid for a piece. Sales terms can be formulated in many ways and sales can be arranged so to accommodate particular concerns. One example is to let buyers compete on quality; another is competition on concept and selling price to the consumer.

Local authorities can sell land with a view to acquiring affordable housing in general and housing for social purposes in particular. Project competitions, self-build schemes and rental or ownership concepts in partnership with housing cooperatives figure among the instruments used. Only Bergen and Sandnes currently have their own building site firms that oversee the purchase and sale of property. The role of landowner gives local authorities the most extensive control opportunity which can be used to achieve other policy goals, such as social housing goals through, for example,

possibilities to control prices or by reserving the dwellings for the use of specific groups.

### **Utilization of government loans and subsidies**

State lending and funding arrangements are essentially the purview of the State Housing Bank. Following the war, the Housing Bank was created as a lending institution with an affordable credit scheme to build new homes. The affordable credit scheme needed to be complemented with norms governing standards and costs together with market price control. It was the homes that had to meet certain standards, not the people living in them. During the housing crisis in the early 1990s, the terms of the Housing Bank's affordable basic loans were relaxed somewhat to prop up the new home supply rate. Almost all the houses built during this period were financed using the Housing Bank's basic funding scheme. Later, the scheme was revised and private banks now play a significantly expanded role in the financing of new housing.

### **Local implementation practice**

Urban transformation areas are particularly challenging to development because of the many stakeholders. All local authorities play an active role in complex transformation areas with varied ownership structures. How they perform this role varies, however. It is essential in transformation areas as far as the local authorities are concerned that the law allows major sequential works, due to requirements set in the plan, to be carried out in stages. This is complicated in the context of current regulations. Advancement of infrastructure works, development agreements focused on execution, financing and progress are feasible instruments in these areas. An important municipal contribution could be to help landowners get together and convey the raw land to a development consortium, infrastructure company, etc., which simplifies cooperation on financing and development. Urban land consolidation has yet to be used by any municipality, and there is therefore no experience of it. Setting up a consortium of landowners is an alternative to urban land consolidation.

Major initiatives often require the municipality to move the project forward. This is reportedly difficult for local authorities. There is confusion about, for instance, major necessary infrastructure investments that need to be in place before construction work can

---

commence and relevance requirement in the development agreements. What can be put on the bill of the landowners/ developers and what will the municipality itself have to finance?

### **Foreign experience**

The Netherlands has primarily achieved its housing policy objectives through planning and preparing municipally owned land. Municipalities decide what kind of housing can be built and ratios of the different categories. To achieve the construction volume on municipally owned land municipalities acquire and consolidate land on a running basis. This happens generally through a statutory municipal right of pre-emption or sometimes by means of expropriation. In recent years, the Netherlands has developed a system that supplements municipal ownership with the use of planning legislation. The reason is that the government wanted to have a say in the socio-economic profile of new housing developments.

English councils do not own much development land, and they use the planning system to acquire land for particular purposes in the community. Councils may reject applications for planning permission if the developer is unwilling to negotiate on these matters. The right came with 1991 revision of the planning law and is used to obtain affordable housing for households lacking the financial capacity to buy at the going market price.

The government has a fund which issues grants on application to build new, affordable housing and a system whereby the grant is administered through shared ownership or by the addition of provisos or terms.

In Denmark, many municipalities have large areas available for sale. This strengthens their control compared to Norwegian municipalities, whose stock of similar construction sites is limited. Because the prices of homes and land have been declining in Denmark for some time, the municipalities have found it difficult to find buyers when they have wanted to sell.

In Sweden, local authorities enjoy a planning monopoly and thus an exclusive right to draw up detailed plans. The development itself is mainly organized by private actors. Swedish municipalities sell land to private property developers based on a special scheme called "land allocation". Some municipalities, such as Stockholm



and Malmö for example, own large areas which they can dispose of in the municipal plans. Here, the local authorities can enter into contracts with developers for the sale of land for specific purposes.

All four countries have a clear ambition to ensure satisfactory access to and distribution of affordable housing. Ownership of land has traditionally been a strong instrument, and is replaced/complemented by stronger legal provisions that give the right to impose the same terms on projects that are realized on private land.

### **New instruments/mechanisms?**

No new government loan or grant scheme targeting local authorities has been developed in connection with general housing and construction policy. What the major cities would like to see from the government is a clear government framework to accelerate the supply of private rental accommodation. All local authorities point to the need for a general non-municipal rental market. Beyond the provision of municipal rental housing for the disadvantaged, it is difficult to get other types of rental properties built. There is currently no government loan or subsidy scheme specifically for this purpose.

Housing cooperatives are purely membership organizations and have no social ambitions for their activities. Getting involved in the rental market is perceived as unattractive as long as the government lacks a grant scheme that increases project profitability and reduces project risk. Housing cooperatives have been important partners to local authorities in the construction of care homes. The Bergen model is an example of how a good joint venture can result in a satisfactory supply of municipal rental accommodation and a commercially viable concept for the housing cooperatives and, indeed, other private actors.

Local authorities believe the government could make a positive contribution by simplifying or doing away with the need for a construction contribution model by changing the law relating to VAT refunds and by giving equal opportunities to private developers and local authorities when the latter gets to take over the development. Furthermore, there are calls for an infrastructure development fund and an interest-free and interest-only loan that can stimulate home construction.

When it comes to detailed regulations, all local authorities concur: the five-year time limit makes things more complicated and should be eliminated.

Is there a need for a dedicated government housing development policy for the major cities which would make it more legitimate for the authorities to take out their share of the increased value of land to which their investments have contributed? Should local authorities as the local planning authority be given wider instruments/mechanisms rather than having to act as a stakeholder in the building site market?

# 1 Bakgrunn, problemstillinger og metode

Stavanger kommune inviterte til konkurranse om evaluering av kommunale virkemidler i boligpolitikken, i regi og finansiert av Program for storbyrettet forskning under Kommunenes Sentralforbund (KS). Formålet med prosjektet er å fremskaffe mer kunnskap om bruk av og erfaringer med kommunale virkemidler i boligpolitikken, som grunnlag for fornyet og forsterket innsats på området. Prosjektet skal gi en oversikt over virkemidler brukt i Norge og kommunenes erfaringer med disse, supplert med erfaringer fra utvalgte land i Europa.

## **Problemstillinger**

En underliggende problemstilling her er hvorvidt markedet er i stand til å besørge de behov samfunnet har for boliger til alle typer boligsøkere. Prosjektet skal bidra til kunnskap om hvordan kommunene, sammen med private aktører i boligmarkedet, kan ta i bruk virkemidler som gir større måloppnåelse. Kommunene handler innenfor gitte juridiske og økonomiske rammer, samt de muligheter og begrensninger som ligger i egen kompetanse og politisk engasjement. NIBR har sett historisk på det juridiske, økonomiske og organisatoriske handlingsrommet som kommunene agerer innenfor og på handlingsrommet for lokalforvaltninger i utvalgte nordiske og europeiske land.

Den kommunale handlefriheten og virkemiddelbruken defineres i skjæringspunktet mellom internasjonale forpliktelser, blant annet knyttet til konkurranseregelverket, og statlige føringer.

## **Utviklingstrekk i boligpolitikken**

Det har skjedd store endringer i det handlingsrommet som kommunene i dag må forholde seg til, sammenliknet med det som

var gjeldende på 1980-tallet. Dette innebærer at virkemidler som hadde sin aktualitet for 30 år siden ikke kan benyttes på samme måte i dag. Likevel kan det være erfaringer fra dette tidsrommet som kan være relevante for de utfordringene kommunene står overfor i dag.

På begynnelsen av 1980-tallet ble boligmarkedet kraftig deregulert. En gikk fra en epoke etter krigen med et vedvarende underskudd på boliger, og der en rasjonerte tilveksten av nye boliger, med Husbanken som et sterkt instrument, til en situasjon rundt 1980 der det ble større balanse mellom tilbud og etterspørsel, noe som ikke lenger forsvarte den sterke rasjoneringen, blant annet av kreditt. Dette førte til at tilbydere av boliger måtte produsere boliger for et marked i større balanse, noe som førte til at ikke alt som ble produsert nødvendigvis ble etterspurt. Dette ga også utfordringer for den kommunale boligpolitikken ved at kommunene i mye større grad måtte ta hensyn til folks bolig- og bostedspreferanser i arealplanleggingen.

Matrisen i Tabell 1.1 nedenfor viser hvilke tema som belyses i rapporten. Vi ser på 1) boligmarkedsutvikling med fokus på boligprisutvikling, 2) endringer i beskatningsregler som har hatt betydning for boligmarkedet, 3) viktige endringer i rammebetingelsene for bolig- og tomtemarkedets funksjonsmåte (dereguleringer/ reguleringer m.m.), 4) ulike låne- og støtteordninger gjennom Husbanken, 5) endringer i plan- og bygningsloven som har hatt innvirkning på boligproduksjonen og 6) endring i statlig og overstatlig politikk i forholdet mellom kommunen og private grunneiere.

Rapporten spenner svært vidt. Ambisjonen har vært å se de ulike temaene i sammenheng, ikke å gi en utdypende analyse av utviklingen innenfor hvert tema.

Tabell 1.1 *Utviklingstrekk av betydning for boligbygging i perioden 1980-2012*

|                                   | 1980-89  | 1990-99   | 2000-2012   |
|-----------------------------------|--|---|---|
| Boligmarked                       | Sterkt fall i prisene fra 1987-92  | Prisene steg fra 1993   | Vedvarende stigning, men et lite fall under finanskrisen 2007-08<br><br>Sterk befolkningsvekst fra 2006 – arbeidsinnvandring.<br><br>Sterk sentralisering   |
| Deregulering & reguleringer       | Husleiereguleringen ble begrenset til de fire største byene og gjaldt førkrigsbygårder<br><br>Prisregulering på boliger tilknyttet boligkooperasjonen opphevet | Opphevelse av prisreguleringen på utleiligheter i førkrigsbygårder i de fire største byene  | I praksis forbud mot lavinnskuddsboliger<br><br>Finanstilsynets egenkapitalkrav ved boligkjøp, nå 15 %  |
| Skatteregler                      | Gradvis reduksjon i marginalsatt på all inntekt<br><br>Skattefritak for privatpersoner på gevinst ved salg av tomt   | Endring av skattesystemet med 28 % beskatning av kapitalinntekt<br><br>Skatt på salg av tomt for privatpersoner   | Fordelsbeskatningen tatt bort i 2005 (ble beskattet som kapitalinntekt)<br><br>50 % skatt på gevinst ved salg av tomt for foretak   |
| Statlige låne- og støtteordninger | Tilskudd til oppføring av utleieboliger for unge   | Rentestøtten på Husbanklån tatt bort – økning i tilskuddene (1996)  | Nye kriterier for finansiering av nye boliger gjennom Husbanken (2005)  |
| Plan- og bygningsloven            | Reguleringsformål <i>Fornyelse</i> innføres i PBL av 1985, formålet ledsages av offentlige investeringsprogrammer.   | Bestemmelser om konsekvensutredning vedtatt i 1990<br><br>1995 – endringer i delingsbestemmelsene (daværende §§ 63)<br><br>1995 - innføring av Skjønnhetsparagrafen (daværende §§ 74 nr. 2) | Regler for utbyggingsavtaler 2006<br><br>Store endringer i loven i 2008: offentlig planmonopol for områderegulering, bestemmelse om hensynssoner, felles plankrav og urbant jordskifte<br><br>Endring i jordskifteloven som tillater jordskifte brukt i urbane områder<br><br>KU integreres i reguleringsplan |
| Annet                             | Statlige obligasjoner/ lån til kommunale tomteoppkjøp<br><br>Offentlig byfornyelse   | EØS-avtalen (1994)<br><br>Fortetting som utbyggingsidé, sammen med byomforming  | Endring i konsesjonsloven (2004)<br><br>Tilpasning til EØS-regelverk: i hht. EU direktiv 2001/42) Lov om offentlig innkjøp og statsstøtte.  |

De viktigste endringene som legger rammen for dagens kommunale utbyggingspolitikk er EØS-regelverket knyttet til offentlige innkjøp og subsidiering og endringen i konsesjonsloven i 2004. Sistnevnte endring førte til at kommunene ikke lenger var favorisert ved oppkjøp av LNF-områder til boligformål. I perioden ble også Husbankens grunnlån til nye boliger omlagt fra sterkt subsidierte lån til en låneordning som ikke lenger medfører subsidier til nybygging over statsbudsjettet. I tillegg kommer en markert dreining i utbyggingspolitikken fra byspredning og feltutbygging på ”jomfruelig mark” til fortetting innenfor eksisterende boligområder, transformasjon av arealer fra industri til bolig og sterk vektlegging av bygging i tilknytning til knutepunkter for kollektivtransport.

I prosjektet følger vi de viktigste linjene i det strategiske arbeidet i kommunenes virkemiddelbruk, hvordan kommunenes handlingsrom har endret seg over tid og dagens mulighetsrom for å påvirke boligproduksjonen i byområdene. Utviklingen har i hovedsak gått fra direkte virkemidlene gjennom kjøp mot de mer indirekte virkemidler med styring gjennom reguleringsmyndighet.

### **Kommunale målsettinger for boligpolitikken**

Kommunale boligvirkemidler defineres som organisatoriske, økonomiske, juridiske og prosessuelle tiltak, handlinger og aktiviteter som kommunen kan ta i bruk for å påvirke boligproduksjonen både med hensyn til innretning og omfang.

Kommunen kan ha ulike mål knyttet til produksjonen av nye boliger. Høye boligpriser er ofte brukt som en begrunnelse for å øke boligproduksjonen og dermed få dempet boligprisene, slik at det skal bli lettere å etablere seg i kommunens boligmarked. I en slik forståelse er det markedsaktørene eller utbyggerne som på grunnlag av prissignaler finner ut hva og hvor det skal bygges. Boligproduksjonen må dermed holde tritt med etterspørsel og demografisk utvikling der kommunes oppgave er å regulere og sørge for at den tekniske og sosiale infrastrukturen kommer på plass.

Dersom kommunen har ytterligere mål for *hvor* i kommunen boligbygging skal skje, vil kommunen kunne styre dette gjennom hvor høy utnyttning som tillates på tomtene samt gjennom

rekkefølgebestemmelser som peker på hva som må være oppfylt før utbygging kan tillates.

Kommunen kan ha mål knyttet til hvem en ønsker å bygge for, men reguleringsmyndigheten gir dem ikke rett til å stille betingelse om finansieringsform eller målgrupper for boligene som bygges. Kommunene må styre dette indirekte for eksempel gjennom krav til uteområder og leilighetsstørrelser som virkemidler for å prøve å styre befolkningssammensetningen i ulike områder etter alder og livsfase.

Kommunen kan i tillegg ha mer spesifikke ønsker om en sosial profil i nybyggingen, ved at deler av de nye boligene gjøres økonomisk oppnåelig også for lavinntektsgrupper. Barlindhaug m.fl. (2012b) viser at mange kommuner er opptatt av dette, men at det i Norge i liten grad er knyttet virkemidler til slike målsettinger. I England er dette satt i system gjennom bruk av en paragraf i planloven (section 106), hvor en viss andel av de nyproduserte boligene reserveres til kjøpere eller leietakere og tilbys til "below market price" (ibid.).

### **Framgangsmåte**

Hvordan kommunene faktisk bruker de ulike virkemidlene er belyst gjennom dokumentstudier av følgende type; kommunenes interne dokumenter og annen dokumentasjon som sier noe om kommunenes bruk (for eksempel NOU'er og FoU-rapporter). Analysen av disse dokumentene er belyst intervjuer med sentrale aktører i kommunene. Oversikt over kommunale dokumenter som er gjennomgått finnes sist i referanselisten

Relevant kunnskap og erfaringer med boligpolitikk er innhentet fra Sverige og Danmark samt England og Nederland. Beskrivelsen av andre lands praksis bidrar til å sette norske kommuners praksis i nytt lys. Det er gitt korte og spisse presentasjoner av praksiser i disse landene der (1) kommunen benytter kommunalt eid areal i boligforsyningen som et systematisk supplement og korreksjon til markedet (Sverige og til dels Danmark) eller (2) som systematisk kombinerer kommunal forkjøpsrett, kommunal regulering og videresalg (Nederland) eller (3) Englands erfaringer med å avkreve utbyggerbidrag øremerket til rimelige boliger som en del av reguleringsbetingelsene. Disse praksisene er ikke fundamentalt avvikende fra norske kommuners praksiser, men benyttes på en

---

såpass systematisk måte at det påvirker utbyggingspolitikken karakter og mulighetsrom i forhold til å nå sosiale målsettinger i utbyggingspolitikken.

### **Rapportens oppbygging**

I kapittel 2 gjennomgår vi på et mer overordnet nivå de rammebetingelsene kommune har stått ovenfor på ulike tidspunkter i perioden 1980 og fram til i dag. Vi ser på utviklingstrekk i bolig- og byggemarkedet og sammenholder dette med demografisk utvikling i byene. I neste kapittel gjennomgår vi de siste tiårenes endringer i internasjonale og nasjonale rammeverk som har påvirket handlingsrommet i utbyggingspolitikken, mens kapittel 3 tar for seg mer detaljert hvilke endringer som har skjedd som påvirker byenes handlingsrom i tomtepolitikken og som planmyndighet. Kapittel 5 gjennomgår de statlige låne- og støtteordninger som på ulike tidspunkt er blitt stilt til rådighet for kommuner eller individuelle og profesjonelle utbyggere.

I kapittel 6 viser vi hvordan kommunene er organisert i forhold til å drive plan og reguleringsarbeid og som grunneier gjennom oppkjøp og salg av byggegrunn. Kapittel 7 og 8 viser hvordan storbykommunene utover denne politikken i praksis, hvilke mål de har i utbyggingspolitikken og hvordan de innretter virkemiddelbruken for å oppnå disse målene. I kapittel 9 gjennomgår vi erfaringer knyttet til lokal utbyggingspolitikk i England, Nederland, Sverige og Danmark. Vi spør om utviklingen har gått i retning av en mer likartet praksis i kommunene, som et resultat av at nåværende rammebetingelser innsnevrer kommunenes handlingsrom. Eller om det er slik at historiske erfaringer i de enkelte kommunene gjør at de fortsatt har ulike ambisjonsnivåer i utbyggingspolitikken, og som følge av dette evner å utvide handlingsrommet utover hva i en i utgangspunktet trodde var mulig.

Avslutningsvis oppsummerer vi virkemiddelbruken mer systematisk fra gjennomgangen i kapittel 7 og 8, oppsummerer byenes erfaringer knyttet til bruken av virkemidlene, spør om det er flere mål enn virkemidler, og drøfter mulige betingelser for å utvide byenes handlingsrom i forhold til å implementere mer ambisiøse boligpolitiske målsettinger.



## 2 Trekk ved boligmarkedet i perioden 1980-2012

### 2.1 Nasjonal utvikling

Vi har en hypotese om at variasjonene i bruken av virkemidler i utbyggingspolitikken og hva slags tiltak som er brukt i ulike perioder delvis er et resultat av de lovbestemte rammebetingelser som kommuner og utbyggere står ovenfor, og delvis skyldes trekk ved boligmarkedet, i form av hvordan både tilbuds- og etterspørselssiden har variert over tid. Det er mange forhold som påvirker prisutviklingen på boligmarkedet, her nevnes kort faktorer som påvirker den enkeltes etterspørsel som inntekt, bolig- og bostedspreferanser, renteforhold og boligbeskatning, men også forventninger om framtidig utvikling på boligmarkedet er med på å bestemme hvor mye en ønsker å betale for en bolig i dag.

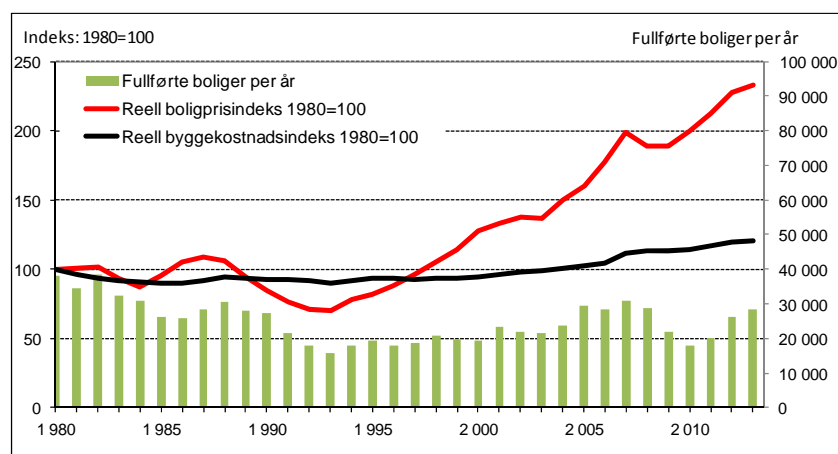
På makronivå vil etterspørselen være et aggregat av alle personer og husholdningers etterspørsel. Da vil befolkningens størrelse, arbeidsledighet og inntektsfordeling være sentrale faktorer. Også forhold på tilbudssiden er med på å bestemme prisdannelsen i markedet. Private utbyggere tilbyr nye boliger så lenge salgsprisen for de nye boligene overstiger kostnadene ved å framstille dem. Hvis kostnadene ved å framstille boliger øker, reduseres utbyggingspotensialet for utbyggerne, og øker de langsiktige boligprisene. Teoretisk vil de langsiktige boligprisene være bestemt av kostnadene ved å framstille boliger – praksis kan det være vanskelig å observere denne likevekten. I urbane boligmarkeder vil det sentralt være knapphet på areal, og husholdningene vil være villig til å betale mer for boligene der for å unngå reisekostnader fra de urbane områdenes randsoner.

Vi vil ikke i denne rapporten gå nærmere inn på hva slags faktorer som ligger bak den historiske prisutviklingen fra 1980 og fram til i

dag, men viser kun selve prisutviklingen, hvordan nybyggingen har reagert på denne og setter dette opp mot befolkningsveksten.

I løpet av perioden 1980 og fram til i dag har realprisen på boliger for landet som helhet mer enn fordoblet seg, med en økning på 127 prosent. I tre perioder har det vært realprisnedgang; den første fra 1982-84, den neste og store nedgangen var fra 1987-93, mens den siste skjedd under finanskrisen i perioden 2007-08.

Figur 2.1 *Reelle boligpriser, reelle byggekostnader og fullførte boliger. 1980-2013.*



Kilde: SSB, NEF og egne beregninger.

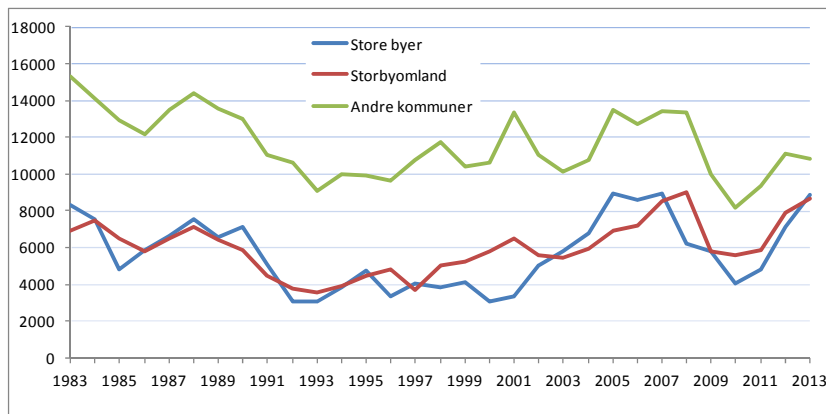
På 1980-tallet og 1990-tallet var det en klar sammenheng mellom utviklingen i boligpriser og boligbygging. En økning i boligprisene førte til økning i boligbyggingen med et etterslep på ca. 2 år, fordi det er igangsettingen som reagerer på prisendringene. Den sterke veksten i boligprisene på 2000-tallet førte ikke til en tilsvarende sterk økning i nybyggingen. Men tilbudet av boliger reagerte kraftig på prisetallet under finanskrisen. Med en ny vekst i boligprisene etter finanskrisen, har nybyggingen tatt seg opp og nærmer seg nivået fra før finanskrisen.

Utviklingen de siste 10 årene har framkalt spørsmålet om prisveksten delvis er et resultat av at boligbyggingen ikke har vært høy nok eller om prisveksten faktisk avspeiler hva det nå koster å framstille boliger (Barlindhaug og Nordahl 2011). Slik utviklingen i byggekostnadene er framstilt i figuren, ser det ikke ut som en vekst i byggekostnadene kan være en god forklaring. SSBs

byggekostnadsindeks viser imidlertid bare en begrenset del av hva det koster å framskaffe en bolig, se en nærmere diskusjon av dette i Barlindhaug og Nordahl (2011).

Neste figur viser hvordan boligbyggingen har fordelt seg på hhv storbyer, storbyomland og resten av landet.

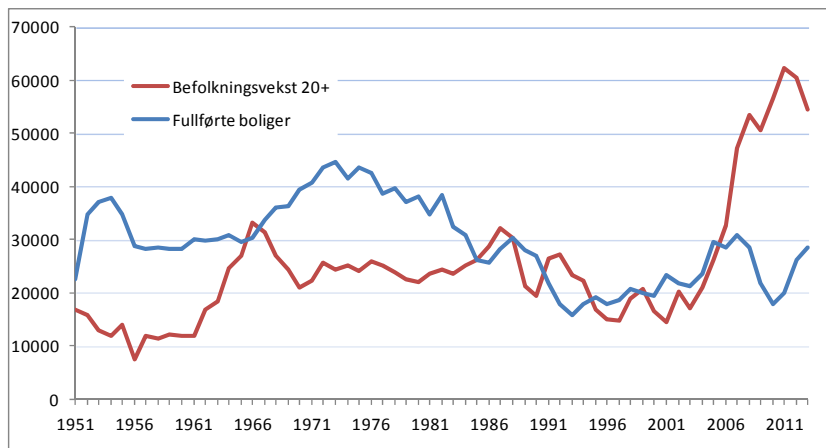
Figur 2.2 Fullførte boliger etter område, 1983-2013



Kilde: Byggearealstatistikk SSB. Avgrensning av de fem storbyenes omland etter Sørli (2007)

Både storbyene og storbyområdet hadde en betydelig vekst i boligbyggingen fram til finanskrisen. Samtidig er det disse kommunene som har hatt den største befolkningsveksten, så det observerte gapet mellom befolkningsvekst og boligbygging har likevel vært størst her.

Figur 2.3 *Årlig vekst i befolkningen 20 år eller mer og fullførte boliger. 1951-2013*



Kilde: SSB

I hele etterkrigsperioden fram til midten av midten av 1980-tallet lå boligbyggingen høyere enn veksten i den voksne befolkningen. Rundt 1980-tallet ble det en større balanse mellom tilbud og etterspørsel og store deler av boligmarkedet ble deregulert.

Den omfattende boligbyggingen førte til økte dekningsgrader innen alle alders- og sivilstandsgrupperinger. I perioden 1985-til midt på 2000-tallet var boligbyggingen og veksten i den voksne befolkningen om lag like stor, noe som fortsatte å øke boligfrekvensene/ dekningsgradene.

Fra 2005 falt gapet mellom befolkningsveksten og boligbyggingen sammen med en sterk økning i arbeidsinnvandringen. Norge ble samtidig berørt av finanskrisen med en midlertidig nedgang i byggeaktiviteten.

Det sterke fallet i realboligprisene i perioden 1987-93, fikk stor betydning for kommunens rolle i boligbyggingen. Før dette fallet ble tilrettelegging av boligområder, ofte på kommunalt eide tomter, som enten var i kommunens eie eller som ble kjøpt av kommunene, og kommunale investeringer i infrastruktur betraktet som lite risikofylt. Det var alltid en kø av tomtekjøpere som dekket inn de kostnadene kommunene hadde hatt til tomtekjøp og investeringer. Fallet i boligprisene på slutten av 1980-tallet og fram til begynnelsen på 1990-tallet forplantet seg inn i tomtemarkedet

og interessen for å bygge nytt. Mange kommunale tomteselskaper tapte penger og vi fikk en kommunal tilbaketrekning i tomtepolitikken.

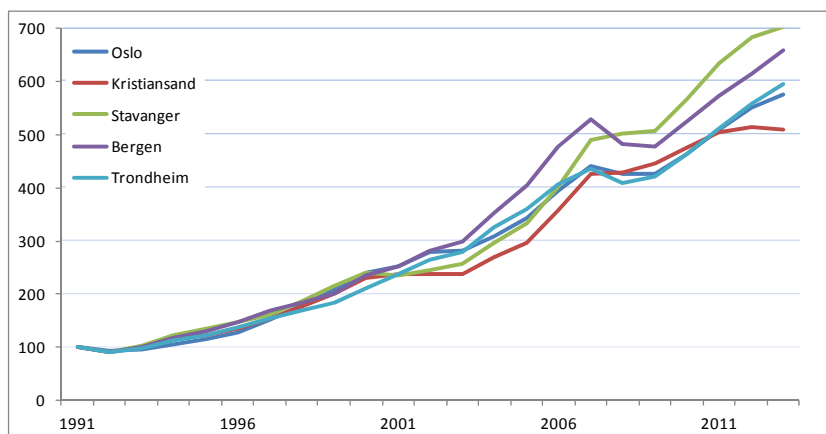
Fra å regulere og investere i byggeklare tomter, ble kommunens rolle fra midten på 1990-tallet mer å behandle reguleringsforslag fra private utbyggere, som da hadde overtatt all risiko i utbyggingsprosjektene. Særlig gjaldt dette de største byene. Dette påvirket også handlingsrommet for de kommunale virkemidlene i utbyggingspolitikken.

Mer markedsbasert boligbygging fører til usikkerhet om hvor prosjektene kommer. Dette endrer mange kommuners planlegging til strategier/overordnet planlegging.

## 2.2 Storbyenes utvikling

Fra 1991 og fram til finanskrisen i 2007/2008 var boligprisutviklingen nokså lik mellom storbyene, selv om prisnivået varierer. Bergen hadde den sterkeste prisutviklingen fram til dette tidspunktet. Etter fallet under finanskrisen har prisene steget mest i Stavanger og minst i Kristiansand. Ingen av disse byene hadde imidlertid fall i boligprisene under finanskrisen.

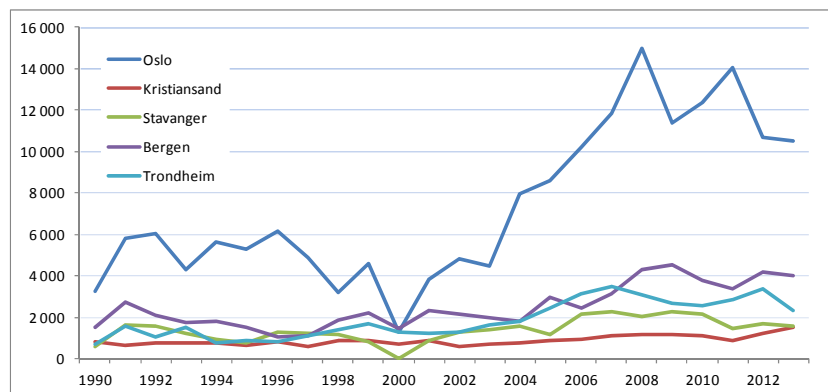
Figur 2.4 *Utvikling i nominelle boligpriser i storbyene 1991-2013. Indeks 1991=100.*



Kilde: Eiendomsmeglerforetakenes forening (EFF)

Hele perioden sett under ett steg prisene mest i Stavanger og minst i Kristiansand. Oslo og Trondheim har hatt en svært lik prisutvikling gjennom perioden.

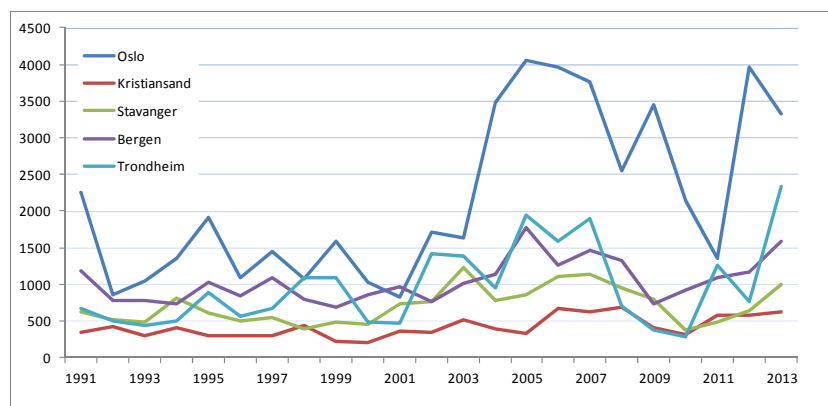
Figur 2.5 *Årlig befolkningsvekst i i storbyene, 1991-2013*



Kilde: SSB

Figuren viser at den årlige befolkningsveksten har vært svært stor i Oslo sammenlignet med de andre storbyene. Bergen og Trondheim synes også å ha hatt en sterk befolkningstilvekst, men i betydelig mindre grad enn Oslo. Kristiansand har hatt lav befolkningsvekst sammenlignet med disse byene.

Figur 2.6 *Antall fullførte boliger i storbyene, 1991-2013*



Kilde: SSB

Oslo økte sin boligproduksjon betydelig fra 1990-tallet til 2000-tallet, men fikk et kraftig midlertidig fall som følge av finanskrisen.

Fallet var også stort i Trondheim. I alle storbyene ble boligbyggingen rammet av prisfallet og prisstagnasjonen under finanskrisen, men Stavanger og Kristiansand, som bare hadde en utflating i prisene, fikk minst nedgang i byggingen.

Ses de to siste figurene i sammenheng ser vi for det første at Oslo bygde relativt få boliger i forhold til befolkningsveksten på 1990-tallet. Deretter er det i Oslo at gapet mellom befolkningsvekst og boligbygging synes å være størst, til tross for at boligbyggingen i byen har lagt seg på et betydelig høyere nivå på 2000-tallet enn tidligere. Oslos utfordringer synes derfor å ha vært store, ved at utbyggingspolitikken både skal reagere på en svært kraftig befolkningsvekst samtidig som de nye boligene i stor grad er vedtatt bygd innenfor den eksisterende byggesonen.

### 2.3 Fra feltutbygging til fortetting og transformasjon

Boligbyggingen i de store byene har i perioden dreid fra feltutbygginger til fortetting og transformasjon. Dels er dette et resultat av oppgraderinger av storbyenes indre områder og folks ønsker om bo sentralt, men også et resultat av en omstrukturering og utflytting av industriarbeidsplasser og et stort potensial for å bruke tomter og bygninger til boligformål framfor næring. I tillegg har de nasjonale retningslinjene om en større vekt på samordnet areal og transportplanlegging ført til nasjonale og kommunale ønsker om fortetting og utbygginger langs eksisterende og nye kollektivlinjer og knutepunkt framfor større byspredning.

Dette har utfordret kommunal planlegging og utbyggere. Mange hensyn skal ivaretas og det har blitt nødvendig å ta i bruk et større spenn av de virkemidlene som lovverket tillater.

Storbymarkedets prisstruktur, der prisene faller klart med reiseavstand eller reisetid inn til byens sentrum kombinert med utstrakt bygging innenfor byggesonen, har ført til at mange av de nye boligene har vært dyre boliger. Salgsprisene på nye boliger tilpasses bruktboligprisene i området. Med bygging i randsonen, der prisene er lave, ble en større del av nyboligtilbudet tilbudt til relativt lave priser. Nye sentrale boliger ble derfor ikke oppnåelig for andre enn de med høy betalingsevne. Kunne boligene bare gjøres små nok, kunne også unge med middels inntekt etablere seg

sentralt. Slik etablering ble forsterket gjennom en utstrakt bygging av lavinnskuddsboliger midt på 2000-tallet. Etter en gjennomgang av dette boligtilbudet ble en rekke lover endret, slik at lavinnskuddsboliger har forsvunnet fra markedet, se Barlindhaug m.fl. (2009) og en nærmere beskrivelse av ordningen i et senere avsnitt. I tillegg kom Finanstilsynet med retningslinjer knyttet til egnkapitalkrav ved boligkjøp, først med 10 prosent i 2010, senere i 2012 15 prosent.



## 3 Hva påvirker kommunenes handlingsrom i utbyggingspolitikken?

### 3.1 Mål og rollefordeling i den kommunale utbyggingspolitikken

Kommunenes målsettinger i boligbyggingspolitikken kan ses som trinn: den viktigste og til dels altoverskyggende målsettingen er å tilrettelegge for at det bygges nok boliger. En neste målsetting kan være å sørge for at nybyggingen sikrer et variert tilbud slik at befolkningssammensetningen i de nye områdene blir variert.

Variasjonene i kommunale mål i utbyggingspolitikken går fra kommuner som legger tilrettelegge for den boligbyggingen som følger av nasjonale befolkningsframskrivninger (ofte blir SSBs mellomalternativ brukt som utgangspunkt) til kommuner som har klare mål knyttet til hvem de ønsker at de nye boligene skal være et tilbud til. De siste kan sies å ha målsettinger knyttet til en sosial profil i utbyggingspolitikken. Enkelte kommuner knytter målsettinger til hvor stor årlig befolkningsvekst som er ønskelig og tilrettelegger på ulike måter boligbyggingen i forhold til en slik ønsket vekst.

Det er private aktører som i overveiende grad bygger boliger, slik at kommunens tilrettelegging bare er en nødvendig forutsetning for å oppnå kvantitative mål knyttet til boligbygging. Det vil være konjunktursituasjonen og markedet som om nybygging skjer i henhold til kommunenes målsettinger og tilrettelegging.

Kommunens ønsker om en sosial profil i nybyggingspolitikken har sin bakgrunn i flere forhold. Noen vil forbedre unge førstegangs-etablereres muligheter for å komme inn på boligmarkedet, andre er

opptatt av å kunne ha et boligtilbud til grupper med middels inntekter innen tjenesteyting og offentlig sektor som ellers kan være vanskelig å rekruttere eller som må reise inn til kommunen fra områder med lavere boligpriser. Enkelte kommuner bruker levekårsdata på områdenivå som utgangspunkt for å tilby en boligmasse som kan bidra til å utjevne levekår mellom områder i kommunen.

Innenfor det som ofte betegnes som den sosiale delen av boligpolitikken forvalter kommunene statlige støtteordninger til vanskeligstilte hushold. I praksis gir staten kommunene betydelig handlingsrom for hvordan de vil innrette sin innsats overfor vanskeligstilte hushold (NOU 2002: 2; NOU 2011: 15). I kommunenes faktiske arbeid med å integrere sosiale hensyn og perspektiver i den allmenne utbyggingspolitikken opplever flere kommuner klare beskrankninger i mulighetene for å drive en sosial utbyggingspolitikk, se Barlindhaug m.fl. (2012).

Kommunene har ulike ambisjoner i forhold til begrepet ”sosial boligbygging”<sup>1</sup>. Noen avgrenser seg til å etablere botilbud til dem med de største behovene, ofte der det er problemer knyttet til rus og/eller psykiatri. Andre har oppmerksomheten rettet mot personer med lavere eller midlere inntekter, uten at det foreligger noen tilleggsvansker (ibid.).

En viktig sosial dimensjon i dagens boligmarked, særlig i presskommuner, er bosettingsmønsteret. Gitt høye boligpriser tvinges økonomisk vanskeligstilte til å bosette seg i de rimeligste boligene. Disse finnes ikke nødvendigvis i små boliger og boliger med lavere standard, men også i boområder som på grunn av støy og andre levekårsbelastende forhold har lave priser. Høye boligpriser og vansker med å komme inn på boligmarkedet, har en rekke konsekvenser for ulike gruppers levekår som kommunene er oppmerksomme på. Slike forhold kan være et viktig utgangspunkt for kommunenes ønske om en sosial profil, også i utbyggings-

---

<sup>1</sup> Begrepet ”sosial boligbygging” er en forkortelse for sosial profil i nybyggingen. En nybyggingspolitikk med en sosial profil viser til en boligbyggingspolitikk som sørger for at en andel av de nybygde boligene tilbys til priser/husleier som er lavere enn i tilsvarende, omkringliggende boliger. Det finnes en rekke måter å organisere utbyggingspolitikken på for å få et slikt boligtilbud, og det finnes ulike måter å forvalte slike boliger på. Rapporten viser noen slike måter. ”Boligsosiale tiltak” viser til *individrettede* tiltak ovenfor vanskeligstilte.

politikken. Dette gjør sammenhengene mellom levekår, boligpolitikk, sosial utbyggingspolitikk og boligpriser tette, men samtidig svært komplekse. Felles for kommunene er at de leter etter egnede virkemidler innenfor det begrensede handlingsrommet de opplever å ha (ibid.).

### 3.2 Fra utbyggingspolitikk til fordelingspolitikk

Etter bank- og boligkrisen i perioden 1988-93 ble de kvantitative måltallene for boligbyggingen forlatt. Dermed ble også kommunenes rolle i nybyggingspolitikken mindre, dels også begrunnet i de store tapene kommunale tomteselskaper hadde under krisen. Den risikoen kommunene hadde tatt ved å tilrettelegge og selge byggeklare tomter ble dermed gradvis overtatt av private boligutviklere. I stedet for å ha fokus på utbyggingspolitikken, ble boligpolitikken mer fordelingspolitikk, der lavinntektshushold og andre vanskeligstilte skulle settes i stand til å kjøpe boliger på det ordinære markedet.

Prisreguleringen ved omsetning av borettslagsboliger mistet det meste av sin betydning i 1988, og ble fjernet fra lovverket på slutten av 1990-tallet (Sørvoll 2011). "Historisk selvkost" ble erstattet med markeds- og beliggenhetsverdi.

Opphevelsen av prisreguleringen, sammen med kommunens tilbaketrekning i utbyggingspolitikken gjennom mindre tilrettelegging av byggeklare tomter, mindre vilje til å subsidiere tomtegrunn, førte til at det boligpolitiske samarbeidet mellom kommunene og boligbyggelagene ble bygget ned flere steder. Forenklet kan en si at boligbyggelagene ikke lenger fremsto som et redskap i den nasjonale boligpolitikken. Kommunene prioriterte vanskeligstilte grupper, mens boligbyggelagene bygde og bygger for relativt ressurssterke lag av befolkningen (ibid.)

I forbindelse med den nye husleieloven som kom i 1999 ble det meste av husleiereguleringen opphevet, men i Oslo og Trondheim fortsatte den for boliger oppført før 8. april 1940. Her ble reguleringen først avviklet 1. jan. 2010 da husleiereguleringsloven ble opphevet i sin helhet.

Som fordelingspolitikk kan boligpolitikken ha som formål å senke likevektsprisene i markedet (tilbudssubsidier) eller sette visse

grupper bedre i stand til å etterspørre boliger (etterspørselssubsidier). I Norge har det vært vanlig å gjøre et skille mellom universelle (generelle) og selektive ordninger i boligpolitikken. Med universelle virkemidler menes de som i prinsippet er tilgjengelige for alle, men med særlige vilkår. De selektive ordningene går til spesielle grupper og formål etter særskilt behovsprøving. En kan si at boligpolitikken i Norge i all hovedsak har gjennomgått en endring fra å subsidiere boligen til å subsidiere individene, fra generelle tilbudssubsidier til selektive etterspørselssubsidier.

I dag må lavinntektshusholdninger ofte betale høyere rente på sine topplån enn andre, eller de kan ha vanskeligheter med i det hele tatt å skaffe seg topplån. Dette gir grunnlag for offentlige låne- og tilskuddsordninger for denne gruppen. Ordningene gjør at mulighetene for å kjøpe en bolig blir mer lik. Adgangen til eiermarkedets fordel av lav boligbeskatning blir dermed også mer uavhengig av inntekt.

Husholdninger og familier behovsprøves i forhold til offentlige ytelser på flere områder. Felles for de fleste ytelsene er at de utbetales som kontanter ("økonomisk støtte") og ikke som naturalier ("rimelig bolig"). Kontantytelsene kan påvirke husholdningenes tilpasninger i arbeidsmarkedet, familiesammensetningen og forbruksmønsteret. Enkelte ordninger, som barnetrygd og barnebidrag, har trolig små effekter på tilpasningen i arbeidsmarkedet, mens arbeidsledighetstrygd og overgangsstøtteordninger i større grad vil ha en effekt. Det er i dette bildet mer uklart i hvilken grad bostøtteordningen påvirker boligkonsumet, i betydning av at de som mottar tilskuddet bor bedre, eller om bostøtten i hovedsak har funksjon som et inntektstilskudd. Det er sannsynlig at ordninger som gir støtte til boligkjøp på et etableringstidspunkt har betydning for størrelsen på boligkonsumet.

### 3.3 EØS-avtalens betydning

Boligpolitikk blir indirekte berørt gjennom EØS-avtalens konkurranseregulering og etableringen av et fellesmarked for hele EØS-området. Kjernen i EØS-avtalen er det indre markedet for handel med varer, tjenester, kapital og personer. Det er utviklet et stort volumregelverk for selve konkurranseprosessen, herunder

bestemmelser om ulovlig statsstøtte og offentlige innkjøp (Indset m.fl. 2011).

I 2003 avsa EF-domstolen en dom, referert til som Altmarkdommen, som har blitt stående som retningsgivende for hvilke kriterier som skal gjelde i bedømmelsen av om unntaksregelen i art. 87 TEF (artikkel 61 EØS-avtalen) kommer til anvendelse. Unntaksbestemmelsen sier at en godtgjørelse som bare kompenserer for en tjeneste av allmenn økonomisk betydning ikke er å anse som statsstøtte. Grunnen er at støttemottaker ikke får noen økonomisk fordel i forhold til andre foretak, slik at slik kompensasjon må anses for en ordinær betaling for en utført tjeneste (ibid.). Dommen fra 2003 ble tatt inn i EØS-avtalen i 2006 og erfaringer ble lagt fram i en kommisjonsrapport tidlig i 2010. Kompensasjonen som den utførende aktøren får, må ikke overstige utgiftene til oppfyllelsen av forpliktelsene. Aktøren skal ikke ha noen økonomiske gevinster, og dermed motta en særbehandling fra det offentlige.

Slik regelverket for studentboliger er fastlagt, kan kommunene selge tomter rimelig til studentsamskipnaden, så lenge denne tar en form for kostnadsdekkende leie. Dersom kommunene ønsker å støtte andre sosiale utbyggere på tilsvarende vis, må de utvise langt større aktsomhet i forhold til regelverket, fordi det ikke eksisterer en tilsvarende sosial boligbygger med mandat tilsvarende studentsamskipnadens i Norge. (ibid.)

### 3.4 Gjeldende statlig boligpolitikk

De gjeldende nasjonale føringer knyttet til boligpolitikk som utbyggingspolitikk er nedfelt i siste behandlede stortingsmelding (St. meld. 17, 2012-2013, Byggje – bu – leve). Hovedmålene for boligpolitikken er:

- Boliger for alle i et godt bomiljø
- Trygg etablering i eid og leid bolig
- Boforhold som fremmer velferd og deltakelse

For utbyggingspolitikken er følgende mål nevnt:

- Godt utformet, sikre, energieffektive og sunne bygg
- Bedre og mer effektive byggeprosesser

Det heter videre at et godt fungerende boligmarked er et premiss for god måloppnåelse i boligpolitikken. Boligeie er ikke et mål i seg selv men et godt virkemiddel for å sikre botrygghet og stabilitet.

Kommunene kan sette mål for boligbygging og prioritere mellom områder og tomter for utbygging. Arealdelen til kommuneplanen skal vise bruken av arealene og hvor boliger kan bygges i framtida (ibid.).

Kommunene kan bruke arealplanleggingen som redskap for å fremme samfunnshensyn som inkludering, folkehelse og gode levekår. Gjennom arealplanleggingen kan kommunen legge til rette for nødvendige og formålstjenelige areal til boligformål. Boligene skal ikke bare være et gode i seg selv, men skal også fremme tilgjengelighet og godt utemiljø. Det skal være grøntstruktur i byggesonen, tilgang til skole og andre offentlige tjenester. Ved all boligutvikling skal de nasjonale målene og prinsippene for en bærekraftig by- og stedutvikling ligge til grunn (ibid.)

I meldingen framheves det også at det ved endringer i 2006 og 2008 ble gitt nye vedtak i jordskifteloven om de rettsendrende verkemidlene i loven. Formålet var å gjøre disse verkemidlene mer tjenlige for grunneiere og rettighetshavere for å få gjennomført byggeprosjekt i byer og tettsteder. Dette blir kalt urbant jordskifte.

Om verkemidlene heter det at kommunen kan sette krav til boligstørrelse og nærområde for å motvirke at det blir store forskjeller i levekår. Kommunene kan også bruke arealplanleggingen til å utvikle den kommunale boligmassen. Dersom kommunene vil legge til rette for at kommunale leietakere kan kjøpe boligen de leier, kan det gjøres gjennom arealplanlegging og boligkjøp i nye utbyggingsområder. Gjennom utbyggingsavtaler kan kommunene sikre seg forkjøpsrett til bustader (ibid.).

Under virkemiddelbeskrivelsen vises det også til områderegulering, urbant jordskifte og mer generelt om utbyggingsavtaler. Også kommunalt salg med betingelser omtales:

Det foreligger i dag få virkemidler som kommunene kan benytte dersom de vil tilrettelegge for utleieboliger utover betinget salg(eventuelt bortfeste) av egen kommunal grunn. Dersom boligene skal tilbys bestemte målgrupper kan kommunen ha bestemmelser om leienivået og de kan tilby tomten til rimeligere

pris for å slik at dette blir regningsvarende for utvikler.  
Kommunale måltall for boligbyggingen

Alle kommunene har oppjustert måltallene sine de siste årene. Et typisk eksempel er *Trondheim* kommunes måltall for nyproduksjonen. Der har måltallene vært justert oppover i hele perioden. I boligprogrammet for 1999-2002 er måltallet 900-1000 boliger inkludert beredskap. I kommuneplanens arealdel 2006-2018 (*Trondheim* kommune 2007-1) er det årlige langsiktige boligbehovet beregnet til ca. 1100 (*Trondheim* kommune 2007-1:3). Ved rullering av kommuneplanenes arealdel i april 2009, ble det utarbeidet en egen delrapport om utbyggingsareal for bolig. Her opprettholdes det langsiktig boligbyggebehovet. Kommunen har en gjennomsnittlig befolkningsvekst på ca. 1700 personer samt at husholdningsstørrelsen synker. (*Trondheim* kommune 2011-1:16). I boligprogrammet for perioden 2011-2015, måltallet for årlig boligproduksjon økt ytterligere til 1750 boliger.

*Stavangers* kommuneplaner har i flere tiår hatt mål om ønsket vekst. Planene la til rette for slik vekst både gjennom arealdisponering og dimensjonering av infrastruktur. Kommuneplan 1994-2005 opererte med et boligbehov på 610 i gjennomsnitt per år. I kommuneplanen for 1998-2009 ble tallet økt til 625. Tallet ble beholdt i kommuneplan 2002-2013 og kommuneplan 2006-2017. Veksten ble imidlertid nesten doblet med arbeidsinnvandringen fra 2006. Dette bidro til at kommuneplan 2010-2025 løftet boligaltet til 850. I forslag til kommuneplan 2014-2029 økes tallet videre til 1250. Et tredje eksempel finnes i *Bergen* kommune. I bystyresak 7/13 om kommunal planstrategi 2012-2015 for Bergen, varsles en økning på 75 000 innbyggere neste 30 år. Veksten medfører et behov for 1100-1400 nye boliger for året. Gjeldende prognose i kommuneplanen er 1500 nye boliger for året. De siste par årene har imidlertid boligproduksjonen vært litt lavere enn det beregnede behovet.

I *Kristiansand* antyder flere styringsdokumenter et ønske om å øke den politiske styring av nybyggingstakten, og måltallene for nybygging ble økt fra 420 boliger pr. år til 700 i 2007. Hvorvidt kommunen skal bidra til dette gjennom sin reguleringsmyndighet alene eller kombinere dette med mer tomtepolitikk, har variert. I kommuneplanen av 2005 var det sterkt vektlagt å få økt nybyggingsaktiviteten:

I gjeldende utbyggingsprogram er det forutsatt at kommunen skal tilrettelegge for et ”kjøpers marked”  
(.....)

Det forutsettes også at byggebransjen følger opp kommuneplanen og utbyggingsprogrammet.

(Kristiansand kommune 2007-2:3)

Da måltallene for boligproduksjonen i Kristiansand ble økt i 2007, ble det samtidig øvd et visst press på utbyggerne for å få dem til å realisere målsettingen. Blant annet varslet kommunen at de vurderte å innføre *framdriftsavtaler* for realisering av vedtatte byggprosjekter. Selv om utbyggerne var negative til dette mener kommunen at dette muligens bidro til å øke byggevirksomheten noe.



## 4 Tomtepolitikk og reguleringsmyndighet

### 4.1 Tomtepolitikk

Den framtreddende rollen som markedet har i dagens boligpolitikk står i en skarp kontrast til praksisen på 1960- og 1970-tallet. Da hadde kommunene mer direkte styring med flere av elementene som inngår i boligpolitikken. Det offentlige hadde mer direkte kontroll med finansieringen av boligbyggingen og kommunene en betydelig rolle i tomteforsyningen.

Kommunenes rolle i tomtepolitikken er av stor betydning for omfanget av nybyggingen. Tomtepolitikken har endret seg betydelig over tid, både fordi nybyggingen nå i all hovedsak skjer innenfor byggesonen og fordi kommunenes rolle i tomteerverv er endret (Nordahl m.fl. 2011).

I de nesten 30 årene som har gått siden opphevingen av prisreguleringen har kommunene trukket seg tilbake fra subsidiering av boliger gjennom rimelige boliglån og rimelige tomter (Annaniassen 1996). Kommunene har også langt på vei avvirket sin rolle i den generelle tomteforsyningen. Deres innflytelse over lokalisering og etablering av næring og bolig går nå først og fremst via planlegging generelt og reguleringsautoritet spesielt og ikke gjennom grunnerverv (Nordahl 2011).

Kommunes handlingsrom vil være bredere når kommunen står som eier av grunnen. Da står kommunen friere til å utvikle, regulere og selge tomten med føringer på hvordan området skal bygges ut. Det fins ulike modeller kommunene kan benytte her. Ett alternativ er å selge det ferdig regulerede området til høystbydende, et annet alternativ kan være å selge til fast pris, men der utbyggere konkurrerer på hvordan de best kan oppfylle

kommunenes ønsker og krav og et tredje alternativ kan være å selge tomtene til fast pris med konkurranse knyttet til prisene de ferdige boligene skal selges for til sluttbruker.

Gitt at mange kommuner i dag sitter igjen med lite eller ingenting av tomtereserver, blir planverktøyet som virkemiddel for sosial boligbygging viktigere (Barlindhaug m.fl. 2012). Muligheter for å drive sosial utbyggingspolitikk gjennom dette regelverket er imidlertid begrenset. Enkelte kommuner gir uttrykk for at de i en situasjon hvor de ønsker å drive en mer sosialt orientert utbyggingspolitikk, men føler seg ”vingeklippet” når en ikke eier tomter. Kommunene er én oppkjøper blant flere, og må konkurrere med andre oppkjøpere, slik at tomtene blir for dyre til sosiale boligformål. Dette er en viktig begrensning for mange kommuner i forhold til selv å være aktive som utviklere av tomtegrunn.

Det har skjedd endringer i det juridiske handlingsrommet for kommunene (jfr. endringene i konsesjonsloven i 2003) og endringer i Plan- og bygningsloven (jfr. endringer i 2006, nå videreført i kapittel 17 i Plan- og bygningsloven av 2008). Etter endringene i konsesjonslovgivningen, hvor kommunene ikke lenger ble alene om å kunne kjøpe arealer i LNF områdene (landbruk, natur og friluftsliv), mistet kommunene et viktig verktøy i forhold til tomteanskaffelse. Disse områdene var tidligere forbeholdt kommunene å kjøpe seg inn i. Dette har vært med på å endre rammebetingelsene for kommunene.

Dersom en eller få grunneiere ikke ønsker å utvikle arealer til boligformål kan dette stoppe en større utbygging. Spesielt innenfor urbane tomtemarkeder byr fragmentert eierstruktur på utfordringer for ny boligproduksjon. Bruk av ekspropriasjon er en mulighet, eller bare trussel om å bruke dette virkemidlet kan få ting til å skje.

I områder med mange grunneiere kan det være en utfordring å koordinere størrelsen på bidragene til teknisk infrastruktur fra de ulike grunneierne, samtidig som kommunen forplikter sine bidrag i området. Mange av storbykommunene har høstet erfaringer fra slike situasjoner, se for eksempel Nordahl m.fl. (2009).

## 4.2 Reguleringsmyndighet

### 4.2.1 Planhierarkiet i Norge

Det er ingen formelle endringer i statens autoritet i forhold til å utforme og foreslå detaljplaner, men kommunen hadde tidligere i praksis en tilnærmet monopolstilling i forhold til å foreslå arealbruk. Kommunen stod i tillegg for tilrettelegging av infrastruktur og fikk sine utlegg tilbake gjennom å selge tilrettelagt byggegrunn til utbyggere – ofte til kostpris. Omfanget av teknisk infrastruktur var ofte enklere enn i dag, og leverandørene var oftere i en monopolposisjon.

I henhold til planhierarkiet pålegger Plan- og bygningsloven kommunene å påse at det utarbeides reguleringsplan for de områdene i kommuneplanen der det er bestemt i kommuneplanen at utbygging m.v. bare kan skje etter slik plan. Loven pålegger også kommunen å sørge for at det utarbeides reguleringsplan for områder der det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider. Loven instruerer kommunene slik at de ikke kan tillate større utbyggingstiltak (etter kapittel 20) med mindre det foreligger en vedtatt reguleringsplan. Det er bare konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven som er unntatt for denne bestemmelsen.

Den kommunale utbyggingspolitikken må ta hensyn til føringer fra nasjonale og regionale plan- og styringsdokumenter. På samme måte som Plan- og bygningsloven pålegger regional planmyndighet å utarbeide en regional planstrategi innen et år etter siste kommunevalg, er også kommunene pålagt å utarbeide en kommunal planstrategi innenfor samme tidsrom, PBL § 10-1. En kartlegging av statusen i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier er gjennomført (NIVI 2013). Det påpekes i rapporten det uheldige i at regional og kommunal planstrategi skal utarbeides parallelt, og at en ikke i tilstrekkelig grad har lyktes med å kople regional planstrategi med de kommunale planstrategiene (ibid. s. 5). Gjennomgang av utvalgte kommunale planstrategier viser at kommunene i stor utstrekning viser til de nasjonale forventningene, men det varierer i hvor stor grad disse tenkes fulgt opp i kommunenes planarbeid (ibid. s. 6).

---

Gjennom sin rolle som reguleringsmyndighet har kommunene potensielt betydelig innflytelse over omfang og tempo på nybyggingen.

Et virkemiddel er å utarbeide en overordnet strategi med klare mål for hvordan kommunen ønsker at den framtidige boligproduksjonen skal foregå. En overordnet strategi må forholde seg til om tyngepunktet skal være utbygging gjennom fortetting, byvekst/ feltutbygging og/eller knutepunktutvikling og om valgt utbyggingsmønster skal skje gjennom utstrakt regionalt samarbeid eller ikke. Mange av disse valgmulighetene kan være begrenset av regionale planer eller statlige føringer.

Strategien er i seg selv ikke tilstrekkelig, men må kombineres med virkemidler som sikrer en effektiv gjennomføring av utbyggingspolitikken. Kommunenes viktigste rolle i den generelle boligforsyningen er å planlegge arealbruken slik at boliger kan utvikles, og å bistå med infrastruktur. Infrastrukturen kan kommunene finansiere selv eller de kan være aktive for å få til samfinansiering med regionale etater eller utbyggere. Når det bygges innenfor byggesonen er eierskap til tomtegrunn en utfordring: kommunene eier sjelden grunnen, eierstrukturen er ofte oppsplittet og mange av de eksisterende byggene er ofte i bruk til andre formål. Dette gjør at prosessen fra å avmerke områder for boligbygging fram til gjennomføring kan være lang.

I perioden fra 1990 og fram til i dag har private utbyggere fått en betydelig rolle også i detaljreguleringen. Det er i all hovedsak private utbyggere som fremmer reguleringsforslag. Kommunens rolle er å tilrettelegge slik at den offentlige behandlingen av reguleringsplanen skjer raskt og uten unødig opphold. Lovens bestemmelser gjelder likt både med hensyn til saksbehandlingstid og med hensyn til mulighetsrommet som loven gir til å inkludere sosial boligbygging forhold i en reguleringsplan, bestemmelser om bestemte boligkvaliteter og regionale myndigheters rolle vis-a-vis kommunenes behandling. Like fullt er det også her et stort handlingsrom for kommunene med hensyn til hvordan prosessen er lagt opp og hvordan enkeltbestemmelser brukes. En lovendring i 2006 rettet seg mot kommunens praksis mht. å følge opp rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanene. Lovendringen innførte restriksjoner på type bidrag som kommunene kan kreve at

utbyggere skal bidra med. Endringen medførte en begrensning i kommunes reguleringsmyndighet.

I 2008 kom den reviderte Plan- og bygningsloven. Den gav kommunene et knippe med nye virkemidler ovenfor markedets initiativ (Nordahl m.fl. 2011). Det er viktig å nevne at Lov om planlegging og byggesak (PBL 2008) gav regionale planer større betydning for kommunenes egen planlegging. Det samme kan sies om kommuneplanens samordning med sektorlovgivning (eksempelvis gjennom Naturmangoldsloven og Kulturminneloven).

Reguleringsinstituttet og kommunens autoritet til å fatte vedtak som har direkte juridiske konsekvenser for bruken av et areal har blitt flyttet rundt i lovens ulike versjoner (fra 1967-loven, loven av 1985 og samt den nye PBL som ble vedtatt i 2008) uten at det reelle innholdet er vesentlig endret. Det er likevel to forhold som er verd å kommentere: Todelingen i type reguleringsplaner og kravet om planprogram for bestemte typer reguleringsplaner.

#### 4.2.2 Områderegulering og detaljregulering

Det ble innført et skille mellom områderegulering og detaljregulering, se § 12 i Plan- og bygningsloven. Områderegulering gir kommunene et redskap til å trekke opp konkrete retningslinjer i et område med juridisk bindende arealbruk. Detaljregulering kan skje som utfylling av gjeldene (område)regulering, mindre omdisponerte områder eller endring av vedtatt reguleringsplan. Mens private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering, og få kommunens behandling av og standpunkt til reguleringsspørsmålet som tas opp i det private forslaget, må områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan gjennom avtale overlate til andre myndigheter og private å forestå utarbeidelse av forslag til områderegulering. PBL fremholder at denne løsningen kan nyttes der særlige samfunnshensyn gjør at planen må prioriteres frem. Ved at områdereguleringsplan utarbeides av andre enn kommunen forutsettes nært samarbeid om planutformingen, all den tid dette ikke er planforslag som leveres kommunen for behandling, men er kommunens egen plan. Hvorvidt kommunen trekker forslagsstiller inn som utvikler av planforslag varierer.

Detaljregulering kan omfatte mindre områder eller ett konkret byggeprosjekt og den kan fremmes for politiske behandling sammen med søknad om rammetillatelse. Detaljreguleringen har rettskraftig gyldighet i 5 år.

Splittingen av reguleringsinstituttet i to reguleringsprosesser er innført for å styrke den kommunale planleggingen av helhetlige utbyggingsmønstre og sammenhengende strukturer, og for å sette kommunene bedre i stand til å gi forutsigbare rammer for økt privat planlegging. I forarbeidene til lovendringen heter det at diskusjonen om de store rammene i by- og stedsutvikling, knyttet til funksjoner og utforming, høyder og vegsystem, kollektivtransport, grønnstruktur, avgrensing mot landbruks-, friluft- natur- og reindriftsområder og så videre, hører hjemme i områderegulering (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), merknader til 12-2).

#### 4.2.3 Hensynssoner og grunneiersamarbeid

Under revisjonen ble det også tatt inn bestemmelser om hensynssoner og grunneiersamarbeid (ibid. s. 33). I kommuneplanens arealdel kan det settes bestemmelser om hensynssoner (§ 11-8 og 11-10). Slike bestemmelser skal videreføres i reguleringsplanen. Det kan for eksempel gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde, både påbud og forbud. Dette skal så følges opp med nye bestemmelser i reguleringsplanen, blant annet vilkår for bruk av arealene samt krav til omfordeling av arealverdier og kostnader ved ulike fellestiltak innenfor planområdet. Kommunene fikk med dette rett til å kreve samarbeid mellom grunneiere innenfor ett og samme område. Blant annet kan kommunen nå avvise regulering for enkelteiendommer og kreve at hele kvartaler blir regulert i sammenheng (ibid. s. 34).

Innenfor dagens lovverk kan kommunene prinsipielt variere mellom å ha en svært omfattende kommunal "hånd" over utviklingen i betydning av at kommunen erverver grunn, planlegger, parsellerer og selger til utbyggere, til å være svært fraværende i utviklingsprosesser og bare sørge for nødvendige rammer for markedsaktører som bygger der lønnsomheten er til stede (ibid. s. 36).

Plan- og bygningsloven gir kommunene rett til å utforme og vedta egne standarder (som parkeringsnorm, norm for leilighetsfordeling i nybyggingsprosjekter, bestemmelser om oppvarmingskilder etc).

Plan- og bygningslovens kapittel 4, § 4.1 fastslår at det skal utformes et program for kommuneplaner og for reguleringer som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, som skal inngå i varsling om oppstart. Dersom det fremmes forslag til områderegulering som avviker vesentlig fra kommuneplanen, skal det også foretas en konsekvensutredning (etter PBL § 4–2 andre ledd). Innholdet av slike utredninger skal klargjøres i forbindelse med fastsetting av planprogrammet, og skal omfatte vurderinger av planforslagets virkninger på miljø og samfunn samt av eventuell endring av kommuneplanen. Dette gjelder spesielt i tilfeller der det er ønske om å forsere planlegging av utbygging på en måte som avviker fra kommuneplanen, før kommuneplanen rulleres.

I sum innebærer dette større fokus på tidlige avklaringer om prinsipielle sider ved et tiltak enn i loven av 1985, og at kommunen har fått et større ansvar for å avklare områdevis forutsetninger for utbyggingsprosjekter. Denne studien kan ikke avklare effekten av en slik dreining i forhold til å øke kommunenes mulighet for å realisere boligpolitikk gjennom planlegging. Vi må begrense oss til å belyse hvorvidt endringen har ført til endret praksis og da spesifikt i retning av å bruke planprogram og områdeplaner for å fremme boligpolitiske målsettinger.

#### 4.2.4 Utbyggingsavtaler

En lovendring i 2006, § 17 (Utbyggingsavtaler) rettet seg mot kommunens praksis mht. å følge opp rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanene. Lovendringen innførte restriksjoner på type bidrag som kommunene kan kreve at utbyggere skal bidra med. Endringen medførte en begrensning i kommunes reguleringsmyndighet. I tillegg til å forby kommunene å avkreve at utbyggere skal bidra til oppbygging av sosial infrastruktur (skole og barnehage) pålegger loven at utbyggere gjøres kjent med hva salgsbetingelser utbygger vil bli stilt ovenfor (forutsigbarhetskrav), at betingelsene må stå i rimelig forhold til den samlede investeringen (forholdsmessighetskrav) og at betingelsene må være nødvendige for at utbyggingen skal kunne finne sted (relevanskrav). Lovendringen fastholdt kommunenes forkjøpsrett til deler av

---

enhetene og/eller arealene som utvikles, men at disse må innløses til markedspris. I § 17-3 om utbyggingsavtalens innhold heter det, sitat;

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 også regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak. Slike tiltak må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen. Kostnadene som belastes utbygger eller grunneier til tiltaket, må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen. Offentligheten om utbyggingsavtalen ble videre hjemlet i loven ved at oppstart av forhandlingene skal kunngjøres og tilsvarende gjelder kravet ved ferdig fremforhandlet utbyggingsavtale. Utbyggingsavtalen kan imidlertid ikke fullføres før godkjent reguleringsplan foreligger.



## 5 Statlige låne- og støtteordninger

I dette avsnittet skal vi se nærmere på de statlige låne- og støtteordningene, hvordan disse har endret seg gjennom perioden. Hypotesen er at den kommunale virkemiddelbruken har tilpasset seg disse virkemidlene og de endringene som har skjedd. Utformingen av de statlige ordningene kan dels betraktes som resultater av politiske valg, dels som respons på utviklingen i boligmarkedet, men også som en respons på problemer som observeres i kommunesektoren der boligpolitikken implementeres.

### 5.1 Fra støtte til oppføring av boliger til støtte av boligkjøpere

For å løse den dårlige boligsituasjonen etter andre verdenskrig ble Husbanken opprettet som en låneinstitusjon med rimelig kreditt til å bygge nye boliger. Denne kreditttrasjeringen og rentesubsidieringen skulle gjøre det mulig å få til en bedre boligstandard på det som ble bygget enn det en vanlig inntekt på denne tiden ga rom for. Den rimelige kreditten måtte følges opp med normer for standard og kostnader, samt regulering av omsetningspriser. Det ble stilt krav til *boligen*, ikke til dem som skulle bo i boligen.

Under boligkrisen på begynnelsen av 1990-tallet ble rammene for rimelige grunnlån fra Husbanken utvidet for å holde oppe boligproduksjonen. Nesten alle boligene som ble bygget i denne perioden hadde grunnfinansiering fra Husbanken. Å holde nybyggingen oppe gjennom subsidierte lån, kan tenkes å ha bidratt til et større prisfall i bruktboligmarkedet enn om rammene ikke hadde blitt øket. En kan si det var en motsetning mellom å holde aktiviteten oppe i byggenæringen og å unngå for stort prisfall, med de problemer det kunne medføre for husholdninger som måtte

selge boligen for priser som kunne være lavere enn samlet boligkjøp.

Ordnningen med arealtilskudd som kompensasjon for moms på boligbygging ble avskaffet i 1983. Størrelsen på arealtilskuddet tilsvarte ikke hele momsen på dette tidspunktet. De frigjorte arealtilskuddsmidlene skulle brukes til individuelle selektive tilskuddsordninger.

For å få husbanklån måtte tomte- og byggekostnader ikke overstige visse kostnadstak. Derfor måtte noen presskommuner subsidiere tomtene for at sluttbruker skulle oppnå den gunstige finansieringen fra Husbanken.

Den omfattende boligreisingen førte til at det utover på 1980-tallet var et større samsvar mellom tilbud og etterspørsel i boligmarkedet, og med dette som utgangspunkt lå det til rette for å deregulere kredittmarkedet og avregulere prisfastsettelsen ved omsetning av boliger. Også omsetninger av boliger innenfor boligkooperasjonen ble avregulert selv om mange av boligene ble bygget til selvkost gjennom rimelig finansiering fra Husbanken og ofte rimelig tomtegrunn fra kommunene, i noen tilfeller gjennom festeavtaler.

Fra 1996 falt rentestøtten knyttet til oppføringslåneordningen bort og lånet fikk etter hvert betegnelsen *Husbankens grunnlån* (fra 2005). I 2005 ble det stilt ekstra krav til finansiering av nye boliger i Husbanken og private banker fikk en betydelig større rolle i finansieringen av nye boliger.

## 5.2 Eksempler på tilbudsrelaterte støtteordninger

I dette avsnittet vil vi gi en oversikt over ordninger som er og har vært rettet mot tilbudssiden i boligmarkedet, og da spesielt nye boliger. Dette vil si at støtten gis til framskaffelse av boligtilbudet og ikke som individrettet støtte som skal stimulere etterspørselen.

### 5.2.1 Tilskudd til utleieboliger

Husbankens tilskudd til utleieboliger brukes som regel til å bygge nye boliger, selv om det også kan brukes av kommunen til å kjøpe

boliger i den eksisterende boligmassen eller til renovering av eksisterende kommunale utleieboliger. Tilskuddet til omsorgsboliger benyttes nesten i sin helhet til nye boliger. Det samme gjør tilskuddet som gis til framskaffelse av studentboliger.

Etter at Husbanken i 1987 begynte å gi tilbud om spesiell finansiering for utleieboliger til ungdom og vanskeligstilte, ble det over en tiårsperiode bygget om lag 12 000 utleieboliger med lån og tilskudd fra Husbanken, se St. meld. Nr 49 (1997-98): *Om boligetablering av unge og vanskeligstilte*. Ca 2 000 av disse ble bygget i regi av boligbyggelagene. Selv om også andre grupper enn ungdom kunne flytte inn i boligene, ble 75 prosent bebodd av ungdom. De øvrige boligene ble bebodd av funksjonshemmede, flyktninger og andre. Ca 70 prosent av boligene ble fordelt av boligbyggelagene, mens omtrent 1/4 har blitt fordelt av kommunen. Leienivået var lavere enn i tilsvarende boliger i markedet, særlig i de største byene. I små kommuner med et lite boligmarked rapporterte flere boligbyggelag at de hadde problemer med å få leid ut boligene. Problemene var knyttet til et høyt kostnadsnivå, samt små og usentralt beliggende boliger.

For boligbyggelagene ble forvaltningen av utleieboliger gjennomgående oppfattet som en mer krevende og annerledes oppgave enn å forvalte ordinære borettslagsboliger. Flere boligbyggelag begrunnet dette med at de hadde liten innflytelse over hvem som fikk tildelt boligene. Mange av boligbyggelagene var lite tilfredse med samarbeidet med kommunene om oppfølging av "vanskelige" leietakere (Nordahl et al. 2007).

De såkalte utleielånene i Husbanken som var brukt for å finansiere utleieboliger for ungdom, ble rente- og avdragsbærende i perioden 1987-93. Boligbyggelag utenfor Oslo og Akershus forventet da økonomiske problemer i sine eksisterende utleieboliger og var lite interessert i å tenke nye prosjekter, se St. meld. nr. 49 (1997-98).

I Oslo og Akershus representerte verken leienivået og øvrige økonomiske rammebetingelser noe problem for boligbyggelagene, i forhold til driften av boligtilbudet. Her var det andre faktorer som virket bremsende på en aktiv nyetablering av utleieboliger. Manglende kommunalt initiativ, engasjement og tilrettelegging av tomter ble trukket fram som årsaksfaktorer av boligbyggelagene (ibid.).

## 5.2.2 Lavinnskuddsboliger

Boliger med lavt innskudd er en tredje ordning rettet mot tilbudssiden. Arntsen m.fl. (2006) beskriver utviklingen av lavinnskuddsboliger som ulike konsepter tilpasset ulike tidsfaser. I den første fasen med kredittrasjonering etter krigen var det et mål å få Husbankens låneutmåling så høy som mulig og den delen av kjøpesummen som husholdet selv måtte skaffe tilsvarende lav. Rentesubsidieringen gjennom Husbanken ble større jo større låneutmålingen var.

På 1970-tallet med høy inflasjon og stigende kostnader ble det vanskeligere å opprettholde den høye låneutmålingen. Opphevelse av prisreguleringen, bortfall av rentesubsidieringen og omleggingen av skattesystemet med lavere marginalsatt på kapitalinntekt skapte et ønske om å etablere nye modeller for subsidierte tilbud som var tilbudsorienterte og ikke individrettede. NBBL lanserte da et nytt lavinnskuddsboligkonsept som en mellomting mellom eie og leie. Forutsetningen for ordningen var økonomiske tilskudd fra stat eller kommune. Begrunnelsen var at beboerne skulle få med seg skattefordelene knyttet til å eie sin bolig, men tilskuddene gjorde at boligene ikke kunne omsetts fritt.

St. meld. Nr 49 (1997-98) tok også opp lavinnskuddsboligkonseptet. Modellen beskrives der med en finansiering bestående av grunnlån og etableringslån, samt eventuelt et boligtilskudd. Med dette ville opp til 90 prosent av kostnadene være finansiert og kravet til egenkapital ville bli lavt. Dermed ville boutgiftene bli lavere enn ved ordinære borettslagsfinansiering. Det nevnes at boligene kunne klausuleres for en ønsket gruppe, for eksempel aldersgruppen 18-35 år, og at det ble satt en maksimalpris for innskuddet. Innskuddet kunne eventuelt inflasjonsjusteres ved omsetning. Dermed kunne kommunen få et permanent tilbud av rimelige boliger i boligmassen selv ved seinere omsetning. Et av målene var at unge kunne bo rimelig og spare opp egenkapital før de skulle inn på det ordinære boligmarkedet (ibid.).

I følge Arntsen m.fl. (2006) ble det etablert en forsøksordning knyttet til dette konseptet. Begrensede tilskuddsmidler, hard konkurranse om disse, samt uklarheter rundt praktiseringen av begrenset botid og regler for prisregulering, gjorde

lavinnskuddsmodellen omstridt, og i praksis ble bare noen få hundre boliger innlemmet i ordningen. Under Bondevik II regjeringen ble ordningen avskaffet, og de lavinnskuddsboligene som senere ble bygget, av boligkooperasjonen og andre, var ikke-subsidierte boliger og dermed ikke underlagt noen form for prisregulering. Lavinnskudd og høy fellesgjeld var nå blitt et salgsargument snarere enn et boligpolitisk virkemiddel.

Fra å ville satse på bl.a. lavinnskuddsboliger i den rødgrønne regjeringenes første Soria Moria erklæring fra 2005, het det i den nye Soria Moria erklæringen fra 2009 at regjeringen vil;

gjøre nødvendige tilpasninger for å forebygge problemer med lavinnskuddsborettslag

Barlindhaug m.fl. (2009) så nærmere på hvordan dette konseptet fungerte. En rekke lovendringer førte til at nye ikke-subsidierte lavinnskuddsboliger forsvant som et tilbud i markedet.

### 5.3 Boligbyggelagens rolle

For boligbyggelagene er logikken noe annerledes enn for kommunene. De er medlemsorganisasjoner og arbeider for medlemmenes behov og ser ikke at de har noen sosiale målsettinger utover dette. De har fokus på en effektiv drift av boligene.

Boligbyggelagene som inngår i analysen til Medby m.fl. (2012) har likevel noe varierende syn på hvor aktive de ønsker å være på utleiemarkedet. De mener det er lite attraktivt for dem å engasjere seg i utleie, uten at det etableres tilskuddsordninger som bringer mer lønnsomhet og mindre risiko inn i prosjektene. Dagens leieboligtilskudd er avbegrenset interesse, i og med at det knytter seg evigvarende kommunal tildelingsrett til boligene.

Etableringen av kooperative organisasjonsformer i boligbyggingen hadde historisk sett sammenheng med bolignød, særlig i byer og industristeder. Det er tradisjonelt også her boligsamvirket har hatt en sterkest posisjon. Et viktig hensyn her var å rasjonalisere boligbyggingen. Argumentasjonen rundt dette kan med Annaniassen (1996) oppsummeres i tre hovedpunkter:

Behovet for en større, mer kontinuerlig og billigere boligproduksjon. Her var ideen at en profesjonelt drevet kooperasjon ville gi stordriftsfordeler, og resultere i flere og bedre boliger.

Styrke den sosiale fordelingen ved å bygge boliger for grupper som ikke var pengesterke.

Bli kvitt administrative problemer som fulgte av at kommunen var gårdeier.

Ideen var at med samarbeid med det kooperative selskapet ble forvaltningsansvaret overført fra kommunen til beboerne, som ble boligeiere innenfor et kooperativt selskap.

De tidligste boligene i Oslo, som ble bygget helt tilbake til 1930-tallet, var tilpasset arbeiderklassens betalingsevne og lå øst i byen, der arbeidsfolk lenge hadde lang tradisjon for å slå seg ned. Boligene holdt i stor grad holdt en nøktern standard, basert på ett- og toromsboliger.

Fremveksten av boligkooperativ ble både båret frem av økonomiske virkemidler, med blant annet kommunale andeler, 90 prosent lånegaranti, tett samarbeid kooperasjon kommune, prioritet til kooperative selskaper i tomtepolitikken og kommunalt oppkjøp av andeler i kooperasjonen. Også de politiske forutsetningene lå i boligsamvirkets første tiår til rette for at boligkooperativer kunne inneha en sentral rolle i boligproduksjonen. Særlig Arbeiderpartiet hadde et ønske om å prioritere kooperativ boligbygging. Dette siste var viktig som grunnlag for den rolle boligbyggelagene fikk i boligpolitikken fra 1950-tallet og fremover mot slutten av 1980-tallet. Annaniassen viser imidlertid at selv med 90 prosent kommunegaranterte pantelån, kunne det være vanskelig å nå ut til målgruppen, som var de ”mindre betalingsdyktige”.

På gitte tidspunkter har den tette koblingen mellom særlig OBOS og Oslo kommune også vært gjenstand for kritiske blikk. Særlig i Leieboerforeningen så en tidligere en fare for kooperativet i denne tette koblingen. I følge Annaniassen gikk de så langt som til å hevde at OBOS avhengighet av kommunen på den ene siden og kommunenes avhengighet av OBOS på den andre, for å løse sine boligpolitiske problemer, var uforenelig med kooperativet.

Etter hvert har boligbyggelagene skiftet noe utbyggingspolitisk profil, samtidig som samarbeidet med kommunene ikke lenger har samme aktualitet. Ser vi først på boligbyggelagenes utbyggingsprofil, har denne endret seg fra små ett- og to romsboliger til en større andel tre- og fireromsboliger.

Med boligmeldingen fra 1982, og de samtidige proposisjonene om endringer i boliglovgivningen, kom også forslag om en rekke endringer i boliglovgivningen som angikk boligsamvirkets funksjonsmåte og virke. Hovedinnholdet i disse forslagene var blant annet å fjerne prisregulering for frittstående borettslag, liberalisere prisfastsettelsen for de tilknyttede lagene samt generelt å redusere omsetningskontroll og løse opp forretningsfører-kontrakten. Dette ville øke betydningen av markedet som fordelingsmekanisme og innebære et redusert statlig engasjement. Forslagene ble i sin tid møtt med sterk kritikk fra NBBL. I kritikken lå en frykt for at borettslagene ville bli en markedsutsatt vare, for omsetning blant private aktører. Særlig forkjøpsretten ble ansett å inneha et klart prisdempende element.

Vi ser med andre ord konturene av et sosialt fordelingsideal som kun kunne realiseres så lenge prisregulering og forkjøpsrett fungerte etter sin intensjon. Sprengkraften innad i systemet reduserte imidlertid mulighetene for å opprettholde dette, noe som igjen led til at en i løpet av 1980-tallet måtte oppgi deler av dette styringsapparatet (Annaniassen 1996).

EØS-avtalen representerer et "tidsskille" når det kommer til samarbeid mellom kommunene og boligbyggelagene. Dette handler i særlig grad om at kommuner ikke lenger *kan* tilgodese boligbyggelag med rimelige tomter, men må konkurransesette tomtesalget. Dette betyr at boligbyggelagene blir en aktør på linje med andre i forhold til å anskaffe tomtearealer. Boligbyggelagene har dermed ingen særstilling rent økonomisk. Mye tyder på at de i mange tilfeller fortsatt har tett samarbeid med kommunen og ofte går inn i samarbeid med kommune og kommersielle utbyggere (Nordahl 2008).

Storbykommunenes engasjement innenfor tomtepolitikken er også redusert, og i kombinasjon med at boligbyggelagene må forholde seg til konkurransereguleringen til EØS, samt tiltakende knapphet på areal i de fem storbyene, blir markedsprisene for tomter høye.

Dette setter også standarden for hvilken pris nye prosjekter i regi av boligbyggelagene får.

Et område vi finner et samarbeid mellom boligbyggelagene og kommunene er i Bergensområdet. Bergen kommune startet et samarbeid med to boligbyggelag i Bergen i 1999/2000. Modellen innebar at boligbyggelaget etablerte utleieboliger til unge og andre prioriterte grupper. Boligene ble finansiert av Husbanken med lån og tilskudd, mens Bergen kommune fikk tildelingsrett til *en andel av boligene*. Andelen tilsvarte den prosentvise utmålingen av tilskuddet.

Kommunens tildelingsrett var evigvarende. På denne måten ble det etablert utleieboliger for en stor målgruppe, både blant kommunens boligsøkere og andre. Den kommunale andelen beboere hadde rett på kommunal og statlig bostøtte. Modellen gav Bergen kommune tilgang til utleieboliger for sine målgrupper og de oppnådde integrering av disse i et ordinært bomiljø. Boligene ble forvaltet av en profesjonell, seriøs og langsiktig eier.

Bakgrunnen for dette samarbeidet finnes i St. meld. Nr. 49 (1997 - 98): "*Om boligetablering av unge og vanskeligstilte*". Her beskrives samarbeidet slik at boligene finansieres med lån og tilskudd fra Husbanken hvor tilskuddsandelen utgjør 30 prosent. Kommunen gis tildelingsrett til 25 prosent av boligene. Resten av boligene ble fordelt til medlemmer av boligbyggelaget.

Fra etablering av et første prosjekt i Bergen og utover på 2000-tallet ble tilskudsreglene fra statlige myndigheters side endret og utmålingsprosenten redusert. Dette førte til at modellen mistet sin aktualitet. I løpet av en treårsperiode på begynnelsen av nittitallet ble det imidlertid etablert ca 140 slike boliger hvorav Bergen kommune har tildelingsrett til ca. 50 boliger.

Dagens regelverk for boligtilskudd til utleieboliger fra Husbanken åpner for at kommuner, stiftelser og andre aktører kan motta tilskudd til utleieboliger som kommunen disponerer.

Stor-Bergen boligbyggelag har i 2013 inngått to avtaler om samarbeid med Bergen kommune, innenfor rammene av den såkalte "Bergensmodellen" for å tilveiebringe utleieboliger. I dette inngår Bergen kommune en leieavtale på et mindre antall boliger, i det ene tilfellet 20 av 100 boliger. Leieavtalen er på 20 år. Boligbyggelaget eier boligene, mens kommunen leier til



markedspris. Alle boligene er husbankfinansiert. Prosjektene er basert på et "Fra leie til eie" konsept, hvilket innebærer at leietaker når som helst kan kjøpe boligen, men da til markedspris og som ordinært medlem av boligbyggelaget. Leietaker har forkjøpsrett til boligen i leieperioden. Bergen kommunes hjemmesider viser nå en "Bergensmodell", der en ønsker å få private aktører, ikke bare boligbyggelaget til å bygge utleieboliger. Det gis tilskudd til de av boligene som kommunen disponerer for sine vanskeligstilte, mens den private aktøren leier ut resten av boligene på kommersielle vilkår. Hensikten med modellen synes å være todelt: å framskaffe kommunalt disponerte utleieboliger uten å belaste kommunens investeringsbudsjett og å øke tilbudet av leieboliger i kommunen. Gjennom de langsiktige leieavtalene av en andel av boligene kan kommunen bidra til at boligbyggelaget eller private lettere setter i gang prosjekter.

Boligbyggelagene har også vært viktige som samarbeidspartnere for kommuner i bygging av omsorgsboliger. Innen den mer generelle utbyggingspolitikken har samarbeidet i stor grad opphørt.

Den sosiale sammensetningen av beboerne i boligbyggelagene har gradvis endret seg. Fra å ha et hovedtyngdepunkt innenfor den tradisjonelle arbeiderklassen, beveget medlemsmassen seg over til å ha et stadig større tyngdepunkt innenfor deler av middelklassen, et skifte som kom allerede på 1950-tallet. Nye store grupper har etter hvert etablert seg med behov for bolig og utdanningsnivået blant de boligsøkende har vært klart stigende. Dette ligger også i attraktiviteten til boligbyggelagens boliger. Jo mer den øker, jo mer stiger prisene, og jo mer endrer også den sosiale profilen på beboerne seg. Dette er særlig aktuelt for nyere prosjekter.

Kostnadsutviklingen, inkludert stram tilgang til tomtearealer i storbyene vanskeliggjør boligbyggelagens muligheter for å drive en boligbygging med en tydeligere sosial profil. Selv om omleggingen av rammebetingelsene for boligsamvirket begynte på allerede på 1980-tallet, har dette blitt forsterket med de siste års utvikling i tomte- og boligmarkedet. Sosial profil i denne sammenhengen handler ikke bare om boliger til tradisjonelt vanskeligstilte, men om boliger for personer i lavere og midlere inntekter. For disse vil boligbyggelagens tilbud av brukte boliger være langt mer tilgjengelig.

## 5.4 Dagens statlige låne- og støtteordninger

Dagens statlige låne- og støtteordninger rettet mot nye boliger kan inndeles i ordninger som er rettet mot individer eller utbyggere og ordninger som er rettet direkte mot kommunene.

Det er to ordninger som er rettet mot nyproduksjonen i kommunens regi, nemlig tilskudd til bygging av kommunale utleieboliger og omsorgsboliger. Vi går ikke nærmere inn på disse ordningene.

Husbankens grunnlån kan også brukes som finansiering av nybygde kommunalt disponerte utleieboliger, men ordningen brukes hovedsakelig ovenfor utbyggere og individuelle byggherrer. Renten på dette lånet er markedsbestemt, men ligger i dag betydelig under boliglånsrenten i private banker.

Husbankens startlån kan også brukes som (topp) finansiering av nye boliger, men benyttes mest til finansiering av boliger i bruktmarkedet. Ordningen er en behovsprøvd individrettet ordning, der det er kommunen som søker og får tildelt en samlet låneramme fra Husbanken, samt behandler og tildeler lån.

Taprisikoen er fordelt mellom kommune og stat, og kommunene har tidligere gjennom statlige bevilgninger kunnet opparbeide seg et tapsfond som kan brukes i forbindelse med denne ordningen.

Kommunene behandler også en tilskuddsordning som vanligvis benyttes som et 20 prosents tilskudd i kombinasjon med startlånet. Størrelsen på rammen for denne ordningen innebærer at om lag 10 prosent av startlånemottakerne nyter godt av ordningen. En mindre del går til hushold som flytter inn i nye boliger.

## 6 Organisering av utbyggingspolitikken

Kapittelet redegjør for sentrale hovedtrekk i byenes organisering av sin utbyggingspolitikk med særlig vekt på rollen som reguleringsmyndighet (plan- og reguleringsarbeidet<sup>2</sup>) og rollen som grunneier – det vil si kommunens tomtepolitikk, herunder kjøp og salg av eiendom. Det er lagt vekt på hva som er likt og ulikt mellom byene. Sammenstillingen er gjort langs fire dimensjoner: politisk organisering, administrativ organisering, samarbeid med utbyggersektoren og regionalt samarbeid.

### 6.1 Politisk organisering

Et overordnet skille mellom kommunene i den politiske organiseringen er at Oslo og Bergen har parlamentarisk styringsform, mens de fire andre kommunene har formannskapsmodell. En hovedforskjell mellom de to styringsformene er hvem som er administrasjonens øverste ledelse. Med en parlamentarisk styringsform er administrasjonens øverste ledelse politisk, administrasjonen ledes av et byråd. Hver byråd er politisk leder av en byrådsavdeling. Disse kan best sammenlignes med departementer. Byrådsavdelingene ledes administrativt av en kommunaldirektør og skal følge opp og føre tilsyn med tjenesteproduksjonen og forvaltningen i kommunens etater og bedrifter. I kommuner med formannskapsmodell er administrasjonen styrt av en rådmann og rådmannens ledergruppe.

Et annet viktig overordnet skille er at Oslo som eneste kommune i Norge har både kommunale og fylkeskommunale funksjoner, og

---

<sup>2</sup> I denne sammenheng er plan- og reguleringsarbeid forstått som kommuneplanens arealdel, område- og detaljreguleringsplaner.

har derfor ansvar på begge nivåer. Det gir dem blant annet et større politisk handlingsrom innenfor areal- og transportplanlegging sammenlignet med andre norske kommuner.

I Bergen, Trondheim og Oslo er det den samme bystyrekomiteen som har ansvaret for tomtepolitikken og plan- og reguleringsarbeidet. I Bergen har samme komité også ansvaret for boligpolitikken overfor vanskeligstilte mens det ikke er tilfellet i Oslo. Her bør også nevnes at i Trondheim fungerer formannskapet også som Bygningsråd. Bygningsrådet behandler større byggesaker, klager på byggesaker og reguleringsplaner mv. Det faktum at Trondheim har en politisk enhet som Bygningsrådet medfører blant annet at kommuneplanen og sluttbehandling av reguleringsplaner blir politisk behandlet *tre* ganger, i bygningsrådet, byutviklingskomiteen og bystyret. Dette gjelder også Bergen som først behandler saken i byråd, deretter i komité og til slutt i bystyret.

I Stavanger og Kristiansand er det politiske ansvaret (på hovedutvalgsnivå) for plan- og reguleringsarbeid og tomtepolitikken lagt til to forskjellige hovedvalg. Sandnes skiller seg fra de andre ved at behandlingen av plan- og regulerings saker er delt mellom to politiske organ. En komité, Kommuneplankomiteen, har ansvaret for gjennomføring av kommuneplanrevisjoner og sektorovergrepene kommunedelplaner, mens *Utvalg for byutvikling* har ansvaret for reguleringsplansaker (område- og detaljregulering), samt dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven. Administrativt utføres tomtepolitikken i Sandnes av et kommunalt foretak og foretakets styrende organer er bystyret og et styre bestående av sju<sup>3</sup> representanter, fem er folkevalgte og to er eksterne (privat sektor). Hele styret, inkludert leder og nestleder, oppnevnes av bystyret. Ansatte har ikke krevd ansatte-representasjon i styret.

Stavanger har (i mange år hatt) et *Forhandlingsutvalg*. Det politiske utvalget har som oppgave å gi styringssignaler og retningslinjer for kommunen som utbygger og grunneier og i tillegg i prinsipielle spørsmål og problemstillinger som oppstår i forhandlings-

---

<sup>3</sup> Styret ble utvidet fra fem (3+2) til sju representanter av bystyret 18.12.2012 da Sandnes indre havn KF ble fusjonert inn i Sandnes tomteselskap KF for å samle kommunens grunneierrolle og engasjement i utbyggingsarealer i ett kommunalt foretak.

situasjoner knyttet til erverv, tilrettelegging, salg og utbygging av faste eiendommer, se kapittel 0 for en nærmere beskrivelse av Stavangers tomtepolitikk. Mange av sakene i forhandlingsutvalget er derfor unntatt offentlighet. Forhandlingsutvalget har ikke vedtaksmyndighet, men har bidratt til å styrke kommunens handlekraft som eiendomsaktør. Forhandlingsutvalget har fungert som et styre, der administrasjonen har hatt politisk ryggdekning til å gå i forhandlinger med klare mandat om for eksempel beløpsgrenser, eller i kjøp/salg med gitte rammer. De endelige avtalene behandles gjennom de ordinære utvalgene formannskap og eventuelt bystyret. Stavanger endret i 2013 sammensetning i forhandlingsutvalget fra å være fem medlemmer til å bli kommunalutvalget med ni medlemmer. Kristiansand har også et Forhandlingsutvalg (siden 2007), der er det Kommunalutvalget (et av de politiske hovedutvalgene) som fungerer som Forhandlingsutvalg. Utvalget skal ha en nær oppfølging av kommunens arbeid med grunnerverv og utbyggingsavtaler og gi styringssignaler til Kristiansand Eiendom (kommunal avdeling). De konkrete rammene for forhandlingsutvalget og antall medlemmer vedtas av Kommunalutvalget. De andre byene har ikke noe lignende utvalg.

## 6.2 Administrativ organisering

Når det gjelder den administrative organiseringen av kommunens boligpolitikk, er det tre hovedpunkter vi beskriver nærmere nedenfor: i) om det administrative ansvaret for kommunens plan- og reguleringsarbeid og tomtepolitikk er lagt til én eller flere ledere på strategisk nivå (kommunaldirektør eller tilsvarende), ii) om hele eller deler av tomtepolitikken er skilt ut fra den tradisjonelle styringsstrukturen i kommuneorganisasjonen og iii) hvordan plan- og reguleringsarbeidet er organisert.

### 6.2.1 Én boligpolitikk – én administrativ leder?

Trondheim har organisert alle oppgaver tilknyttet rollen som reguleringsmyndighet og grunneier/tomtepolitikk innenfor samme administrative området under felles strategisk leder, kommunaldirektør for byutvikling. Det samme har Oslo hvor det er samlet under byrådsavdeling for byutvikling. Kristiansand kan også sies å ha samlet alt under en felles strategisk leder, teknisk direktør. Men også her er det noen viktige nyanser. Kristiansand Eiendom som

blant annet er kommunens eiendomsforvalter og eiendomsutvikler, herunder utvikler av områder til boligformål, rapporterer til et annet politisk utvalg (Kommunalutvalget) enn de andre avdelingene underlagt Teknisk direktør, som rapporterer til hovedutvalg for byutvikling. Videre er ansvaret for utvikling av kommunens nærings eiendommer skilt ut i et eget aksjeselskap – Kristiansand Nærings selskap AS (KNAS).

Bergen, Stavanger og Sandnes har alle, på noe ulikt vis, et klart organisatorisk skille mellom det administrative ansvaret for plan- og regulerings oppgaver og tomtepolitikken. I Stavanger og Sandnes ligger plan- og regulerings oppgavene under Kultur og byutvikling. Tomtepolitikken har Stavanger lagt til avdelingen Miljø og utbygging, mens i Sandnes er ansvaret for tomtepolitikken overført til et kommunalt foretak – KF Sandnes tomteselskap. I Bergen ligger ansvaret for plan og regulering hos byrådsavdeling for byutvikling, klima og miljø, mens tomtepolitikken ligger hos byrådsavdeling for finans, eiendom og eierskap. Deler av tomtepolitikken er skilt ut i et eget aksjeselskap – Bergen tomteselskap AS. For en nærmere beskrivelse av Bergen tomteselskap, se kapittel 0.

## 6.2.2 Ulike organisasjonsformer i kommunenes tomtepolitikk

Det er betydelig variasjon mellom kommunene i hvordan de administrativt har organisert sin tomtepolitikk. I Oslo, Trondheim og Stavanger inngår hele den tomtepolitiske oppgaveporteføljen i den ordinære kommuneorganisasjonen, oppgavene er lagt til kommunale avdelinger/etater – ofte kalt den ”tradisjonelle” måten å organisere kommunal virksomhet på (Resch-Knudsen 2007:19). Det er de administrative enhetene Eiendoms- og byfornyelses-etaten (EBY) i Oslo, Eierskapsenheten i Trondheim og Bymiljø- og utbyggingsavdelingen, særlig Utbygging, Juridisk og Stavanger Eiendom, i Stavanger som gjennomfører de respektive kommunenes tomtepolitikk. Det er verdt å merke seg at Stavanger kommune i forbindelse med budsjettvedtak i Handlings- og økonomiplan 2014-2017, skal etablere et utbyggings- og tomteselskap. Forslaget skal utredes våren 2014.

Bergen, Kristiansand og Sandnes har skilt ut hele eller deler av den tomtepolitiske oppgaveporteføljen til et kommunalt foretak eller

aksjeselskap. Bergen kommune er eiere i det kommunale aksjeselskapet Bergen tomteselskap AS. Historisk har selskapet utviklet over halvparten av tomtene som har dekket byens boligbehov. I tillegg kommer produksjon av byggeklare tomter for næringsformål og offentlige formål. Selskapet skal nå drive etter klare forretningsmessige prinsipper med fokus på økonomiske resultater, og i dag driver selskapet i hovedsak med utvikling av næringsseiendom. Selskapet er inne i en omstillingsfase og står overfor betydelige utfordringer blant annet som følge av finanskrisa og et varelager som er dramatisk redusert som følge av manglende mulighet til å erverve nytt, uregulert areal. I Kristiansand er ansvaret for tomtepolitikken delt mellom kommunen ved Kristiansand eiendom (som er en kommunal avdeling underlagt Teknisk direktør) og Kristiansand Nærings- selskap AS (KNAS). Etter reorganisering av kommunens næringsseiendommer ble disse med en samlet verdi på ca. kr 500 millioner overført til selskapet, og KNAS har i dag ansvaret for utvikling av næringsseiendommer på vegne av kommunen. I Sandnes er ansvaret for alt som har med tilrettelegging og salg av tomter lagt til det kommunale foretaket Sandnes tomteselskap KF. Kommunale foretak er ikke selvstendig rettssubjekt slik kommunale aksjeselskap er – kommunale foretak er en del av kommuneorganisasjonen, men ledes av et eget styre, noe som gjør at administrasjonssjefen (rådmann/byråd) har begrenset myndighet overfor daglig leder sammenlignet med styrings- og instruksjons- myndigheten administrasjonssjefen har overfor ledere i kommunale etater og avdelinger.

### 6.2.3 Plan- og reguleringsarbeidet

Det er også variasjon i hvordan kommunene administrativt har organisert sitt plan- og reguleringsarbeid. Her er hovedfokuset på det administrative nivået under det strategiske ledernivået (for eksempel kommunal direktør med stab eller fagbyråd med sin fagavdeling), og om ansvaret for plan- og reguleringsarbeidet er delt mellom flere avdelinger eller ikke og eventuelt hvilke andre funksjoner disse avdelingene har.

Trondheim kommune har samlet ansvaret for alt plan- og reguleringsarbeid i én kommunal enhet – Byplankontoret. Oslo har også gjort det, hvor ansvaret ligger hos Plan- og bygningsetaten. EBY er imidlertid en aktiv pådriver for utvikling av byen, gjennom

å utvikle arealer for bygging av boliger, næring og andre offentlige formål, samt som koordinator for byutviklingsprosjekter. Planmyndigheten ligger imidlertid hos Plan- og bygningsetaten.

Sandnes har til og med 2013 hatt samme modell som Trondheim, men med virkning fra og med 1.1.2014 ble resultatenheten Byplan delt opp i flere resultatenheter hvorav en, Arealplan, har ansvaret for regulerings saker. I tillegg til de nye resultatenheterne er det opprettet egen stab som har ansvaret for overordnet planlegging – Samfunnsplan.

I Stavanger, Bergen og Kristiansand er det administrative plan- og reguleringsarbeidet delt mellom to avdelinger, men det er noe variasjon i hva som er brukt for å dele plan og reguleringsarbeidet i to. I Stavanger er det skilt mellom ansvaret for reguleringsplaner (Byplan) og ansvaret for overordna planer (Kommuneplan).

Kristiansand har som Stavanger skilt mellom reguleringsplanlegging (Plan- og bygningsetaten) og overordna planer (By og samfunn). By og samfunn, som har ansvaret for overordna planlegging har også ansvar for strategi- og utviklingsarbeid knyttet til areal- og transportplanlegging, klima og forurensing m.v. I Bergen er det skilt mellom ansvaret for behandling av private planforslag (Etat for byggesak og private planer) og ansvaret for den offentlige byplanleggingen, herunder utarbeidelse av kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner, offentlige reguleringsplaner og utreder ulike tema knyttet til transport og arealbruk (Etat for plan og geodata).

### 6.3 Samarbeid – private aktører <sup>4</sup>

Flere av byene har etablert kontaktpunkt hvor representanter fra kommunen (politikere og/eller administrasjonen) og representanter for utbyggerne kan møtes. Kontaktpunktene varierer en del, både i form, organisering og innretning.

*Trondheim* kommune arrangerer jevnlig ”*Storbrukermøter*” der private utbyggere inviteres til meningsutveksling om pågående planarbeider, administrative rutiner med mer. Det er

---

<sup>4</sup> Her siktes til etablerte samarbeidsfora med utbyggere. Nærings samarbeid og nettverk rettet mot næringsutvikling og lignende er derfor ikke inkludert.



kommunaldirektør for byutvikling som på vegne av kommunen arrangerer Storbrukermøtene, men også byplansjef og bygningssjef deltar fast.<sup>5</sup> Første møte ble avholdt i mars 2012. Hyppighet var tenkt å være cirka fire ganger i året, men i praksis har det vært avholdt færre møter. For 2014 er det nå avsatt fire møtedatoer. *Boligforum* og *Byggebørsen* er mer uformelle møteplasser hvor Trondheim kommune deltar og hvor de møter en rekke andre aktører, deriblant utbyggere. *Boligforum* er et uformelt bolignettverk bestående av aktører innen planlegging, utbygging, offentlig forvaltning, forskning og undervisning. Det er et faglig møte- og diskusjonsforum, uten beslutningsmyndighet. Forumet er ikke lenger like aktivt som tidligere. *Byggebørsen* er en årlig konferanse som Næringsforeningen i Trondheim arrangerer i samarbeid med entreprenørforeningen EBA og Håndverkerforeningen.

Bergen kommune trekker fram den såkalte "Bergensmodellen" som et viktig kontaktpunkt med utbyggere i forhold til boligforsyning. Modellen er et samarbeid kommunen har inngått med Boligbyggelagene i regionen og Husbanken.

Oslo kommune har etablert et formalisert samarbeid med private utbyggere på flere måter. Plan- og bygningsetaten arrangerer jevnlig kontaktmøter med de største utbyggere i et *Storbrukerforum*. Kommunen koordinerer også formalisert samarbeid med private utbyggere i byutviklingsområder som Ensjø, Bjørvika og Tjuvholmen. Dessuten har utbyggingsavtaler blitt utviklet for å styre og stimulere utbygging. For Stiklestad Hollenderkvartalet tok kommunen en ledende rolle i et samarbeid om regulering.

I 2012 opprettet Stavanger og Sandnes hvert sitt *Boligforum*. Forumene har klare likheter både når det gjelder formål, sammensetning og møtehyppighet. Det overordnede formålet er å få opp boligbyggingen. Forumene har fire-fem møter i året og et mer konkret formål er at forumene skal sikre en god dialog og løpende informasjonsutveksling mellom politikere, administrasjon og representanter for utbyggerne i de to respektive kommunene. I Stavangers Boligforum er det fem representanter fra Næringsforeningen i Stavangerregionen som møter. I Sandnes kommune er det også fem representanter som skal representere

---

<sup>5</sup> I tema hvor det vurderes at det er hensiktsmessig at ytterligere personer med spesialkompetanse fra Trondheim kommune deltar avtales dette internt i forkant.

utbyggerbransjen, og de er én fra henholdsvis tomteselskapet og boligbyggelaget og tre ulike private aktører.

Sandnes kommune representert ved ordfører er også med på pilotprosjektet Jærsmiå, som er et toårig pilotprosjekt der sentrale representanter for landbruk, utbygging/næringsliv, natur-/kulturvern, friluftsliv samt viktige offentlige utviklingsaktører, møtes for å prøve å identifisere felles verdier, framtidsvisjoner og potensielle dialogbaserte utviklingsstrategier. Målet med prosjektet er å kunne komme med felles, dialogutviklede innspill til framtidsetta og bærekraftige (sosialt, kulturelt og økonomisk) strategier som tar utgangspunkt i rask befolkningsvekst og derfor behovet for både flere boliger og gode friluftareal, men som samtidig kan være med og sikre langsiktige rammevilkår for det viktige jærenlandbruket og gi rom for vern av sentrale natur- og kulturverdier for framtidige generasjoner.

## 6.4 Regionalt samarbeid

Flere av storbyene har etablert eller gått inn i regionale samarbeid med nabokommuner og/eller fylkeskommunen med fokus på bolig- og utbyggingspolitikk. I Trondheim kalles dette Trøndelagsrådet og Trondheimsregionen, i Bergen Bergensalliansen, i Kristiansand "Knutepunkt Sørlandet". Oslo deltar i formaliserte regionale samarbeid med nabokommuner. For Oslo innebærer dette både et samarbeid med nabokommuner, men også med fylkeskommuner i Osloregionen.

I disse regionale samarbeidsforaene samarbeides det mye om regional areal- og transportplanlegging, noe som igjen påvirker boligutbyggingen – blant annet hvor det er lønnsomt å bygge og hva som oppfattes som sentralt beliggende boligområder. Eksempler på dette er Knutepunkt Sørlandet som i 2011 vedtok en felles regional areal og transportplan og Trondheimsregionen som har utarbeidet en interkommunal arealplan som er retningsgivende for de ti deltakerkommunenes utbygging av nye bolig- og næringsområder. Den interkommunale arealplanen har blant annet retningslinjer for boliglokalisering og fordeler boligbyggingen mellom kommunene og det lages felles befolkningsprognoser som en del av planarbeidet.

Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg har et utstrakt samarbeid hvor det for tiden blant annet jobbes med å utarbeide en felles boligstrategi (inkludert felles befolkningsframskrivninger og felles boligprogram for byområdet<sup>6</sup>) og en felles strategi for næringsarealutvikling. Kommunene har utviklet en felles strategi som er innarbeidet i de kommunale planstrategiene. Den politiske forankringen er blant annet sikret gjennom felles formannskaps-samlinger der sentrale felles tema drøftes. Beslutninger skjer i respektive kommuners formelle politiske organ.

Som del av bakgrunnsarbeidet til felles Boligstrategi har de fire kommunene sammenfattet samarbeidet som har foregått om boligbygging i regionen. Rapporten dokumenterer cirka 50 år med interkommunalt samarbeid. Fellesnevner fra arbeidet er at viljen til samarbeid har stått og står sterkt, men flere prosjekter har kommet til kort blant annet grunnet manglende virkemidler til å håndtere investeringer og økonomiske konsekvenser av tiltakene. Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner er for eksempel fortsatt innrettet kommunevis og håndterer ikke løsninger som skapes gjennom interkommunale prosjekter.

I Stavangerregionen foregår det også flere store utbyggingsprosjekter hvor flere av kommunene i regionen deltar.

*Næringsområde Forus*, hvor Sandnes, Sola og Stavanger kommune vil i løpet av 2014 igangsette arbeidet med interkommunal kommunedelplan for Forus.

*Sandnes Øst* er i regionalplan for Jæren mot 2040 (vedtatt første gang i 2001) utpekt som et regionalt byvekstområde og et utbyggingsgrep som skal ivareta flere nasjonale interesser blant annet vern av landbruksjord på Jæren og vest i Sandnes. Arbeidet med konkretisering av byutviklingsretningen har pågått i flere år og i 2010 ble det lagt frem en masterplan som definerer planprinsipper for en helhetlig samfunnsutvikling av byområdet som kan romme 30 000-40 000 nye innbyggere. Planleggingen av en helt ny byutviklingsretning av denne dimensjonen utfordrer den tradisjonelle kommunale areal- og samfunnsplanleggingen. Noen av hovedutfordringene er hvordan Sandnes kommune, som sitter med det formelle planansvaret, skal gå fram for å løse kravene om

---

<sup>6</sup> Over 230 000 bor i storbyområdet Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg som til sammen utgjør et sammenhengende byområde.

at høyverdig kollektivtrase skal være arealstrukturerende for arealbruken, høy tett og høye ambisjoner om kvalitet i områdene, samt løsninger for håndtering av de store investeringer som utløses mht kommunalteknisk infrastruktur og sosial infrastruktur, i tillegg stilles store krav til variert boligbygging for å legge til rette for gode bo- og oppvekstvilkår for alle aldersgrupper.

*Bybåndet sør* strekker seg over de tre kommunene Time, Klepp og Sandnes og omfatter bolig, næring og offentlige områder og er i Regionalplan for Jæren definert som prioritert utbyggingsretning sør i Sandnes/nord i Time og Klepp kommuner. Interkommunal kommunedelplan for bybåndet sør ble sluttbehandlet i bystyret i desember 2013. Både i Sandnes øst og Bybåndet sør er det etablert utbyggingsselskaper bestående av private aktører og Sandnes tomteselskap KF. Stavanger kommune har også kjøpt seg inn med en eierandel på 10 prosent, delvis for å bidra til økt boligbygging i regionen og dels som en investering. Utbyggingsselskapene sine oppgaver er å bidra til videre planutvikling og realisering av områdene.

Regjeringen påla i 2008 et regionalt plansamarbeid mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, for å lage en felles regional plan for areal og transport. Samarbeidet ledes av en politisk styringsgruppe, hvor både Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og kommunene i Akershus deltar, og en administrativ koordineringsgruppe. Arbeidet gjennomføres med et felles sekretariat og underliggende faggrupper. Det er gjennomført et omfattende utredningsarbeid og et planutkast ventes oversendt til Oslo og Akershus sommeren 2014. I både utredningsgrunnlaget og plandokumentet, er boligspørsmål utførlig belyst, både med tanke på lokaliseringer, framtidig boligbehov og arealutnyttelse for hele regionen sett under ett. Den regionale planen tar for seg hovedutfordringer ved framtidig håndtering av forventet sterk vekst i regionen, hvor boligbygging er et sentralt element. Den regionale planen ventes å anviser prioriterte vekstområder med kart. Det er samtidig på det rene at utvikling og gjennomføring av detaljplaner for boligbygging er et kommunalt ansvar, i oppfølging av eventuelle rammer og retningslinjer som vises i den regionale planen.

Oslo kommune leder dessuten Samarbeidsalliansen Osloregionen, hvor 70 kommuner og 4 fylkeskommuner deltar. Samarbeids-

alliansen utarbeidet i 2007 et forslag til felles strategi for areal og transport, som fikk oppslutning i samtlige medlemsorgan. Målsettingene i denne strategien er senere lagt til grunn for oppfølging i delregioner (inkl. Oslo og Akershus, men også Buskerudbyen m.m.). Strategien angir klart prioritering av framtidig utbygging ved viktige kollektivknutepunkter. Oslos deltakelse i Østlandssamarbeidet er også viktig, men dette har begrenset betydning for boligspørsmål.

## 6.5 Sammenfatning

Hvordan byene tilnærmer seg boligpolitikken kan sies å være ulike varianter av to idealtyper: en enhetlig og en dualistisk tilnærming til boligpolitikken.<sup>7</sup> Med en enhetstilnærming er ansvarsområdet for oppgaver knyttet til plan- og reguleringsarbeid og tomtepolitikken samlet i én bystyrekomite, én byrådsavdeling (om en har parlamentarisme) og én administrativ leder (kommunaldirektør eller tilsvarende). Med en dualistisk tilnærming er ansvarsområdet for de nevnte oppgaver delt mellom to bystyrekomiteer, to byrådsavdelinger (om en har parlamentarisme) og to administrative ledere (kommunaldirektør eller tilsvarende). Selv om de skisserte tilnærmingene er idealtyper, er det flere av byene som er relativt lik en av tilnærmingene, mens andre byer ikke lar seg plassere like lett. Trondheims tilnærming kan beskrives som enhetlig, det samme kan Oslo<sup>8</sup> langt på vei sies å gjøre. På den andre siden av skalaen finner vi Stavanger som har fordelt plan- og reguleringsarbeidet og tomtepolitikken mellom to bystyrekomiteer og to kommunaldirektører.

Når det gjelder tomtepolitikken mer spesifikt, gir det mening å snakke om to modeller som idealtyper på hvordan tomtepolitikken er organisert: etats- og selskapsmodellen. I etatsmodellen er de tomtepolitiske oppgavene samlet i én eller flere kommunale etater (noen ganger kalt avdelinger eller resultatenheter), mens i

---

<sup>7</sup> Vi skisserer idealtypene for å illustrere organisatoriske forskjeller mellom byene. Hvilken organisasjonstype som egner seg best for den enkelte kommune vil avhenge av en rekke forhold som kommunens boligpolitiske målsettinger, nåværende organisasjonsstruktur i kommunen, politiske vurderinger m.m.

<sup>8</sup> Oslo "avviker" fra enhetsmodellen ved at byrådsavdelingen som har ansvaret for kommuneplanens samfunnsdel er en annen enn den byrådsavdelingen som har ansvaret for de øvrige boligpolitiske oppgavene slik de er definert her.

selskapsmodellen er ansvaret for tomtepolitikken skilt ut i ett eller flere kommunale foretak eller aksjeselskap. Med en selskapsmodell blir det administrative ansvaret for tomtepolitikken overført til et foretak/selskap, men det har også betydning for forholdet mellom politisk og administrativt nivå. Selskapsorganisering av tomtepolitikken er eksempel på fristilling av offentlig virksomhet, med fristilling menes spredning av funksjoner og myndighet fra det politiske sentrum til organisasjoner og institusjoner mer fjernt fra dette (Grønlie og Selle 1998). Kommunale foretak (KF) og aksjeselskap (AS) forholder seg først og fremst til sitt styre, mens bystyret fungerer som eiere og primært gir styringssignaler gjennom vedtekter, behandling av økonomiplan og budsjett og oppnevning av styrets representanter. Noen av de seks byene kan sies å ha organisert seg omtrent som en av idealtypene beskrevet ovenfor, mens andre byer ikke lar seg plassere like enkelt. Trondheim, Oslo og Stavanger er eksempler på etatsmodellen, mens Sandnes er eksempel på selskapsmodellen. Bergen og Kristiansand har deler av tomtepolitikken (næringsseiendom) skilt ut i aksjeselskap og kan således ses på som hybridvarianter av de to modellene.

Når det gjelder formalisert samarbeid med eksterne aktører innenfor boligpolitikken, det være seg med utbyggersektoren og nabokommuner, så er det overordnede bildet at det inntil nylig har foregått lite formalisert samarbeid. I løpet av de siste årene ~~har~~ er det opprettet flere formaliserte kontaktpunkt med utbyggersektoren, og byene i Stavanger-regionen er i gang med et forpliktende boligpolitisk samarbeid.

## 7 Utbygging og bruk av reguleringsmyndighet

I dette kapittelet presenteres kommunens bruk av reguleringsmyndigheten i forhold til å nå kommunenes mål, som for eksempel å påvirke innretningen av nye boliger. Alle kommunene bruker arealplanleggingen som et redskap for å styre nybyggingsaktiviteten, både mht. omfang og mht. lokalisering.

I tillegg innebærer *tilrettelegging for nybygging* at infrastrukturtiltakene sikres finansiering. Alle kommunene har basert nybyggingspolitikken på betydelige finansielle bidrag fra utbyggere, i tillegg til egne bidrag og ikke minst bidrag fra regionale og statlige myndigheter. Investeringene som må til før boligbyggingen kan komme i gang er betydelige. Å få til områdekoordinerte investeringsprogram hos overordnede myndigheter er en betydelig utfordring for kommunene. Også finansiering av infrastruktur innenfor prosjektene er krevende, særlig der det er mange ulike grunneiere og oppstartskostnadene er store. Kommunene har utviklet ulike modeller for å få dette til.

### 7.1 Utfordringer knyttet til fortetting og byomforming

#### 7.1.1 Krevende tilrettelegging av infrastruktur

Transformasjon eller byomforming har vært og vil være en framtreddende utbyggingsform. Kommunene har med dette en felles utfordring i å klargjøre områder innenfor byggesonen, som tidligere har vært brukt til andre formål enn bolig, til å bli egnet for boligbygging.

Å tilrettelegge et tidligere industriområde for nye boliger innebærer å sikre at veinettet tilrettelegges for ny bruk og å sikre at kollektivtransporttilbud etableres, samt at annen teknisk infrastruktur utbedres, utvides og moderniseres. I tillegg har kommunen ansvar for å bygge ut sosial infrastruktur og har en utfordring i å sikre variert boligbygging og beboersammensetning.

Siden utbyggingen i stor grad skjer innenfor byggesonen, innebærer det ofte også å sikre at områdene får gang/sykkelforbindelser til omkringliggende byområder og grønne korridorer ut til randsonen. Siden denne type tilrettelegging også berører regionale etater, er avklaring og samordning ovenfor regionale myndigheter avgjørende. Avklaringen har mange sider. Avklaringer som gjelder regionale myndigheters rett til å fremme innsigelser til kommunens arealbruk er en side ved dette. I alle byene framheves arbeid med *kommuneplanenes arealdel som den grunnleggende arenaen for avklaring av arealbrukspolitiske og arealbruksrettslige forhold* ved tilretteleggingen. Regionale etater er svært viktige også som eiere av infrastruktur og kollektivtjenester. Det er en viktig oppgave for kommunene å arbeide ut mot disse etatene for å sikre at større infrastrukturprosjekter finansieres og får ønsket framdrift. Ofte vil krav til kollektivfelt, bane eller tilsvarende være et rekkefølgekrav i reguleringen og må løses før utbyggingen kan komme i gang.

Alle byene har de siste 10 årene hatt vekststrategier som vektlegger fortetting og nybygging innenfor byggesonen. Dette er en konsekvens av overordnede areal- og miljømålsettinger. Det gjør at nye boliger i svært stor utstrekning er avhengig av ombygging av eksisterende veianlegg og etablering av kollektivtransport. Dette gjelder i mindre grad ved fortetting av eksisterende boligområder. Hvert enkelt fortettingsprosjekt har ikke vært stort nok for å utløse krav om ny infrastruktur, men utstrakt fortetting over en periode har til sammen sterkt belastet både eksisterende teknisk og sosial infrastruktur.

I byomformingsprosjekter blir investeringer i transportrettet infrastruktur ofte en viktig forutsetning for byggingen av nye boliger. Tilsvarende gjelder behovet for tilgang på næringsarealer som muliggjør realisering av transformasjon/ byomforming. Dette er en felles trend for alle kommunene, men med lokale variasjoner:

I *Oslo* har dette vært den absolutt dominerende vekstformen i hele siste 10 års periode. Utbygging og



omlegging av Ring 3 samt utvikling av tverrgående T-bane har vært svært viktig for å klargjøre områder for nye boliger. Dette har vært svært viktig for de store, nye boligområdene som nå er under oppføring på Grefsen, Økern, Løren, Hasle og Kværnerbyen, samt for områdene mellom Ring 3 og sentrum. Samtidig har det foregått en kraftig fortetting i den østlige indre by, ikke minst langs Akerselva og en betydelig ombygging av havneområdene fra havnevirksomhet til bolig, næring og kultur.

*Trondheim* har arbeidet målrettet med å bedre framkommeligheten for kollektivtrafikken, og spesielt i kollektivbuen, fra Lademoen, gjennom Midtbyen til Ila og sørover langs Elgesetergate. En stor del av nybyggingen er lagt i områder med gangavstand til kollektivårene og 80 prosent av nybyggingen skal skje som fortetting. Kommuneplanens arealdel 2012-24 (vedtatt 21.03.13) vektlegger fortsatt fortetting, og tettheten forutsettes særlig økt langs viktige kollektivårer og rundt lokalsentra. Samtidig ble det lagt inn betydelige områder for feltutbygging, og dette ble forsterket ved at ytterligere 1071 da landbruksareal ble omdisponert til utbygging under den politiske behandlingen. Innsigelser mot disse arealene er nå ferdig behandlet i departementet. Med ett unntak er feltene frigitt, men departementet forutsetter samtidig at kommunen skal styre rekkefølgen på utbyggingsområdene, slik at fortettingspotensialet utnyttes først.

*I Stavanger* har fortetting i byomformingsområder og andre steder i tettstedsområdet utgjort 80 prosent av boligbyggingen de siste ti år. Kommuneplanenes måltall for fortetting er i samme periode økt fra 50 til 70 prosent. De viktige nye bussvegene som er planlagt/bygd mot sør og vest betjener både feltutbyggings- og fortettingsområder. Framtidig boligbygging vil i stor grad skje som byomforming, fortetting og feltutbygging i bybåndet Stavanger-Sandnes og feltutbygging i Madla i vest.

I *Kristiansand* forestår en utbygging innen både felt og fortetningsområder. Det er hovedveinettet knyttet til Fylkesveiene og enkelte kryss knyttet til Europaveinettet E-18 og E-39, som kreves utbedret ifm utbygginger som forsinker ønsket aktivitet. Aktiviteten har allikevel kunnet være høy da en har hatt alternative områder med ledig kapasitet. Imidlertid synes denne «alternative kapasiteten/reserven» nå oppbrukt så nå må en inn i reelle diskusjoner omkring tilrettelegging av hovedvegnettet - noe som gir utfordringer i forhold til hvem som skal finansiere tiltaket (Stat / Fylke / kommune og privat), og knyttet til virkemidlet utbyggingsavtale (avtalepart) og forholdsmessighet. I *Kristiansand* har kommuneplan satt et generelt krav til at nødvendig infrastruktur skal være på plass før utbygging og at reguleringsplan endelig vil avklare dette. Det er i kommuneplanen ikke foretatt noen prioritering mellom de kjente fortetningsområder og feltområder som kan realiseres. Siste revisjon av boligprogrammet har en forsøkt å foreta en prioritering mellom de større områdene.

*Bergen* har gått fra en periode med sterk suburbanisering og spredt boligbygging i byens randsoner til bygging i sentrumsnære områder. Nye vegløsninger og etablering av nye kollektivtilbud med Bybanen som det mest sentrale element, har lagt grunnlag for mange nye boligprosjektet nær sentrum. Det er dermed forventet at befolkningsveksten fravover i all hovedsak vil komme i byens sentrale deler, fortetting langs de nye kollektivtraseene, og ved knutepunkt og bybanestasjoner i særdeleshet. Kommunens nye rolle som byutvikler har gitt nytt spillerom, nye muligheter, og bidratt med ny energi i boligbygging i sentrale strøk. I gjeldende KPA2010 er det en målsetting at 80 prosent av boligbyggingen skal skje som fortetting i prioriterte fortetnings- og transformasjonsområder (det sentrale byområdet, bydelsentra, lokalsentra og langs kollektivakser/bybanekorridoren), mens inntil 20 prosent kan skje som feltutbygging.

I Sandnes har det siden 2007 vært fokus på byomforming av Sandnes sentrum. Det er utarbeidet egen kommunedelplan for sentrum med tilhørende gjennomføringsstrategi og bruk av kostnadsbidragsmodell. Mye av boligutbyggingen har foregått i store utbyggingsområder som nå knyttes opp mot hovedkollektivakser. Produksjonen har de siste 6-7 årene endret seg vesentlig fra eneboliger og rekkehus til hovedtyngde av blokk, flermannsboliger og kjedeboliger. I pågående kommuneplanrevisjon rettes hovedtyngden mot arealer i influensområdene til hovedkollektivtraseene, sentrum og senterområdene. Om lag 50 prosent av nytt utbyggingsareal skal skapes med byomforming. I samsvar med Regionalplan for Jæren planutvikles byutviklings-retning Sandnes øst for 15.000 – 18.000 boliger. Byutviklingen bygges opp med fundament i høyverdig kollektivsystem som arealstrukturerende, i tillegg til å understøttes av internt transport ved sykkel og gange som det bærende.

### 7.1.2 Kompakt byutvikling - komplisert arealavklaring

Kommuneplanens arealdel fyller en nøkkelrolle for å sikre en mer intensiv arealbruk, gjennom å legge til rette for høy utnyttelse i fortetningsområder. Alle byenes kommuneplaner har siden 2000 lagt vekt på fortetting som premiss for boligbyggingen. Utnyttelsesgrad (U-grad) og byggehøyder er dermed en «gjenganger» i tilretteleggingen for nye boliger:

*Oslo* kommune har i sin strategiske kommuneplan lagt til rette for utbygging ved knutepunkter langs transportårene. Omdanning av arealer langs Ring 3 er ett eksempel på det. Etablering av nye forbindelser på T-bane nettet et annet (som Lørensvingen). Store løft innenfor vei og bane muliggjør ny bruk av arealer i tilknytning til disse. I Oslo har dette langt på vei vært en premiss for nybyggingen. Dette har gjort at nybyggingen framover i hovedsak kommer i områdene der arealer frigis som følge av store infrastrukturinvesteringer (som i Bjørvika, Økern og Hovinbyen).

I *Trondheim* ble kommuneplanens arealdel 2007-2018 brukt som redskap for å bidra til fortsatt fortetting og byomforming. Planen begrenser tilgangen på nye arealer til boligformål i randsonen, og

uttrykker en forventning om at en betydelig andel av boligbyggebehovet kan dekkes innenfor gjeldende byggeområde (Trondheim kommune 2007-1:3). Trondheim kommune var tidlig ute med å bruke PBL aktivt i bolig- og tomtepolitikk. På 1990-tallet ble noen store utbyggingsområder satt på vent fordi den sosiale infrastrukturen ikke forelå. Dessuten ble Kommuneplanens arealdel lagt til grunn for utbygging, og arealer utenfor byggeområdene ble i liten grad godkjent for utbygging.

*Bergen* har hatt utnyttelsesgrader opp mot 200 prosent BRA, mot 60 prosent i randsonene. Det er stor politisk interesse for å øke nybyggingstakten. Dette gir seg tidvis utslag i at planavdelingens ønsker om å redusere høyder og U-grad (utnyttelsesgrad) blir opphevet når forslaget kommer til politiske behandling. Kommunen har også egne bestemmelser eller normer for høyder og minste boligstandard. En enhetlig praktisering ønskes.

*Kristiansand* har ikke foretatt noen klar inndeling av områder mht utnyttelsesgrad, men har vedtatt retningslinjer om at tetthet skal være høyere i senterområder og langsmed metro!

*Trondheim* kommune har i kommuneplanens arealdel 2012-2024 avmerket arealer for offentlige formål nettopp for å øke forutsigbarheten for alle aktører. Bestemmelser til arealdelen angir dessuten at offentlig infrastruktur skal vurderes i planer for større boligområder.

*Sandnes* kommune antyder at de ikke lykkes med å avklare konflikterende interesser for arealbruken tidlig nok. Kommunen forholder seg til arealdelen i Regionalplan for Jæren mot 2040, men opplever at det oppstår arealkonflikter og statlige sektorinteressers innsigelser til forslag som oppfattes som avklart til utbyggingsformål. Eksempelvis resulterte kommuneplanrevisjonen i 2011 i nærmere 100 innsigelser. Både politisk og administrativt er det de siste par årene lagt stor innsats i arbeidet med revisjon av Regionalplan for Jæren for å bidra til økt forutsigbarhet om praksis. I tillegg er det arbeidet systematisk for å etablere grunnlag for dialog om sentrale planoppgaver. Denne endringen er langt på vei oppnådd, og for eksempel i arbeidet med Sandnes øst har ordfører, fylkesordfører og fylkesmannen jevnlig statusmøter. Sandnes er regionalt plassert slik at mange større samferdselsprosjekter angår Sandnes. Erfaringer viser at å få på plass transportinfrastruktur tar tid, derfor planlegger kommunen nå å

styre inn neste kommuneplan med en bufferkapasitet ift måltallet for boligproduksjonen. De håper at dette skal gi økt styrbarhet i forhold til jevn årlig boligproduksjon, både for kommunen og utbyggingsaktørene.

*Stavanger kommune* opplever at de langt på vei lykkes i å avklare forholdet mellom kommuneplanen og regionalplanen. Dette kan være en av gevinstene av omfattende regionalt samarbeid (jfr. Regionalplan for Jæren mot 2040). Arealkonfliktene kom til syne tidlig og området har vært en foregangsregion for samordning av nabokommuners arealbruk.

Alle kommunene i studien peker på at arealdelens viktige strategiske betydning for *hvor utbygging kommer* medfører en krevende balanse for politikerne: Arealer som avmerkes for mulig framtidig boligbygging vil ofte oppleve en kraftig verdiøkning. Grunneierne vil derfor forsøke å påvirke hvilke formål arealene avmerkes til. Kommunens politikere må balansere hensyn til grunneiere/utbyggere, eller representanter for disse, som ”lobber” arealer de har opsjon på inn i kommuneplanen og hensynet til overordnede arealstrategier.

## 7.2 Kostnadsfordeling og utbyggersamarbeid

### 7.2.1 Tunge investeringer i infrastruktur

Alle bykommunene har ambisjoner om å styre hvor boligbyggingen skal komme gjennom arealbruk og tilrettelegging av infrastruktur. Gjennom kommuneplanen kan kommunen sette bestemmelser om (nødvendig) oppgradering av teknisk og sosial infrastruktur før utbygging kan tillates, og følge dette opp når reguleringsplaner behandles. I praksis vil offentlig investering fra kommunene og fra overordnede myndigheter være avgjørende for og eventuelt når en utbygging finner sted.

Flere av kommunene uttrykker ønske om å styre nybyggingen slik at det foregår en viss boligproduksjon i alle bydelene i perioden, samtidig som arealreservene ikke forbrukes for raskt. Dette kan være kostnadskrevenne mht. oppgradering av infrastruktur. Alle kommunene forutsetter bidrag fra grunneier/utbyggere til tilrettelegging av teknisk infrastruktur i boligområdene.

*Stavanger* har i sin byutviklingsstrategi angitt hovedprinsippene for hvor utbyggingen skal skje. Dette er langs hovedkollektivaksene. Dette blir fulgt opp i kommunens utbyggingsplan og dermed bestemmende for kommunens engasjement og prioritering av investeringer og grunnerv. Stavanger kommune har relativt lang erfaring i bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler i byomformingsområdene. I de prioriterte utbyggingsområdene som er vedtatt i utbyggingsplanen er det særlig aktuelt for kommunen å gå aktivt inn som avtalepart og eventuelt medfinansior.

Et noe annet eksempel er *Kristiansand kommune*. De sier at behovet for oppgradert og bedre tilrettelagt infrastruktur har vært et hinder for ønsket nybygging, og utbyggers bidrag til infrastrukturen har variert kraftig over tid og fra område til område. De sier selv:

Kravet til forholdsmessighet har vært 0-100 her i kommunen med hensyn til fordeling av kostnader til teknisk infrastruktur i nye utbyggingsområder. Med ny lovgivning på dette feltet ble kommunen presset til å endre sin politikk.

(Fra intervju med representanter for kommunen, intervjuet viser til nye bestemmelser knyttet til utbyggingsavtaler innført i 2006)

*Sandnes* har i kommuneplanen bestemmelser om øvre tillatt boligproduksjon i bydeler/områder der det er kritisk for å unngå å utløse behov for nye investeringer. Det er da først og fremst sosial infrastruktur som skoler og barnehager som må harmoniseres med kommunens eget investeringsprogram. For å sikre at nybygging ikke medfører udekkede tjenestebehov trekker de krav til kapasitet i skole og barnehage inn som rekkefølgekrav i reguleringsplaner. Kommunen bruker slike bestemmelser som et indirekte virkemiddel for å (forsøke å) styre utbyggingsaktivitet til områder der det er behov for økt boligtilførsel for å opprettholde livskraftige tettsteder og bruke eksisterende infrastruktur.

Flere av kommunene har utviklet egne tjenestesjekklistor som brukes som dokumentasjon på om tjenestene er tilstrekkelige for de planlagte boligene. I oppstartsmøte mellom kommune og forslagsstiller klargjøres det hvordan et utbyggingsområde er prioritert i henhold til kommunens investeringsprogram, slik at forutsetningene er gjort kjent før tiltakshaver beslutter å sette i

gang reguleringsplanarbeid. I den senere tid har Kristiansand – i likhet med de andre kommunene – tilrettelagt for utbygging gjennom å fornye og bygge ut infrastrukturiltak. Kristiansand – om de andre – har utformet ulike modeller for å få dette til.

### 7.2.2 Fordeling av infrastrukturkostnader mellom kommune og utbygger

Alle kommunene følger en fordelingsnøkkel der kostnader til infrastruktur internt i byggeprosjektet bekostes av utbygger, mens de øvrige fellesanlegg og større infrastrukturiltak må fordeles på flere. I praksis er dette en fordeling mellom flere grunneiere der kommunen også kan være en av bidragsyterne. I en del tilfeller er også regionale etater involvert (blant annet vegmyndigheter).

*Oslo* benytter ulike modeller for å sikre grunneier/utbyggerbidrag til oppgradering av infrastruktur i byomformingsområdene. Ved Ensjø-utbyggingen bygget de på erfaring som blant annet var utprøvd i Stavanger. I ”Ensjømodellen” bistår kommunen private grunneiere innenfor omdanningsområdet med planer for alle offentlige områder (gater, gangveier, parker, plasser, ”grønne korridorer”, avløp, kabling etc.). I samarbeid med grunneierne utformes en plan for alle offentlige rom, og alle byggetiltakene som inngår i dette blir kostnadsestimert. På grunnlag av planene og kostnadene kommer kommunen og utbyggere fram til en kostnadsfordeling der hver grunneier bidrar og kommunen bidrar. Når de ulike grunneierne/utbyggerne fremmer forslag til reguleringsplaner inneholder denne en rekkefølgebestemmelse som sier at utbygging ikke kan finne sted før det er inngått avtale som sikrer utbyggers bidrag. Grunneierne/utbyggerne kan (til en viss grad) velge om de vil bidra gjennom innskudd eller gjennom arbeid. Kommunen er byggherre for fellestiltakene slik at disse ikke er momspliktige (Nordahl et al 2009).

I Bjørvikautbyggingen har kommunen gjort bruk av en annen modell. Der har grunneiere/utbyggere og kommunen etablert et eget selskap ”Bjørvika Infrastruktur”. Dette selskapet koordinerer all infrastruktur i omdanningsområdet og står som byggherre.

En ytterligere modell finnes i Tjuvholmenutbyggingen. Der ble hele området solgt fra kommunen (via Oslo Havn) til et privat utbyggingsselskap, som bygger all infrastruktur som en integrert

del av utbyggingen. Her, som i Bjørvika, overføres veier og andre anlegg til kommunen vederlagsfritt når området er ferdig utbygd (Nordahl et al 2011).

I områder der markedsprisen på boliger er lav ser kommunen at det kan være vanskelig for grunneier/utbyggere å bekoste infrastruktur. I noen av disse områdene – som på Furuset – eier kommunen en del grunn. Kommunen ser nå etter modeller der kommunen tar en større andel av kostnadene, gjerne kombinert med en mer aktiv grunneierrolle.

*Trondheim* kommune har en differensiert tilnærming til fordelingen av kostnader mellom utbygger og kommunen. Kommunen ser de samlede kostnadene til infrastruktur i forhold til det utbyggingspotensialet som en reguleringsplan gir mulighet for. De utarbeider et grovt overslag parallelt med reguleringsplan-behandlingen (i noen tilfeller også parallelt med kommune-delplaner). Slike vurderinger er helt nødvendige for å kunne vurdere realismen i gjennomføringen. Kommunen vurderer også hva som må ”på plass” av tjenesteproduksjon. Alt dette forsøker kommunen å avklare tidlig, slik at når planforslaget kommer til endelig, administrativ behandling bør rammer og grove kostnader for tekniske infrastruktur i området være avklart. Klare og entydige rekkefølgebestemmelser som fastslår hvilke tiltak som skal være «på plass» til angitte tidspunkt og hendelser er viktig når utbyggingsavtaler skal forhandles. Trondheim kommune har ikke som praksis å inngå utbyggingsavtale *før* planen er vedtatt, men innledende forhandlinger om avtalens innhold kan foregå før endelig reguleringsplan er vedtatt.

Trondheim kommune inngår som regel utbyggingsavtale med den enkelte utbygger og veksler mellom to ulike modeller:

- Enten gjør utbygger alt, og kommunen overtar anlegget når det er ferdig (tradisjonell utbyggingsavtale).
- Alternativt bruker kommunen anleggsbidragsmodellen; da er kommunen byggherre for infrastrukturiltakene og den som overtar anlegget fra entreprenør i stedet for fra utbygger, mens utbygger finansierer kostnadene gjennom et anleggsbidrag. Etter to års bruk har kommunen en del eksempler på denne modellen. Kommunen vurderer at anleggsbidragsmodellen innebærer en økonomisk risiko for



kommunen og sikrer seg gjennom bankgarantier og/eller pantesikkerhet. Kommunen anfører viktigheten av å ivareta det byggherreansvaret som kommunen har ved anleggsbidragsmodellen, jfr. Byggherreforskriften.

Kommunens merarbeid med denne modellen i forhold til tradisjonell utbyggingsavtale finansieres gjennom et administrativt påslag på hver faktura. Fordelen med modellen er at man unngår momsbelastning på utbyggingsprosjekt av offentlige infrastruktur. Kommunens forskuttering forfaller til betaling ved første gangs igangsettingstillatelse for eiendommen. Forskutteringen er rentebærende og indeksreguleres iht SSBs byggekostnadsindeks. Kommunen betinger seg pantesikkerhet i eiendommen for fremtidige tilskudd fra utbygger.

Kommunene mener at det å følge opp utbyggere ved bruk av anleggsbidragsmodellen er krevende. Dette kan favorisere store kommuner som lettere kan ha kapasitet til dette. Trondheim kommune anfører at regelverket for merverdiavgift bør vurderes endret, slik at private utbyggere, som i henhold til utbyggingsavtale bygger offentlig, teknisk infrastruktur, blir likestilt med kommunen. Slik regelendring vil gjøre anleggsbidragsmodellen overflødig. Kommunen mener en lovendring for merverdi på dette punktet vil gagne alle kommuner.

*Bergen* har praksis der kommunen forskutterer infrastrukturtiltak. Kommunen har de siste årene brukt rekkefølgebestemmelser aktivt, og har bygget kompetanse og kapasitet til å fremforhandle og inngå utbyggingsavtaler med utbyggere. Dette gjelder spesielt for utbygging av arealer og områder i sentrale strøk langs de nye kollektivtraseene.

*Stavanger* bruker utbyggingsavtaler aktivt også for å fordele kostnader til infrastruktur. De har lenge fulgt et prinsipp om at de enkelte utbyggingsområder selv skal bære alle kostnadene med til rettelegging av teknisk og grønn infrastruktur. Urban Sjøfront AS er et eksempel på dette. Her er prosjektdefinering og finansiering løst fra delprosjekt til delprosjekt. Selv om samarbeidet har gitt gode resultater, gav det mindre forutsigbarhet og rasjonalitet i arbeidet enn ønskelig. Styret og de private grunneierne besluttet derfor å sikre rammeforutsetningene for kontinuerlig drift av selskapet gjennom en avtale om eierbidrag. Dette ble fastsatt til kr. 10 000 pr

aksje, dvs. kr. 1 100 000 årlig i 5 år. Avtalen er basert på den forutsetning at Stavanger kommune gir et årlig prosjekttilskudd på kr 500 000.

Stavanger har også erfaring med samarbeidsavtaler med grunneiere om utbyggingsmodeller, for eksempel på Tastarustå, og som medeier i utbyggingsselskap.

*Kristiansand* har helt siden 1970 tallet praktisert en ensartet politikk som innebærer at utbygger i hovedsak er forutsatt å dekke kostnader til interne anlegg. Kostnader til felles- og hovedanlegg er forutsatt fordelt mellom berørte parter.

Dette er en politikk som har vært enkel å gjennomføre når kommunen har vært dominerende og aktiv utbygger. Når den private utbygger nå har overtatt mer utbyggingsansvar og kommunen har trappet ned sin rolle, er det oppstått mer usikkerhet til hvordan kostnadsfordelingen til felles- og hovedanlegg skal eller bør gjennomføres.

Kommunen benytter en anleggsbidragsmodell i forbindelse med utbygginger og står dermed som formell byggherre til anlegg, mens entreprenørkostnad finansieres/dekkes av utbygger. Usikkerhet/risiko knyttet til modellen er kjent, se teksten under Trondheim. Ved overtakelse av anlegg benytter kommunen seg av momsreglementet knyttet til justeringsrett og – plikt.

*Sandnes* kommune har utformet en egen økonomisk gjennomføringsstrategi for realisering av felles rekkefølgetiltak som er innarbeidet i kommunedelplan for sentrum. Her har de definert en kostnadsbidragsmodell som fordeler finansieringen av infrastruktur. Modellen fastsetter et *årlig kr pr m<sup>2</sup> beløp* for bolig og næringsarealer. Beløpet indeksreguleres og håndteres som en del av kommunens økonomiplan. I modellen er de samlede rekkefølgetiltakene i planen kalkulert. Modellens fordelingsprofil utbygger – kommune er slik at kommunen finansierer 30 prosent og kostnadsbidragene 70 prosent (omtrentlige snitt over tid). Finansieringsbidragene fastsettes gjennom forhandlingen om utbyggingsavtale og fastsettes endelig som del av godkjent reguleringsplan.

For store områdereguleringsplaner har kommunen gjort forsøk der de forhandler frem overordnet utbyggingsavtale, slik at store

rekkefølgetiltak gis forutsigbarhet med hensyn til finansiering. Dette har vist seg å være en god løsning, særlig når rekkefølgetiltak også involverer sektormyndigheter regionalt.

*Kristiansand* omtaler sin politikk slik:

kommunen har i dag en politikk der vi i enkelte tilfeller opptre mer som bank, tar inn penger per boenhet ut fra krav til gjennomføring av vei og annen infrastruktur, og så sørger vi for at det blir gjort.

Dette er prioritert med tanke på å unngå at kommunen er en bremskloss i forhold til rekkefølgekrav.

Kommunen uttrykker at de savner et fond til infrastruktur-utbygging. De mener at et rente- og avdragsfritt lån fra staten ville stimulert utbyggingen. Kommunen kunne da vært tidlig ute med tilrettelegging for nye områder. De ønsker seg spesielt sterkere virkemidler i transformasjonsområder der behovet for fornying av infrastrukturen er størst. De sier:

Rettsavgjørelser knyttet til bruk av fond stiller spørsmålsteget ved sammenheng mellom tiltakene og utbyggingen, ref. rettsavgjørelse fra Sandnes.

Vår erfaring er at regionenes/byenes politikk knyttet til bidrag varierer. En merker stor forskjell på de aktører som er forhandlingsmotpart, for eksempel en advokat fra Oslo og advokat fra Kristiansand har veldig ulikt ståsted. Dette skaper utfordringer.

*Trondheim* kommune inngår utbyggingsavtaler - iblant kalt finansieringsavtale – i tilfeller der store, komplekse infrastrukturprosjekt må løses i fellesskap av utbyggere og grunneiere, og der utbygging vil skje over tid. Kommunen påtar seg å prosjektere, bygge og forskuttere hovedanleggene. Kommunens forskuttering forfaller til betaling ved første gangs igangsettingstillatelse for eiendommen. Avtaleformen representerer en økonomisk risiko, og kommunen inngår ikke slike avtaler med mindre det vurderes som strategisk riktig for å utløse utvikling og utbygging i områder med mange grunneiere.

*Trondheim* kommune peker på utfordringer knyttet til anlegg under bakkenivå; vann- og avløpsanlegg, avfallssug og i noen tilfeller

fjernvarme er ofte ikke konkretisert i rekkefølgekravene på samme måte som anlegg over bakken. Disse anleggene må like fullt medtas i utbyggingsavtaler. Kommunen har startet med å stille krav om forprosjekt for vann, avløp og avfallssug for å bedre oversikten både over de økonomiske konsekvenser ved gjennomføring av slike anlegg, og for å sikre at nødvendige arealer for denne type anlegg er avsatt i reguleringsplanen. I tillegg vil et forprosjekt gi svar på muligheten for trinnvis utbygging av disse anleggene. Dette gjør det enklere å vurdere en kostnadsfordeling mellom de forskjellige utbyggere i et større område. *Kristiansand* slutter seg til erfaringen ovenfor, og tilsvarende krav kan bli fremmet der.

### 7.2.3 Refusjonsordning taper terreng i forhold til utbyggingsavtaler

Kommunene bruker refusjonsordningen på mange, ulike måter: Det synes som om kommunene ofte fatter planvedtak som danner det formelle grunnlaget for refusjon. Dette gjøres spesielt der kommunen skal forskuttere kostnadene til infrastruktur som utbygger skal dekke når de kommer i gang med sitt byggetiltak. Kommunen har imidlertid i liten grad gjort bruk av refusjons-systemet. Begrunnelsen for dette er først og fremst at de finner ordningen vanskelig å praktisere.

*Sandnes* har i mange år håndtert refusjon (PBL § 18) gjennom utbyggingsavtaler. Løsningene som forhandles frem kan både være at utbygger og kommune avtaler at utbygger skal bekoste tiltaket, mens kommunen gjennomfører det: kommunen påtar seg ansvaret for gjennomføring og utbygger betaler inn til kommunen. Ordningen brukes særlig i saker der tiltakene henger sammen med andre større tiltak, som for eksempel bygging av vegkryss på fylkesvei og gang/sykkelveger som er prioritert regionalt. Samlet gjennomføring av vei, vann, avløp og grønt er de temaene som går igjen i forhandlingene. I dette håndteres private utbyggere, Sandnes tomteselskap KF og kommunens egne byggeprosjekter likt. Alle forhandler frem utbyggingsavtale, og at den foreligger er et krav for å få igangsettingstillatelse hos Byggesak.

*Stavanger* kommune har som utgangspunkt ikke gjort seg bruk av refusjonsbestemmelsene. Stavanger foretrekker fortsatt som hovedregel å finansiere rekkefølgetiltak mv. gjennom frivillige

avtaler. *Kristiansand* gjør i likhet med Stavanger liten eller ingen bruk av refusjonsbestemmelsene. Kommunens politikk er først og fremst frivillighet.

*Trondheim* forteller det samme: Kostnadsdeling for offentlige anlegg som gjør flere eiendommer byggeklare, avklares i stor grad med avtaleløsninger. Disse bygger på prinsippene for fordeling etter refusjonsreglene i plan- og bygningsloven. De sier «Man bruker fordelingsprinsippene for refusjon, men unngår saksbehandlingen».

Kommunene synes i liten grad å bruke refusjon for å finansiere infrastrukturtiltak. Den viktigste årsaken synes å være at oppstartskostnadene er for høye slik at det bare er de store utbyggerne som kan bære disse. Av andre årsaker er det nevnt at det er vanskelig å drive inn bidrag fra grunneiere som ikke ønsker å utnytte egen eiendom og at stykkevis innkreving strukket over mange år er ressurskrevende både for kommunen og utbygger.

Utbyggingsavtaler står fram som det virkemiddelet som er best egnet til å regulere samarbeid og kostnadsfordeling mellom kommune og utbygger. I avtalene enes også partene om kvaliteten på de offentlige infrastrukturprosjektene.

Dermed framstår kompetanse på bruk av utbyggingsavtaler som svært viktig i kommunenes utbyggingspolitikk. Bergen kommune forteller:

I Bergen kommune har kommunen (først) de siste årene bygget opp kompetanse på praktisk prosjektgjennomføring og bruken av utbyggingsavtaleinstituttet slik det ble utformet i 2006-revisjonen av Plan- og bygningsloven.

Fra 01.01 2014 er Etat for Utbyggingsavtaler opprettet for å ta et sterkere grep om de byutviklingsprosesser som skal løses ved utbyggingsavtaler.

Utbyggingsavtaler kombinert med rekkefølgekrav i reguleringsplaner er og vil være de sentrale virkemidler i kommunens utbyggingspolitikk i årene som kommer, og har de senere år erstattet den påvirkningskraft en på 70-80 og 90 tallet øvde gjennom Bergen

Tomteselskaps posisjon som eiendomsbesitter og utvikler.

Som vist har utbyggingsavtaler imidlertid klare begrensinger ved etappevis utbygging, for store tiltak og utbyggingsprosjekter med flere grunneiere/utbyggere.

#### 7.2.4 utfordringer i områder med mange grunneiere

Byomformingsområdene karakteriseres ved *mange grunneiere og utbyggere* og nødvendigheten av betydelig oppgradering av teknisk infrastruktur for at utbyggingen skal realiseres. Det har vist seg at grunneiere/utbyggere har stor nytte av kommunalt engasjement for å håndtere disse utfordringene. Alle kommunene tar en aktiv rolle i kompliserte transformasjonsområder med sammensatt eierstruktur, men hvordan de tar den varierer. I avsnittet nedenfor viser vi hvordan kommunenes innsats varierer både i forhold til om (og hvordan) de fordeler kostnader knyttet til infrastruktur mellom utbyggere og hva de gjør for å få til en slik fordeling, og hva slags organisasjonsform de velger for å håndtere samfinansiering av infrastruktur.

I byomformingsområdene er det avgjørende for kommunen at lovverket gir adgang til å gjennomføre større rekkefølgetiltak i etapper. Dette er komplisert i forhold til dagens regelverk.

*Stavanger* kommune tar i noen byomformingsområder, bl.a. i Urban sjøfront, et samlet ansvar for gjennomføringen av rekkefølgetiltak, mot bidrag fra de enkelte grunneierne/utbyggerne for å dekke (deler av) kostnadene.

I reguleringsplanen er de overordnede rekkefølgetiltakene definert og det er angitt hvilke utbyggingsområder som utløser hvilke rekkefølgetiltak, uten at reguleringsplanen omtaler økonomien og hvem som skal betale hva. Utbyggingsavtalene som inngås er gjennomføringsavtaler, der utbyggere blir pålagt et utbyggerbidrag. I Urban Sjøfront ble dette fordelt pr. kvm byggetomt, som stimulerte til næringsutvikling, da det i reguleringsplanen tillates høyere utnyttelse for næring enn bolig. Forhandlinger om disse innledes etter første gangs behandling av reguleringsplan og offentlig høring er avsluttet og avtalene inngås først etter reguleringsplanen er vedtatt.

Dette har fungert godt, og boligutbyggingen har skjedd jevnt og trutt i begge disse områdene. Imidlertid påtar kommunen seg en betydelig økonomisk risiko, der det viser seg at kostnadskalkylene som er lagt til grunn for utregning av utbyggerbidragene er for lave, og at kommunen må ta sluttregningen.

### 7.2.5 Urbant jordskifte er ikke tatt i bruk

Kommunene ble spurt om de gjorde bruk av urbant jordskifte. Trondheim kommune svarte at de ikke har benyttet urbant jordskifte ennå og har erfart at kunnskap om virkemidlet hittil er liten både, på kommunalt hold og innen jordskifteverket.

Stavanger kommune vil i framtiden i dialog med grunneiere i byomformingsområder vurdere å benytte jordskiftelovens bestemmelser om urbant jordskifte. Tilsvarende vurderinger gjøres av Sandnes kommune med hensyn til byomforming i sentrum og arealer langs de viktigste kollektivtraseene. Kommunen vurderer virkemiddelet til å ha muligheter i seg, men det er ikke erfaringer å bygge på lokalt hittil.

Kristiansand kommune er kjent med ordningen urbant jordskifte, og finner dette interessant. Urbant jordskifte bør vurderes anvendt i forfettingsområder. Også de peker på at det foreligger få kjente saker, og at dette gjør det vanskelig å anvende virkemiddelet. Jordskifte ble vurdert som virkemiddel i forbindelse med utbygging av Tangen i Kristiansand. I dialogen mellom utbyggere og kommunen ble dette valgt bort.

*Sandnes* kommune har i flere år hatt store områder som skal utvikles. Et viktig kommunalt bidrag har vært å medvirke til at grunneiere samler seg og legger rågrunn inn i et utbyggingsfelleskap. Denne modellen er brukt ved byomforming av havneområdene i sentrum. Grunneierne inkludert kommunen etablerte et felles infrastrukturselskap, der alles arealer ble ”lagt inn”, og grunneier/utbygger kjøper tilbake byggemodent areal med lik kr pr. m<sup>2</sup>. I denne modellen står grunneier selv for opparbeidelsen av internt kvartal, mens fellesanlegg er håndtert likt og den store eksterne infrastrukturen er løst i fellesskap.

## 7.3 Områderegulering og detaljregulering

### 7.3.1 Varierende erfaringer med områderegulering

Bestemmelsen om områderegulering med juridisk bindende arealbruk, der kommunen må være initiativtaker, kom inn med PBL 2008. Kommunene må bruke egne ressurser til å utarbeide slike planer eller betale for å sette arbeidet ut til private. Et spørsmål kan være om et ønske om å lage områdeplan før detaljplan forlenger planprosessen og utsetter igangsetting. Det er også et åpent spørsmål om innretningen i områdeplanene: om de er strategiske eller detaljerte.

Nedenfor viser vi hva kommunene mener er den rette balansen med hensyn til detaljeringsnivå, og hvilke parametere områdeplanen skal behandle, og ikke minst hvorvidt områderegulering er for tidkrevende og ressurskrevende for dem.

*Trondheim* forteller at områdeplanlegging gjøres både i egen regi og i samarbeid med private aktører, og at samarbeidet med private om områdeplaner er krevende for kommunen. I forbindelse med høring av endringer i Plan- og bygningsloven i desember 2013 har Trondheim kommune bedt om en forenkling av finansiering og prosesser rundt bruk av områderegulering, slik at områderegulering kan bli et enklere valg både for kommunene og de private aktørene.

*Bergen kommune* har i liten grad anvendt områderegulering som et sentralt grep, og går i hovedsak direkte fra kommunedelplan til detaljregulering, jfr. Oslos praksis under.

*Oslo* kommune har to områdeplaner under utarbeidelse/vedtak (Furuset og Filipstad). Også de sier at utarbeidelse av områdeplaner er svært ressurskrevende. Kommunen er vel så fortrolig med ikke å bruke områdeplaner, men heller gå rett fra kommunedelplaner og planprogrammer til detaljregulering.

Også i *Kristiansand* kommune er det nye redskapet områderegulering omdiskutert. Da redskapet ble innført var ønsket å lage mange områdereguleringsplaner. Det ble laget en oversikt over hvilke områder som kunne og burde planlegges i hht bestemmelsene for områdeplan. Omfanget er senere justert ned noe ut fra ressurs hensyn (kommunen så at det var svært kostnads-



og tidkrevende å lage områdeplaner og gebyr for planleggingen kunne ikke tas). Kommuneplanen oppgis å være relativt detaljert. Med dette utgangspunktet ser de områderegulering som først og fremst nyttig som «strategiplaner» i områder der kommunen har et ønske om å stimulere til en bestemt byutvikling med et lengre tidsperspektiv.

De sier også:

Det kan dukke opp utfordringer underveis i gjennomføringen som vi ikke ser konsekvensene av når en er i planleggingsfasen, med utarbeidelse av områdereguleringsplaner, det er en grunn tenker jeg til at vi har vært litt forsiktig med å bruke områdereguleringsplaner.

En annen kommentar:

Jeg opplever områdeplanlegging som kanskje litt romantisk tenkning tilbake til Gerhardsen-tida. Sånn er ikke verden lenger nå.

Kristiansand mener også at så lenge dagens detaljregulering også brukes der prosjektet omfatter flere eiendommer, er dette tilstrekkelig. De opplever de ikke noe stort behov for områderegulering.

*Stavanger* har lang erfaring med egenplanlegging i form av større områdeplaner. Kommunen utarbeider områdeplaner selv og har mange områdeplaner under arbeid. De mener erfaringen med dette er meget god. Flere av planene utarbeides i dialog med grunneiere/utbyggere, og innspill fra private vurderes underveis i planprosessen. Kommunen avviker kun kravet om områdeplan (ved større tiltak) der det foreligger kommunedelplan, eller tydelige føringer i kommuneplanen.

*Sandnes* kommune har også god erfaring med områderegulering og bruker dette instituttet svært aktivt for å få frem regulering av områder. I mange plansaker har kommunen inngått avtale med private aktører/Sandnes tomteselskap KF om å forestå utarbeidelsen av områdereguleringen. Arbeidsformen for kommunen er krevende da det fordrer tett oppfølging underveis og med over ti aktive områdereguleringsplaner pågående parallelt kreves det ressurser fra ulike fagenheter i administrasjonen. I

revidert kommuneplan revurderes bruk av kravet i bestemmelsene om områderegulering. Erfaringer med planformen som sådan er god. Den oppfyller målene om overordnede avklaringer som gjør at videre detaljplanlegging forenkles fordi rammene er lagt.

### 7.3.2 Erfaringer knyttet til detaljplaner

Alle kommunene sier seg lite tilfredse med 5-årsregelen for detaljregulering, slik det ble innført i PBL 2008.

*Kristiansand* mener en tidsbestemt varighet for detaljereguleringer kan være fornuftig, men 5 år er altfor kort tidshorisont. Så lenge dagens detaljregulering også brukes der prosjektet omfatter flere eiendommer, opplever de ikke noe stort behov for områderegulering.

*Bergen* kommune deler *Kristiansand*s oppfatning rundt bestemmelsen på gyldighetstid, og tenker det bør utredes nærmere hvorvidt bestemmelsen bør oppmykes og dermed innføre en lengre tidsramme.

*Trondheim* kommune peker på at endringer i plan- og bygningsloven har vært på høring høsten 2013, og da var det foreslått endringer med hensyn til 5-årsregelen.

### 7.3.3 Konklusjon – områderegulering og detaljregulering

Kommunene har svært ulike praksiser med hensyn til hvordan de arbeider med områderegulering. Bergen har så langt gjort lite bruk av områderegulering. Oslo, Stavanger og Kristiansand bruker plantypen på samme måte i betydning av at kommunen utarbeider planene selv. Mens Oslo har to planer i gang og mener arbeidet er svært ressurskrevende, har Stavanger mange planer ”på gang” og ser dette som et godt instrument. Kristiansand er presise på at områdeplaner først og fremst er egnet som strategisk instrument og framhever at dersom kommunene velger å arbeide detaljert, kan arbeidet for bli bortkastet.

Trondheim og Sandnes har valgt en praksis der de også setter områdeplanarbeidet ut til konsulenter, dersom de ser det som hensiktsmessig. De er i hovedsak tilfredse med plantypen, men mener prosedyrene burde forenkles.

Når det gjelder detaljregulering er kommunene samstemte: 5 års fristen er kompliserende og bør fjernes.

## 7.4 Sosial profil i nye boligprosjekter

Kommunene har boligprogrammer som de vil realisere og flere bruker nybyggingspolitikken i denne sammenheng. Plan og bygningsloven gir begrenset mulighet til å styre befolknings-sammensetning i nye boligområder, slik det eksempelvis kan gjøres i Nederland, se kapittel 9.2. De viktigste virkemidlene i den norske Plan- og bygningsloven, i forhold til å påvirke hvem som kjøper boligene som bygges – og dermed befolkningssammensetningen i områdene der boligene bygges, er bestemmelse om boligstørrelse og boligtyper (§§ 12-7, punkt 5 og kommunens rett i å bruke forkjøpsrett i nye boligprosjekter (§§ 17.3). Det første virkemiddelet er tatt i bruk av alle kommunene, men i ulikt omfang, men forkjøpsretten brukes sjeldnere. Som gjennomgangen vil vise bruker noen av kommunene *utbyggingsavtaler* til å sikre forkjøpsrett til boliger i nye prosjekter. Når kommunen gjør dette må boligene kjøpes til markedspris, slik loven presiserer.

### 7.4.1 Indirekte påvirkning av befolkningssammensetning gjennom bestemmelser om boligstørrelse

Indirekte styring av befolkningssammensetning gjennom bestemmelser om boligtype og/eller boligstørrelser er noe alle kommunene gjør:

*Oslo* kommune peker på at deres fremste redskap for å påvirke befolkningssammensetningen er bestemmelser om boligtyper og boligstørrelse. I indre by skal alle prosjekter ha en sammensetning av boliger med hensyn til antall rom som tilfredsstillt kommunens vedtatte fordelingsnorm. Hensikten er å få til en jevnere fordeling av boligsammensetningen i alle byområder.

Også *Kristiansand* styrer først og fremst boligstørrelse gjennom å regulere ulike boligtyper; eneboliger, småhus, rekkehus og leiligheter, men har liten praksis på å styre leilighetsstørrelse.

Bergen kommune har satt en minimumsgrense i forhold til boligstørrelse på 35kvm. Utover dette har en ikke andre spesifikke krav til boligstørrelse, type og sammensetning. De forsøker å bruke reguleringsprosessen og utbyggingsavtalene til å komme fram til hensiktsmessig variasjon av boligtype og størrelse, tilpasset område og geografisk beliggenhet i kommunen.

Kommuneplanen for *Stavanger* har i flere tiår hatt «harmonisk utvikling i bydelene» som mål. I Stavanger kommune benyttes reguleringsplanen aktivt til å regulere boligtyper og sammensetning. Kommunen opplever imidlertid at i området med mange småleiligheter, der reguleringsplanen gjerne har krav flere større leiligheter, ønsker utbyggerne flere småleiligheter. Tilsvarende ønsker gjerne de samme utbyggerne det motsatte i etablerte villaområder. Utbyggerne mener med andre ord at markedet etterspør «mer av det samme», og er derfor lite tilfreds med denne type regulering.

Kommunen peker på at begrunnelsen for å bruke boligstørrelse som virkemiddel for å påvirke befolkningssammensetningen har endret seg over tid. Tidligere var dette først og fremst begrunnet i et ønske om spredning av vekstutfordringer og et ønske om mest mulig «normalfordelt» befolkningssammensetning. Etter at kommunen har fått dokumentert geografiske ulikheter i levekår, har hensynet til *utjevning* blitt den viktigste begrunnelsen.

Registrert boligbygging siste år viser god måloppnåelse når det gjelder sammensetningen av boligstørrelser i områder med levekårsutfordringer, men de er usikre på om dette har ført til bedre sosioøkonomisk utjevning.

*Trondheim* kommune viser mye av det samme bildet. Kommunen har hatt tilstrekkelig boligbygging det siste 10-året. De peker på at en viktig drivkraft for dette har vært høye priser. De ser også den selvforsterkende tendensen som Stavanger viser til: Områder med mange små boliger også har hatt en vekst i antallet små boliger, og områder med mange store boliger har fått økt tilvekst av store boliger (Trondheim kommune 2011-1:19). I boligprogrammet for 2011-2014 er det et strategisk mål at sammensetningen av boligstørrelser skal dekke innbyggernes behov, gi valgfrihet til å velge bosted og motvirke sosial og demografisk segregasjon. For å få variert befolkningssammensetning i alle bydelene bruker kommunen derfor reguleringsbestemmelser om boligstørrelse,

eventuelt boligtyper. Kommunen gjør dette til tross for at også de tidvis møter kritikk fra utbyggerne. I likhet med Stavanger ser Trondheim en tiltakende segregering i boligkvalitet.

*Sandnes* kommune bruker også bestemmelser om boligstørrelse til å påvirke mangfoldet i boligmassen i ulike bydeler. Sandnes fremholder imidlertid at PBL 2008 trenger sterkere hjemmelsgrunnlag på dette området for å nå overordnede mål. De mener nasjonale boligpolitiske mål og virkemidler gitt i PBL 2008 mangler samordning på dette området. Kommunen påpeker også at dagens hjemmelsgrunnlag til å stille krav om boligens standard og størrelse er for begrensende til å oppnå boliger for folk med ulik boevne og boområder med stor variasjon. Kommunen kombinerer derfor bruken av § 12.7 med oppkjøp og forkjøpsrett. Dette beskrives nedenfor.

#### 7.4.2 Direkte påvirkning gjennom bruk av forkjøpsrett i nye prosjekter

Til forskjell fra de andre kommunene bruker *Sandnes* bestemmelsene i kommuneplanens arealdel for å få frem arealer/boliger til boligsosialt formål. De avmerker i kommuneplanen *hvor* de ønsker å kjøpe seg inn i utbyggingsprosjekter. Rent praktisk gjøres dette ved at de lager en bestemmelse i kommuneplanens arealdel, om at kommunen kan bruke utpekingsretten i området. Hvorvidt de bruker retten eller ei er avhengig av størrelsen på boligprosjektet. Kommunen har da varslet en mulighet til å utpeke et *antall boliger* som skal forbeholdes et boligsosialt formål, eller til *arealer* innenfor utbyggingsområdet som skal benyttes til slike formål. Kommunen har lang erfaring med dette, både i samarbeid med private aktører, og i samarbeid med Sandnes tomteselskap KF. Sammen med partneren konkretiseres dette i reguleringskartet og tilhørende reguleringsbestemmelser. Kommunen mener dette fungerer bra, men peker på at denne modellen er avhengig av godt samarbeid og vilje til løsninger.

Sandnes har en boligsosial handlingsplan. Praksisen som er beskrevet ovenfor bygger på en samordning mellom den boligsosiale handlingsplanen og kommuneplanens arealdel.

*Trondheim* er ikke ukjent med å bruke forkjøpsrett i nye prosjekter som et ledd i å realisere boligpolitiske målsettinger. De har en

bestemmelse til kommuneplanens arealdel om at utbyggingsavtale forutsettes inngått der kommunen eller andre skal ha forkjøpsrett (eller tilvisningsrett) til en andel av boligene. Kommunen benytter imidlertid denne bestemmelsen lite. Dette skyldes at kommunen hittil ikke har hatt vanskeligheter med å kjøpe nye, ordinære boliger til eget utleieformål. For andre boliger kommunen har behov for, som helse relaterte boliger/bofellesskap, har kvalitetskrav som ikke dekkes av ordinære boliger i markedet. Kommunen bygger selv slike boliger på kommunalt areal. Dersom det viser seg å bli vanskelig å få innpass for kommunale utleieboliger i enkelte bydeler/ boområder, vil kommunen endre praksis.

*Kristiansand* fører også en aktiv politikk med hensyn til bruk av forkjøpsrett i nye prosjekter. Kommunen har i sin politikk forutsatt at kommunen kan erverve 10 prosent av boliger/tomter innenfor et utbyggingsområde. I likhet med de andre kommunene tar *Kristiansand* kommunen bare ut denne «retten» i større boligprosjekter. I *Kristiansand* er dette prosjekter med mellom 10 – 25 enheter.

Når kommunene har kjøpt seg inn i prosjektene på denne måten står de fritt til å velge hvordan de vil bruke boligene: om de vil leie dem ut til egne brukere, selge dem rimelig, inngå avtaler om «leie før eie» etc.

Vi har i denne sammenheng ikke gått inn på kommunenes tildelingspraksis i forhold til de boligene de sikrer seg råderett over ved hjelp av forkjøpsrett-instituttet. Ut fra samtaler med kommunene har vi en forståelse av at det avklares med utbygger hvordan boligene skal brukes og at dette gjøres i forbindelse med kjøpet. Det er naturlig at denne politikken ses i sammenheng med kommunenes ønske om utjevning mellom bydeler, som beskrevet ovenfor.

### 7.4.3 Forkjøpsrett og forhåndssalg: vinn-vinn

Både Sandnes og Trondheim peker på at kommunenes bruk av forkjøpsretten i nye boligprosjekter ikke bare er et virkemiddel for å kunne sikre seg råderett over boliger og derigjennom påvirke sosioøkonomisk sammensetning i byens ulike boligområder. De peker på at når kommunene bruker forkjøpsrettinstituttet bidrar de til å styrke utbyggers muligheter for å realisere eget byggeprosjekt.

*Sandnes* kommunen mener at når kommunen går inn som aktør på denne måten, bidrar det til å skape en god samlet utbyggingsøkonomi i prosjektet, og peker på at kommunen bidrar til gjennomføring.

De siste årene har også *Bergen* kommune inngått flere samarbeidsavtaler med utbyggere/boligbyggelag der utbyggerens eget utleieselskap erverver boligene fra utbygger med finansiering fra Husbanken (grunnlån og boligtilskudd). Utbygger får dermed solgt en andel (inntil 20 prosent) av boligene til utbyggingsselskapet. Utleieselskapet får inntekter fra utleie av boligene til husstander utpekt av kommunen, og kommunen får tilgang til boliger som kan tildeles vanskeligstilte husstander uten å måtte investere selv. *Bergen* kommune har inngått slike avtaler blant annet i byggeprosjekter der utbygger har slitt med å komme i gang fordi forhåndssalget har vært for tregt. Boligene må åpenbart samtidig være hensiktsmessig i forhold til kommunens behov. Slik sett har bruk av forkjøpsrett vært med på å få i gang prosjekter der markedet har vært litt nølende. Da er målsettingen om byggevolum like mye i fokus som den sosiale profilen.

I *Oslo* kommune, legger EBY inn en klausul i kjøpekontrakter ved salg av større kommunale boligtomter, slik at kommunen kan benytte seg av forkjøpsrett for et gitt antall boliger. Det er Boligbygg som ut fra en bydelsvis behovsplan for anskaffelse av kommunale utleieboliger vurderer om forkjøpsretten skal benyttes. I praksis er den nesten ikke brukt.

#### 7.4.4 Konklusjon – sosial profil i nye boligprosjekter

Gjennomgangen viser at alle kommunene bruker retten til å påvirke boligstørrelse, men på ulike måter. Noen gjør dette gjennom å bestemme boligtype (enebolig, rekkehus og bakk), andre har satt minstestørrelse, mens atter andre bestemmer fordeling av ulike leilighetsstørrelser. Kommunene gjør dette for å sikre en variert befolkning i områdene der boligene bygges.

Kommunene forteller alle at utbyggere ofte mener at bestemmelsene er vanskelige i forhold til salgbarheten i prosjektene – markedet tenderer til å etterspørre ”mer av det samme”.

Flere av kommunene bemerker økende ulikhet og tendenser til geografisk segregering. Bestemmelser om boligtype og boligstørrelse er ikke tilstrekkelige for å sikre at nybyggingen har en utjevnende effekt i forhold til denne type utfordringer.

En del av kommunene benytter forkjøpsretten til å kjøpe boliger i nye prosjekter. Der dette brukes, i Bergen, Kristiansand og Sandnes, gjøres dette i relativt stort omfang og for i alle fall for Kristiansand og Sandnes gjøres dette systematisk. Sandnes varsler *hvor* de vil bruke denne rettigheten i kommuneplanens arealdels – som et resultat av en oppkobling av den boligsosiale handlingsplanen til kommuneplanen.

## 7.5 Oppsummering: reguleringsmyndighet

Bygging innenfor byggesonen er krevende med hensyn til tilrettelegging av infrastruktur. Alle kommunene har som praksis at utbyggere må bekoste store deler av infrastrukturkostnadene, og bruker rekkefølgebestemmelser for å sikre dette. Mange grunneiere i området og infrastruktur som har mange «eiere» gjør at det å sikre nødvendig oppgradering av veier, avløp, elforsyning, tilstrekkelig grøntareal, plasser, gang- og sykkelveier etc. krever stor koordineringsinnsats fra kommunenes side. I kompliserte områder må store kostnader forskutteres og det krever god organisering for å fordele finansieringen rettferdig og legitimt.

Kommunene bruker i liten grad refusjon for å sikre finansiering av infrastrukturtiltak. Utbyggingsavtaler er det framtreende redskapet. Avtalene regulerer utbyggers bidrag til fellesinnretninger i henhold til en kostnadsestimering som kommunene gjør i forkant av utbyggingen, som en del av planarbeidet. Store tiltak krever ofte at kommunen må forskuttere tiltaket. Dette oppleves som krevende for kommunene.

For å redusere de samlede utbyggingskostnadene velger kommunene modeller som gjør at tiltakene ikke er momspliktige. Kommunene står da ansvarlig for gjennomføring av tiltakene. Også dette er arbeidskrevende for kommunene. De peker på at utbyggere som bygger infrastrukturtiltak som skal overføres til kommunen burde ha samme momsregler på disse som kommunen har. Det ville vært mer effektivt for dem og utbyggerne.



Gjennomgangen har vist at repertoaret av modeller for å bekoste og finansiere felles infrastrukturiltak er stor. Praksisen varierer fra bilateralt samarbeid mellom kommune og grunneier i et område til etablering av selskap som eies i fellesskap og som brukes for å sikre bidrag fra alle. I enkelte tilfeller inngås også avtaler der verdiene som skapes fordeles mellom grunneierne.

Verdifordelingsmodellen har store likhetstrekk med urbant jordskifte. Gjennomgangen har vist at urbant jordskifte ikke brukes av kommunene, men at mange er nysgjerrige på dette redskapet. Nysgjerrigheten antyder at verdifordelingen som er skissert ovenfor ikke dekker alle behov for eiendomsjustering og verdifordeling.

Kommunene er svært delt i synet på innføringen av områderegulering og detaljregulering. En av kommunene har ikke sett behov for å bruke områderegulering. Av de som har erfaring har to valgt å trekke private aktører inn i utformingen, mens tre har reservert dette arbeidet til kommunen. Noen ser det som ressurskrevende planøvelser mens andre peker på at områdeplanene må ha strategiske funksjoner og ikke bli for detaljerte. Alle peker på at femårsregelen i detaljplanen er for kort.

Flere av kommunene har målsettinger om mer sosial profil i nybyggingen. Reguleringsmyndigheten til kommunene er imidlertid begrenset med hensyn til å nå denne målsettingen. Alle kommunene bruker disse bestemmelsene til å (forsøke å) påvirke befolkningssammensetning, men styrer langs noe ulike parametere. Kommunene er også tydelige på at dette redskapet ikke er tilstrekkelig i forhold til å bruke nybygging til å jevne ut sosioøkonomiske ulikheter mellom boligområder.

Dersom kommunene ønsker mer direkte styring med befolkningssammensetningen i nye privatinitierte boligprosjekter, må de bruke forkjøpsrett av boliger til markedspris gjennom utbyggingsavtaler. Når de har råderett over boligene fordeler eller selger de boligene etter kriterier som fører til ønsket sosial profil..

Aktiv bruk av forkjøpsrett er noe Sandnes, Kristiansand og Bergen foreteller om. De to første har varslet denne politikken i overordnede planer og har måltall for aktiviteten. Alle tre, og særlig Bergen kommune har eksempler på at bruk av forkjøpsretten har vært med på å få i gang prosjekter der markedet har vært litt

nølede. Da er det målsettingen om en sosial profil i nybyggingen blitt kombinert med målsetting om tilstrekkelig byggevolum.

## 8 Byenes virkemidler i tomtepolitikken

### 8.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi drøfte kommunenes strategivalg og erfaringer når det kommer til kjøp og salg av tomter som virkemiddel i utbyggingspolitikken. Vi ser blant annet på tomtekjøp som styringsredskap, organisatoriske sider ved kjøp og ikke minst ambisjoner og modeller for veien videre.

Generelt var storbykommunene særlig aktive innenfor tomtepolitikken på 1980-tallet, og til ut på 1990-tallet. Etter det har flere kommuner foretrukket andre strategier, og vi skal se litt på begrunnelsen for dette.

Under gjenreisningsperioden var offentlige myndighetenes fortrinn på tomtemarkedet helt sentralt i boligpolitikken, og utgjorde i kombinasjon med en finansieringspolitikk med subsidierte lån til oppføring av boliger og prisregulering på omsetning av de subsidierte boligene, selve fundamentet i boligpolitikken. Dette var effektive virkemidler i tid med et stort boligunderskudd og knappe ressurser tilgjengelige til boliginvesteringer (Kiøsterud 2005).

I Norge var fortrinn på tomtemarkedet basert på en arealpolitikk der kommunen kjøpte ubebygd grunn i randsonen til byene, som så ble innlemmet i kommuneplanen og utviklet til boligbygging. Kommunen forskutterte teknisk infrastruktur, regulerte og utparsellerte til tomter som så ble lagt ut for salg. Tomtene ble solgt etter selvkostprinsippet til byggefirma, boligbyggelag eller til kommunens innbyggere for selvbygging. Kommunen var fritatt fra krav om konsesjon ved erverv av grunn i områder som ikke var regulert til boligformål, blant annet fordi en ønsket at prisstigningen som følger av byggemodning og

urbanisering skulle tilfalle samfunnet og boligsaken, ikke grunneieren.

Både kommunale fortrinn på tomtemarkedet og Husbankens subsidierte lån til oppføring av nye boliger er nå avviklet. De subsidierte lånene ble avviklet i 1996. Noen kommuner beholdt hovedtrekkene i kommunens innsats uten statlige bidrag, beholdt tomteselskapet og var aktive på regulering og salg. Noen omdannet tomteselskapet til et redskap for å skaffe kommunen areal til bygg for kommunal tjenesteproduksjon. Det foreligger ingen oversikt verken over hvordan kommuner organiserte datidens politikk med tomtekjøp, regulering og betinget salg eller hvordan de avviklet den. I de neste avsnittene skal vi gi et bilde av ulike sider ved tomtepolitikken, ut fra med erfaringer fra de fem storbyene. Vi ser først på tomtepolitikk som styringsredskap og ambisjoner i tilknytning til dette. Vi følger dette opp med å se på ulike organisatoriske sider ved kjøp Avslutningsvis ser vi på ambisjoner for tomtepolitikken blant de fem storbyene i denne studien.

## 8.2 Tomtepolitikk som styringsredskap

Ambisjonene for tomtepolitikken som et styringsredskap innenfor den allmenne boligpolitikken har vært nedadgående siden 1980-tallet, selv om det er variasjoner i dette både over tid og mellom bykommunene.

Samtlige storbykommuner i denne studien foretok en rekke strategiske tomteoppkjøp som ledd i en større utbyggingspolitikk fra slutten av 1960-tallet og med noen variasjoner, i hovedsak frem til andre halvdel av 1980-tallet. Dette hadde blant annet sin bakgrunn i kravet om langsiktig og overordnet planlegging, som kom inn i bygningsloven av 1965, kombinert med statlige styringssignaler med krav til kommunale tomtereserver. Flere kommuner kjøpte store arealer til boligformål. I Stavanger kjøpte kommunen all byggegrunn i alle større områder som var utlagt til boligformål. Denne politikken ble videreført i Stavanger utover 1970-tallet til langt ut på 1990-tallet, med et vedtatt mål om å erverve grunn over 3 dekar for tilrettelegging ved helhetlig utbygging.

Stavanger kommune har fulgt denne strategien i alle hovedutbyggingsområder helt frem til nå. Det vil si områder som

gjennom godkjenning av kommuneplanens arealdel er blitt tillatt omdisponert fra et LNF-område til et byggeområde. Kommunen hadde her et totalansvar for tilrettelegging begrunnet ut fra ulike hensyn; områdenes størrelse, kompleksitet, eierforhold og struktur kombinert med manglende ekstern og intern byggemodning. Kommunen så behovet for en helhetlig planlegging med forankring i overordnede planer og med ønske om å påvirke type, antall og fordeling av boliger i tid og bydel. Statlige finansieringsordninger gjennom lån, obligasjoner og tilskudd i kombinasjon med forkjøpsrett og prisforskrifter med "pristak" har gitt kommunen de nødvendige økonomiske rammevilkår. Ordningen gjorde blant annet "Selvbyggermodellen" mulig.

Også nabokommunene til Stavanger, Sola og Randaberg, kjøpte store mengder arealer til boligformål. Randaberg kjøpte alt areal og solgte ut, og var mer ambisiøs enn Sola kommune, selv om også Sola kjøpte opp arealer på 1970- og 80-tallet. En av grunnene til at Randaberg tidligere hadde en aktiv tomtepolitikk var ønsket om å kontrollere veksten i forhold til det som var forsvarlig ut fra kapasitet og vilje til å investere i sosial infrastruktur. Strategien er endret i dag i begge kommunene. På 1990-tallet ble det lite arealoppkjøp i Sola kommune og i dag er det sterk konkurranse om gjenstående arealer, der private har inngått opsjonsavtaler på arealer lenge før planarbeidet starter.

Inn på 2000-tallet ser vi enkeltstående eksempler på at elementer fra tomtepolitikken løftes frem igjen.. I *Trondheim* kommune var en av målsettingene i boligprogrammet for 2005 til 2008, at oppkjøp av store sammenhengende arealer skulle ivareta en helhetlig arealplanlegging, som supplement til generelle boligpolitiske mål som regulering av boligstørrelse og en tilstrekkelig boligforsyning. Trondheim kommune ønsket å øke innflytelse og styring i boligmarkedet ved en større eierandel av aktuelle boligarealer. Den årlige rammen for grunnverv ble økt til minst 20 mill. kroner i forbindelse med boligprogrammet 2005-08.

Trondheim kommunens ambisjon om å styre boligutviklingen gjennom betinget salg av eiendom har imidlertid endret seg og i boligprogrammet for 2011-2014 reverseres ambisjonene fra boligprogrammet 2005-2008 noe (Trondheim kommune 2011-1:19). Dette skyldes først og fremst et gap mellom ambisjoner og utøvd politikk. Virkemidlene som ble tatt i bruk var for

sparsomme og ambisjonene ble derfor ikke i tilstrekkelig grad fulgt opp. Når Trondheim kommune i 2011 selv vurderer sin måloppnåelse for ambisjonen i boligprogrammet for 2005 -2008 hevder de således:

Salgsavtaler (salg av kommunal grunn) har kun blitt benyttet i ett tilfelle for å øke innflytelse og styring i boligmarkedet.

Kommunens handlekraft i eiendomsmarkedet har ikke blitt styrket.

Økt boligvariasjoner mellom bydelene har ikke blitt oppnådd.

Kommunen har ikke klart å medvirke til et økt omfang av profesjonell utleievirksomhet.

Modeller for rimelige boliger/lavinnskuddsboliger har ikke blitt utviklet.

Selvbygging har blitt belyst i en egen sak, men det har ikke resultert i opprettelse av en egen selvbyggertjeneste, og det har heller ikke blitt lagt opp til stor egeninnsats i områdene Spongdal, Rye eller Klett.

(Trondheim kommune 2011-1:17-19)

Ser vi på Kristiansand kommune, finner vi i gjeldende utbyggingsprogram også at tomtepolitikk kommer inn som en mulig strategi. Det heter der blant annet at:

Vedtatt utbyggingspolitikk legger til grunn at kommunen skal ha en aktiv rolle innenfor boligeiendoms- og utbyggingsmarkedet. Oppkjøp av grunn, regulering av områder og tilrettelegging av hovedinfrastruktur skal vektlegges. Kristiansand Eiendom har utarbeidet en strategiplan for arbeidet.

(Kristiansand kommune 2010-1:sammendraget)

Prisveksten på bolig har vært mye lavere i Kristiansand enn i andre regioner. Kommunen mener selv Kristiansand kommunes innsats på boligmarkedet er frukter av kommunens grep for 30-40 år

siden. Kommunen hadde en aktiv oppkjøpsstrategi frem til midten av 90-tallet. Etter dette har de hatt en periode der mye av fokuset har vært på å selge tomter. Som vi ser her, er imidlertid Kristiansand kommune nå inne i en ny fase, der de vil være mer aktive i eiendomsmarkedet. Denne dreiningen i politikken kom i 2007, og innebærer at kommunen skal kjøpe strategiske områder som per i dag ikke er byggeklare, men som vil kunne bli det på sikt.

Det heter imidlertid videre samme sted at:

Kommunen kan i liten grad påvirke takten på boligutbyggingen gjennom sin rolle som plan- og bygningsmyndighet eller gjennom utbyggingsavtaler. Men dersom kommunen går mer aktivt inn i sin tilretteleggerrolle ved å erverve grunn, regulere og bygge hovedinfrastruktur kan det åpne for at flere byggefirmaer/ husleverandører kan overta delområder – større eller mindre – og tilby boliger i markedet. Kommunen kan da gjennom salgssavtaler sikre en framdrift. Det er et tilleggsmoment at kommunen kan bruke noen av sine områder til å være i forkant med hensyn til nye løsninger, for eksempel energiøkonomisering og tilgjengelighet for alle (Kristiansand kommune 2007-2:1)

På tidlig 2000-tall mente Kristiansand kommune det var ”en viss monopolisering av markedet” med sammenfall av høye priser og dominans av få utbyggere. Dette bidro til at politikerne ønsket en aktiv kommunalpolitikk. Selv om et område er markert som boligområde i kommuneplanen, kan faktisk utbygging la vente på seg. Et eksempel på dette henter vi fra Kristiansand kommune, hvor kommunen tok kontakt med utbygger og ga signal om at de var interessert i å kjøpe hvis ikke utbygger ville utvikle. Kommunen ga også inntrykk av at det var en viss risiko for å ekspropriere, selv om ekspropriasjon senere har vist seg vanskelig å realisere politisk. Hendelsene førte til en tydelig beskjed fra politisk ledelse til administrasjonen om ikke å være aktive med hensyn til ekspropriering. Men etter hvert som byens vekst ikke ble fulgt opp med økt nybygging, kom ønsket om en mer aktiv politikk, noe som utløste økt fokus igjen på tomteoppkjøp som strategisk grep i utbyggingspolitikken. Etaten i Kristiansand kommune fikk i det nevnte tilfelle klarsignal fra politisk hold til å ta

---

opp et lån på 200 millioner til oppkjøp av tomter og utbygging av teknisk infrastruktur

Kommunen har vedtatt at de skal tilstrebe kjøpers marked, og at tomtereservene skal være et korrektiv til markedet. Siden 2007 er det generelt vilje til å våge bruke eiermyndighet, for senere å selge. Informantene mener imidlertid at det politiske grunnlaget for en slik aktiv politikk svekkes gradvis, først og fremst fordi en del utbyggere ikke er tilfredse med en så aktiv kommune og påvirker politikkerne. Utbyggerne er mer interessert i at områder de selv eier omreguleres til boligområde i kommuneplanen. Dette indikerer at det har skjedd en tyngdeforskyvning i politisk makt og tyngde i boligpolitikken, mot markedsaktørene, og hvor dette igjen påvirker hva som etter hvert er politisk mulig.

Det er et politisk mål i Kristiansand kommune at 20-25 prosent av arealene til boligutbyggingen skal komme fra kommunen, og en slik målsetting forutsetter en aktiv rolle.

I en relativt kort periode fram til midten av 1980-tallet forsøkte Oslo kommune å inngå samarbeidsavtaler med private grunneiere og utbyggere om utbygging for boligformål på tomter som kommunen mente var godt egnet for formålet. Kommunen brukte avtalene til å styre innretningen på det som ble bygget, tidvis også til hvem som skulle bygge, i favør av boligbyggelag. Midt på 1980-tallet kom et stort skifte og Oslo kommune solgte festetomter til boligbyggelagene. OBOS og USBL, fikk på vegne av borettslagene kjøpe tomtene bebyggelsen sto på til svært gunstig pris. Oslo kommune har senere ikke gått inn i tomteoppkjøp som strategi i utbyggingspolitikken.

Oslo kommune har bevilget 1,5 mrd kroner til sammen de siste 7 år, og kr 350 mill kr i 2014;

til strategiske eiendomskjøp av tomter til kommunale formål som skole, barnehager og omsorgsinstitusjoner, samt til kjøp av grunneiendommer for å utløse boligbygging i transformasjonsområder og fortetting/utbedring i eksisterende boligområder.

(tildelingsbrev fra byrådet til EBY, 2014).



## 8.3 Betingelser ved kommunale salg av tomter

Når kommunen har ervervet arealer til boligbygging, selges arealene på ulike måter. I all hovedsak foretar kommunen en forenklet regulering før tomtene selges. Området kan eventuelt stykkes opp, slik at flere aktører kan by og komme i posisjon til å kjøpe. Kommunen kan selge til takst eller til høystbydende. Når kommunen selger kan salgsvilkår formuleres på mange måter og salget kan innrettes slik at det ivaretar særskilte hensyn. Et eksempel er å la kjøperne konkurrere på kvalitet, et annet er konkurranse på konsept og salgspriser til sluttbruker. Hensyn som kreves ivaretatt vil selvfølgelig påvirke hva slags boliger som oppføres og med hvilke betingelser de kan tilbys boligsøkere. I tilfeller med salg til høystbydende, vil hensynene også påvirke hva utbygger byr for tomtene og dermed kommunenes inntekter fra salget.

### 8.3.1 Rimelige boliger til sluttbruker

Sandnes kommune selger tomter med mål om å fremskaffe rimelige boliger generelt og til boligsosialt formål spesielt. Det er krevende oppgaver som foretaket utfører og de er risikoutsatt med hensyn til boligpriser som resten av markedet. Hittil har de greid å levere boliger til 15-20 prosent lavere pris enn ellers i markedet. Selskapet avhender tomtene gjennom prosjektkonkurranse. I 2012 gjennomførte de 5 prosjektkonkurranser. Tomteselskapet tilrettelegger og regulerer områdene de eier/er medeier i. Selskapet tilstreber lave priser på sluttproduktet og sluttprisen til boligkjøper er ett svært sentralt kriterium i prosjektkonkurransene.

Boligene som Sandnes Tomteselskap står bak, tildeles boligsøkere som er over 18 år som ikke eier en bolig allerede, etter søknad. De som tildeles bolig må bo i boligen i tre år. Ønsker kjøperen å selge før tre år er omme, skal prisen på boligen settes av selskapet i henhold til en indeksregulering. Sandnes Tomteselskap har en urådighetserklæring på hver enhet de første 3 årene for å sikre at dette overholdes.

### 8.3.2 Selvbyggerordninger

En ordning som skal nevnes her er selvbyggerordningen i Stavanger. Modellen har vært et viktig boligpolitisk virkemiddel

gjennom 40 år (Stavanger kommune 2011). Formålet med ordningen er at førstegangsetablerere skal få tilgang til egen bolig på gunstige vilkår. Besparelsen ligger dels i at selvbyggeren nedlegger egen arbeidsinnsats og dels i at kommunen, som tilrettelegger av boligutbyggingen, ikke betinger seg annet vederlag for sin virksomhet enn dekning av egne kostnader.

Selvbyggerordningen har gitt mange unge i etableringsfasen mulighet til å skaffe seg en bolig til en overkommelig pris. Samtidig har den kollektive egeninnsatsen i byggeperioden skapt gode naborelasjoner og gitt trygge og velfungerende bomiljøer. Sitatene nedenfor er hentet fra Stavanger kommune (2011), ”En god by å bo i. Utbyggingsplan 2011 – 2015”.

Tildeling av selvbyggertomter foretas i henhold til ”Tildelingskriterier for selvbyggertomter fra 1.1. 2008” som har krav til botid i kommunen, inntekt, formue, i tillegg til at man må være førstegangsetablerer. 80 prosent av tomtene tildeles søkere med barn, 20 prosent av tomtene tildeles søkere uten barn, mens de resterende 10 prosent av tomtene er forbeholdt søkere som er leietakere i kommunale utleieboliger. Rekrutteringen skjer ved loddtrekning innenfor gruppene. Kommunen organiserer byggingen, og de uttrukne må gjøre en egeninnsats. Ordningen har eksistert i over 40 år og det er bygd over 3000 selvbyggerboliger i Stavanger.

Selvbyggerfeltene har vært lagt ut i hovedutbyggingsområdene og har vært et viktig element i den samlede bolig- og utbyggingspolitikken i kommunen. Det store boligbehovet og stadig økte boligpriser sammen med høye krav til effektiv og tett arealutnyttelse utfordrer småhuskonseptet som har vært boligtypen som har blitt bygget i regi av selvbyggerordningen.

Boligsosial handlingsplan legger opp til at Selvbyggervirksomheten videreføres med minimum 50 boenheter i året, der deler av virksomheten styres mer spesifikt inn mot særlig vanskeligstilte grupper. Selvbyggerordningen er nå under vurdering av et eget utvalg. Utvalget har bl.a. gjennomgått tildelingskriteriene og foreslått et pilotprosjekt som

skal utvikle nye rimeligere og mindre boligtyper, evt. med mulighet for utvidelser/innredninger etter hvert.

*Trondheim* kommune hadde selvbyggertjeneste i perioden 1976 til 1993. Totalt ble det tilrettelagt for utbygging av mer enn 1500 boliger, hovedsakelig eneboliger og rekkehus i kjede. I 1991/92 ”falt bunnen ut” av eiendomsmarkedet. Dette berørte også selvbyggertjenesten ved at man fikk problemer med å få engasjert nok selvbyggere til de nye prosjektene; selvbyggertjenesten var dermed ikke lenger et priskorrektiv i markedet. Utbyggingspolitikken dreide seg dessuten mer mot fortetting.

Bystyret vedtok i 2007 å opprette en selvbyggertjeneste som et prøveprosjekt med fire års varighet, organisert innenfor kommunens administrasjon. Det ble vurdert som nødvendig at kommunen bidro med midler til drift av ordningen i de første årene. I budsjett for 2008 ble det følgelig avsatt midler til formålet. I forbindelse med revidert budsjett for 2008 ble disse midlene kuttet, og det ble vedtatt å utsette oppstarten. I budsjettet 2009 ble tiltaket tatt ut av økonomiske hensyn.

### 8.3.3 Boliger med sosial profil

*Stavanger* kommune ønsker å videreføre sitt samarbeid med boligbyggelagene. De ønsker også å samarbeide med boligbyggelagene om bygging av ulike boliger med sosial profil (omsorgsboliger, ungdomsboliger, mv.) der kommunen for eksempel kan kjøpe en seksjon i et boligkompleks. Stavanger kommune har slått fast at de ikke *kan* gi boligbyggelagene fortrinn til en viss andel av boligarealene i hovedutbyggingsområdene, ut fra EØS avtalen. I Stavanger kommune (2011) sies det:

Stavanger kommune har hittil bidratt til å bygge ikke-kommersielle utleieboliger gjennom å tildele kommunalt tomteareal til selvkost for ungdomsboligprosjekter, både klausulerte boliger i borettslag og utleieboliger for ungdom i regi av Stiftelsen Utleieboliger Stavanger.

Stavanger Boligbyggelag (SBBL) forvalter 14 ungdomsboliger for ungdom mellom 20-27 år, botid maks 7 år. Også disse boligene er bygget med tilskudd fra Husbanken, og selges til fastpris.

Erfaringene med ordningen lavinnskuddsboliger er blandet. Boligformen fungerer inntil beboerne skal selge. De reagerer da på at de ikke har tatt del i samme verdistigning som boligmarkedet for øvrig.

Boligbyggelagene i Stavanger har fremmet et forslag til Stavanger kommune om et pilotprosjekt for ikke-kommersielle utleieboliger rettet mot grupper som har vanskelig for å komme inn på boligmarkedet. Prosjektet vil kunne supplere boligtilbudet i Stavanger. Utleieprosjektet er foreslått med ulike eiermodeller, enten aksjeselskap eller organisert som del av et borettslag, der utleiedelen utgjør en viss andel, for eksempel 30 prosent. Det legges til grunn 100 prosent husbankfinansiering. Ordningen krever nye virkemidler:

Stavanger kommune vil vurdere muligheten til å invitere til samarbeid om et slikt pilotprosjekt med utgangspunkt i forslaget fra boligbyggelagene. Husbanken har gitt positive signaler om å stille seg bak kommunen i et slikt forsøksprosjekt. Av hensyn til EØS-konkurranseregler, bør prosjektet legges ut i fri konkurranse, men boligbyggelagene har med sin erfaring og unike organisasjon alle forutsetninger for å komme i posisjon til å kunne realisere et slikt prosjekt.

#### 8.4 Usikkerhet forbundet med kjøp og salg

Noe av årsaken til at kommunene vegrer seg mot en offensiv rolle som tomteoppkjøper, er den usikkerheten som hefter seg ved dette. Dette speiles også i diskusjonene om hvorvidt det burde opprettes et kommunalt tomteselskap i kommunene eller ikke. Selv om det bare er Bergen og Sandnes som har etablert slike selskaper, har det vært diskutert også i andre kommuner, men da blant annet i relasjon til hvorvidt dette er et område kommunene faktisk skal engasjere seg i, i erts likt omfang at det er formålstjenlig å opprette et eget tomteselskap. Dette ser vi blant annet i diskusjonene i *Trondheim* kommune, hvor rådmannen gjentatte ganger gjennom årene har blitt bedt om å utrede hvorvidt kommunen burde opprette eget tomteselskap, samt vurdere hvorvidt kommunen bør opprette et utbyggingsselskap som kjøper arealer for så å selge

videre. Kommunen har imidlertid sett flere problemer knyttet til en slik strategi. For det første er arealene ikke lenger tilgjengelige. Kommunen mener at de aller fleste større arealene rundt Trondheim by allerede har en opsjon på seg. Tilsvarende ser vi også i andre kommuner i studien.

Dernest er det en betydelig usikkerhet knyttet til hvorvidt kommunen bør ta en sånn rolle. Stor tomteportefølje, i et variabelt marked, medfører en betydelig risiko for kommunen. Saken har aktualitet også i forbindelse med interkommunal arealplansamarbeid mellom Trondheim og noen av nabokommunene (KAP), hvor spørsmålet om å opprette et felles næringsutviklingsselskap har kommet opp. Hittil har kommunene ikke ønsket å legge kommunale næringsarealer i en fellespott. Det vurderes i stedet å opprette et tomteselskap for utvikling av bestemte enkeltarealer, som for eksempel arealkrevende virksomheter.

## 8.5 Organisatoriske sider ved kjøp

Selv om kommunene her stort sett alle fremviste et stort engasjement i forhold til å foreta strategiske tomteoppkjøp fra midten av 1960-tallet og fremover til andre halvdel av 1980-tallet valgte de ulike organisasjonsmodeller for å ivareta dette engasjement. Den mest operative enheten ble etablert i Bergen og Sandnes, med egne tomteselskaper. I Bergen har Bergen tomteselskap vært det klart viktigste verktøyet i kommunes areal- og boligpolitikk de siste 30 årene. Selskapet ble etablert i 1970 og har vært virksomt i over 30 år. De siste 10 årene har imidlertid virksomheten endret seg vesentlig (Bergen kommune 2005-1:28) og selskapets tidligere funksjon som sentralt virkemiddel i byutviklings- og utbyggingspolitikken er i dag til dels erstattet med bruk av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler.

Sandnes tomteselskap KF er imidlertid stadig meget operativt og aktivt og det viktigste virkemiddelet i kommunen for gjennomføring av kommunens utbyggingspolitikk. Dette ble stiftet i 1999 og kommunen har siden hatt all sin utbyggingsvirksomhet med hensyn til akkvisisjon og fremskaffelse av byggeklare boligområder samlet i foretaket. I tillegg er kommunens arealplanlegging og myndighetsutøvelse gjennom utbyggingsavtaler og teknisk planlegging sentrale verktøy for å nå målene for

boligproduksjonen i Sandnes. Dette arbeidet retter seg både mot private og kommunes egen aktivitet.

Sandnes tomteselskap KF er etablert med grunnlag i å drive etter selvkost over tid. Det ytes således ikke tilskudd fra bykassen og det tas ikke utbytte. Foretaket har et ansvarlig lån og betaler årlig renter og avdrag på dette til bykassen. Lånet er et oppgjør for at kommunens utbyggingsarealer til bolig, næring og offentlig formål ble lagt inn i foretaket ved stiftelsen.

I kommuner uten eget tomteselskap legges de ulike funksjonene inn under andre deler av kommuneadministrasjonen. Det betyr at en kommune som ikke har eget tomteselskap, ivaretar funksjonene gjennom en egen enhet i kommunen. Etablering av et eget tomteselskap er imidlertid en meget synlig markering av hvilket engasjement kommunen legger i kjøp og salg og forvaltning av tomter som boligpolitisk strategi.

I tillegg til kjøp av grunn direkte, kan kommunene også knytte tomtepolitikken opp mot ulike intensjons- eller opsjonsavtaler med grunneiere på områder som per i dag ikke er regulert for boligutbygging. På denne mer indirekte måten, kan kommunen også bidra til å gjøre arealer disponible for boligutbygging, uten selv å gå inn med kjøp og salg. Dette ser vi eksempler på i Kristiansand kommune blant annet. Det foreligger ingen kjøpsplikt for Kristiansand kommune, men de vil bidra til at arealene anvendes for boligformål. I mange tilfeller formidles tomtene videre til utbyggere. Dette kan også være politisk motivert. Således ser vi at Kristiansand kommunen her er opptatt av å ha et mangfold av utbyggere, og motvirke de monopoliseringstendenser de har periodevis har sett på utbyggersiden i byen.

Kristiansand kommune er imidlertid opptatt av at opsjon (og kjøp) må gjøres med svært lang tidshorisont.

Med en gang et område blir gult i k-plan er det for seint. Derfor er det viktig for kommunen å være tidlig ute.

Dette er også en strategi for å styre utbygging. Ikke sjelden ser de at områder blir ”regulert gult” fordi en utbygger har kjøpt det, det er ikke kjøpt fordi det var gult. Slik jobber de private aktivt for å få ”sine” områder inn i kommuneplanen.

Kommunene kan imidlertid også benytte seg av andre organisatoriske prinsipper og disponeringer for å oppnå en aktiv styring av utbyggingsformene, utleieandelene mv. Grunnerverv og salgsavtaler kan være aktuelle her.

Grunneirollen gir kommunen den styringsmuligheten som strekker seg lengst og kan benyttes til å oppnå andre målsettinger, for eksempel innenfor det boligsosiale, gjennom eksempelvis muligheter for prisregulering eller at boligene forbeholdes spesielle grupper.

Grunneirollen gir imidlertid kommunen den styringsmuligheten som strekker seg lengst og kan benyttes til å oppnå andre målsettinger, for eksempel innenfor det boligsosiale, gjennom eksempelvis muligheter for prisregulering eller at boligene forbeholdes spesielle grupper.

## 8.6 Profil i eierskapet viktig

Prinsippene for disponering av tomteselskapene gjør også selskapene sårbare. Fra oppstarten av Bergen tomteselskap til år 2000 ble selskapet drevet etter selvkostprinsippet. Dette gjorde selskapet sårbart, siden det ikke hadde noen egenkapitalbuffer til å komme seg gjennom perioden med sterk boligprisfall og stopp i etterspørselen, slik vi så det på 1990-tallet. I hele perioden har tomteselskapet hatt som formål å sikre bysamfunnet stabil tilgang på byggeklare tomter ved å erverve arealer utpekt i kommuneplanens arealdel til bolig-, nærings- og offentlige formål, og planlegge og tilrettelegge disse for videresalg til private utbyggere. Kommunens eierskap til Bergen Tomteselskap ble i 2011 definert som finansielt, jamfør bystyresak 169-11. Her heter det at:

virksomheten skal drives etter klare forretningsmessige prinsipper med fokus på økonomiske resultater

I selskapets første 20 år, var ansvarsområdet til Tomteselskapet særlig rettet mot feltutbygging i kommunenes randsoner (Bergen kommune 2005-1:28). Selskapet kjøpte, planla, tilrettela og solgte tomter både til bolig, næring og offentlige formål i Bergen kommune. Kommuneplanen var førende for hvilke områder som var aktuelle. Selskapet inngikk også rådighetsavtaler med

grunneiere. Tomtesalg kunne ta flere former. En mye brukt måte var å sette en fast pris, i tillegg til en rekke kriterier. Interesserte utbyggere konkurrerte så på utformingen av prosjektet. Selskapet oppnevnte en jury eller evalueringsgruppe som valgte utbygger/prosjekt. Alternativt kunne salg skje i form av en budrunde, der bud ble levert i en lukket konvolutt. Et tredje alternativ var åpen budrunde.

Tomteselskapet stod for bygging av alle kommunale veier i de områder de ervervet og utviklet. Veiene og andre kommunale tekniske anlegg ble finansiert gjennom salg av utviklede tomter.

I 2002 skjedde en kraftig ”markedstilpasning” av tomteselskapet, hvorpå kommunen introduserte et fastprissystem der salgsprisen fra selskapet til utbyggere inkluderer kostnader til arealkjøp, planlegging etc., og reflekterer underliggende verdier knyttet til forventede reguleringsendringer, som utnyttelsesgrad, attraktivitet med mer (Bergen kommune 2005-1:28). Markedstilpasningen medførte også en mulighet for Tomteselskapet til å påta seg en regional rolle.

Tomteselskapet solgte tomter tilsvarende ca 400 boligenheter pr år, inkludert 30 til 60 eneboligtomter (Bergen kommune 2005-1:27). I følge årsmeldingen for tomteselskapet fra 2003, kjøpte tomteselskapet årlig om lag 200 til 250 da. råarealer i nye utbyggingsområder. Det heter i denne sammenhengen at:

Med dagens utbyggingstakt, synes dette å være i underkant av de suppleringsavtaler selskapet må ha for å opprettholde nødvendig tomteberedskap. Dette til tross for økt konkurranse fra private utbyggere de senere år mht. erverv og tilrettelegging av nye felt.

(Bergen kommune 2005-1:27)

I dag har tomteselskapet i hovedsak bare ett stort areal i sin portefølje som ikke er solgt.

I Sandnes har bystyret i tillegg til vedtekten for tomteselskapet, utarbeidet en eierstrategi overfor foretaket. Strategisk mål som er fastsatt her omfatter blant annet at foretaket skal gjennomføre en akkvisisjonsplan som sikrer langsiktighet i tilgang på utbyggingsareal. Det skal videre ha en markedsandel på minimum 40 prosent av tilbudet av tomtearealer til boligformål i Sandnes kommune,



utover transformasjonsområdene. Det er også forventet at foretaket skal være den foretrukne samarbeidspart og pådriver for utviklingen av nye store strategisk utbyggingsområder og prioriterte offentlige utviklingsprosjekter i bysentrum.

Det er utøvelse av grunneierrollen som er det sentrale for foretaket. Det skal ikke engasjere seg i oppføring av boliger og bygg.

Til slutt her skal nevnes at Sola kommune i etterkant av bankkrisen i 1987 gikk inn i Jåsund Utviklingsselskap sammen med private utbyggere og ervervet arealer. Kommunen er her en garantist for lån, og har opprettet et fond der de som bygger først, får penger igjen etter en fordelingsnøkkel. Det var de private aktørene som tok initiativ overfor kommunen om at de sammen med kommunen skulle inngå i et selskap.

## 8.7 Videre ambisjoner for tomtepolitikken

Som det fremgår av drøftingene i dette kapitlet er ambisjonene for å benytte kjøp og videresalg av tomter som et sentralt virkemiddel i utbyggingspolitikken for allmenne formål, redusert blant disse fem storbykommunene. Erfaringene og den lærdom kommunene tar av dette i sine videre strategier for tomtepolitikken er imidlertid noe ulikt.

Gjennom en aktiv tomtepolitikk skal vi se at kommunene dels kan oppnå mål knyttet til bosettingsmønster og pris, og dels i forhold til boliger for spesifikke grupper.

Ser vi først på bosettingsmønster erfarte for eksempel Bergen kommune at tomteselskapet var sterkt medvirkende til det spredte bosettingsmønsteret i kommunen. Samtidig bidro selskapet til å redusere boligprisvekst, gjennom å øke tilbudet av boliger og spesielt boliger til kostpris.

I forhold til bredden i boligtilbudet, er erfaringene noe mer sammensatte. I Trondheim kommune er erfaringen at kommunen verken har klart å styre mot bygging av flere utleieboliger eller lavinnskuddsboliger via tomtepolitikken. Kommunen opplever at dette ikke kan oppnås uten bruk av salgsvtaler, og mener med det at dersom en slik satsing skal få nevneverdig effekt, vil dette medføre betydelige utgifter for kommunen. (Trondheim kommune

2011-1:20). Rådmannen i kommunen vurderer, i følge boligmeldingen for 2011 til 2014 (Trondheim kommune 2011-1:26), at kommunal konkurranse om kjøp av tomtearealer ville understøttet et allerede høyt prisnivå i tomtemarkedet og eksponere kommunen for en ”betydelig økonomisk risiko” (ibid. s. 26). Dette fremkommer som den viktigste årsaken til at oppkjøp av boligareal har blitt gjort i begrenset grad. Rådmannen tilrår heller ikke betydelige tomteoppkjøp i planperioden 2011-2014.

Kommunene er imidlertid jevnt over orientert mot å skaffe arealer til bygg for kommunal tjenesteproduksjon. I 2013 ble det for eksempel fattet et bystyrevedtak i *Trondheim* om erverv av arealer, 1000 dekar, og intensjon er å sette av 4 milliarder til tomtekjøp frem mot 2030. Kommunen har vedtatt en finansieringsmodell frem til 2030 for disse kjøpene. Trondheim kommune ønsker å komme tidlig inn i utviklingsprosesser og erverve grunn som de så kan øremerke for eget behov. De er tydelige på at strategien begrenses til å omhandle anskaffelse og finansiering av tomtegrunn til kommunens egen virksomhet. Saken omhandler ikke erverv av bolig- og næringsareal.

Går vi til Jærregionen og Stavanger har den historisk effektive utbyggingspolitikken i Stavanger ført til byspredning og nedbygging av verdifullt jordbruksareal. Dette, sammen med hensynet til samordnet areal- og transport, har resultert i at Stavanger kommune har måtte legge om sin utbyggingspolitikk fra midten av 1990-tallet til i større grad å fortette eller omforme den allerede utbygde byen. Dette stilte Stavanger kommune overfor nye utfordringer og en oppdaget raskt at lovverket ikke var innrettet til å løse disse nye utfordringene. Den gamle modellen med hovedutbyggingsområder kunne ikke benyttes i transformasjonsområdene. Kommunens mål i disse områdene har vært å være en pådriver for å få i gang prosesser og ta ansvaret med å få på plass nødvendig infrastruktur mot kostnadsbidrag fra grunneiere som får byggemodnet sine eiendommer. I perioden 2006- 2010 skjedde 90 prosent av boligutbyggingen innenfor den utbygde by og 10 prosent i felt i de såkalte hovedutbyggingsområdene. Dette ser ut til å være en trend Stavanger deler med de andre storbykommunene.

Stavanger kommune innehar fortsatt en rolle i hovedutbyggingsområdene, men politikken går mot økt offentlig-privat samarbeid

der de private får en større rolle. Eksempler på dette i Stavanger er blant annet i Jåttåvågen, der kommunen samarbeider med Hinna Park. Kommunen solgte i 2001 om lag halvparten av det 600 dekar store området til disse private investorene. Fem år senere inngår Stavanger kommune en samarbeidsavtale med Tastarustå byutvikling der disse trer inn i kommunens sted i utviklingen av Tastarustå hovedutbyggingsområde.

Ser vi på nabokommunen Sandnes har de politiske myndighetene der fortsatt store ambisjoner for et aktivt tomteselskap i den videre utviklingen av kommunens utbyggingspolitikk. Bystyret i Sandnes forventer stadig at foretaket er en ledende og fremtidsorientert gjennomfører av kommunens utbyggingspolitikk. Resultatkrav fra bystyret knytter seg blant annet til prosjektkonkurranse som en modell som skal utvikles. Dette har kommunen erfart er et effektivt virkemiddel for å tilby gode og rimelige boliger til boligkjøper. Videre skal engasjement i selskaper sammen med andre følge ordinære kontraktsforhandlinger og avtaleinngåelser. Begrensning av risiko skal stå i fokus ved slike avtaleinngåelser.

Bystyret i Sandnes legger til grunn at foretaket arbeider langsiktig med grunnerverv for arealer til offentlig formål, med grunnlag i vedtatt kommuneplan. Langsiktighet skal bidra til å oppnå løsninger gjennom frivillige avtaler og en forsvarlig rågrunnspris. Hovedoppdraget om utvikling av arealer til offentlige formål i kommunal regi får normalt sin konkrete fremdriftsmessige avklaring i økonomiplanbehandlingen i form av mandat for videre arbeid og eller vedtak om økonomiske avsetninger. På det grunnlaget iverksetter rådmannen i Sandnes oppdrag til tomteforetaket. Oppdrag som omfatter grunnerverv og eventuelt regulering gis minst 6-8 år før arbeid med byggeprogram skal påstartes. Foretaket har så ansvaret for å iverksette utbyggingsaktiviteter i de frigitte bolig- og næringsområdene, samt prioriterte transformasjonsområder inkl. sentrum i samsvar med kommuneplanen og økonomiplanen.

Sandnes kommunes erfaringer med å organisere utbyggingsaktiviteten gjennom foretaket er gode. Resultatene både økonomisk og i forhold til resultatmålet om å fremskaffe rimelige boliger generelt og til boligsosialt formål spesielt er langt på vei nådd. Det er krevende oppgaver som foretaket utfører og de er risikoutsatt med hensyn til boligpriser som resten av markedet.

Hittil har de greid å levere boliger til 15-20 prosent lavere pris enn ellers i markedet. I Kristiansand har kommunen nylig solgt arealer til private for utvikling i et større område som skal transformeres fra havneformål til boligformål. I Kristiansand er ansvaret for tomtepolitikken delt mellom kommunen ved Kristiansand eiendom, som er en kommunal avdeling underlagt Teknisk direktør, og Kristiansand Næringssselskap AS (KNAS). I 2010 strammer den økonomiske handlefriheten seg imidlertid til i Kristiansand kommune og det settes et tak på hvor mye gjeld kommunen kan ha.

Oslo kommune har i dag ingen aktiv oppkjøpspolitikk i forhold til byggegrunn. Det er ikke politisk prioritert å kjøpe nye arealer og oppkjøpspolitikken begrenses til areal for sosial infrastruktur. Kommunen er imidlertid opptatt av å sikre at de nye områdene har avsatt areal til sosial infrastruktur og dette er et viktig incitament for å få til boligbygging. Innenfor byggesonen eier kommunen en tredjedel av alle arealene, men lite av dette er utbyggbar grunn. Et unntak er Gjersrud Stensrud, som er et stort utbyggingsfelt der Oslo kommune er grunneier på om lag halvparten av arealene.

## 8.8 Nye modeller

Som vi har skissert i dette kapitlet varierer både strategiene og erfaringene med en aktiv tomtepolitikk mellom kommunene. Gitt at kommunene har hatt ulike organisatoriske modeller og tatt ulike strategiske valg, er det vanskelig å sette opp noen klare erfaringer som kan inngå som elementer i modeller videre. Det vi ser er imidlertid at flere av kommunene fortsatt har en til dels aktiv utbyggingspolitikk, der strategiske tomtekjøp og – salg stadig har en plass, om enn i en noe annen form enn tidligere gjennom blant annet et tettere samarbeid med private aktører.

I vedtatt Utbyggingsplan 2011-2015 for *Stavanger* kommune, heter det blant annet at kommunen skal inngå samarbeid med private aktører også i hovedutbyggingsområdene, samtidig som større oppmerksomhet rettes mot boligutbyggingen. Med et mål om 1250 boliger i året, er det intensjonen at det er de private utbyggerne som står for det meste av boligutbyggingen, samtidig som kommunen inntar en aktiv tilretteleggerrolle og bidra med teknisk, grønn og sosial infrastruktur. Dette har Stavanger kommune til felles med de andre storbykommunene. Samtidig opplever flere av

kommunene, at private aktører stort sett har kjøpt opp eller inngått opsjonsavtaler for de resterende arealene i hovedutbyggingsområdene. I forhold til å skissere noen aktuelle modeller videre, er prisfastsettelse, arealfordeling og samarbeidsform tema som det skal forhandles om, blant annet i Stavanger kommune. Dette bygger på en gjensidig forståelse, der utbyggerne ser kommunens behov for å sikre areal til sosial og grønn infrastruktur, og kommunen har forståelse for utbyggerens behov for forutsigbarhet.

Med dette utgangspunkt kan aktuelle modeller, slik de er skissert av Stavanger kommune, blant annet være:

**Sameie modellen**, der private aktører og kommunen fra før har hånd om hver sine arealer innenfor et utbyggingsområde. Det inngås en avtale som etablerer et arbeidsfellesskap som står for planlegging, gjennomføring og bygging av overordnet infrastruktur som skal betjene partenes eiendommer. Kostnadene fordeles etter partenes eierandel

**Selskapsmodellen**, der kommunen på forretningsmessig grunnlag erverver andel av selskaper som allerede eier arealer i hovedutbyggingsområdene, eller sammen med private utbyggere etablerer nye selskaper med tanke på å erverve arealer etter hvert som disse blir frigitt i kommuneplanen. Partenes rettigheter og plikter nedfelles i en egen aksjonæravtale. Det forutsettes at dette selskapet inngår avtale med kommunen om områderegulering der dette er aktuelt, eventuelt en utbyggingsavtale.

Dersom kommunens interesser i et hovedutbyggingsområde ikke er så fremtredende, for eksempel ved at de i liten grad er grunneier eller utbyggingsbehovet til kommunen er lavt, kan en modell der private grunneiere/utbyggere inntar en tilsvarende rolle som kommunen i hovedutbyggingsområdet (jf. Tastarustå i Stavanger).

Selv om disse modellene primært er diskutert i forbindelse med hovedutbyggingsområdene, vil det i byomformingsområdene og prosjekter knyttet til ifylling, hovedtyngden av boligutbyggingen vil skje. Her arbeides det i Stavanger også med nye samarbeidsmodeller. Hovedregelen er at i byomformingsområdene med mange grunneiere, er det en stor fordel i forhold til gjennomføring at disse organiserer og samordner seg, gjerne i egne utbyggingsselskaper, alternativt infrastrukturskaper, for å sikre at

nødvendig overordnet infrastruktur blir realisert. Kommunen kan inngå utbyggingsavtaler med selskapene eller alternativt tilby utbyggerbidrag for å sørge for at utbyggingen kommer i gang.

Et annet alternativ er å etablere et **utbyggings- og tomteselskap**. Dette trekkes frem av Stavanger kommune i forbindelse med budsjettvedtak i Handlings- og økonomiplan 2014-2017. Her vises til mulighetene for på den måten å sikre boligproduksjonen og samtidig bidra til å dempe boligprisene. I forslaget vises det til modeller i nabokommunene Sandnes og Sola, samt Oslo. Forslaget skal utredes våren 2014.

Oslo driver en utstrakt strategisk planlegging, med utpeking av vekstområder og knutepunkter, tilrettelegging av planer for knutepunkter og fortetting og transformasjon. Denne byutviklingsstrategien ble etablert i 1990 og erstattet, sammen med koordinering av gjennomføring med grunneierbidrag, i stor grad tidligere virkemidler.

Oslo kommune bevilger betydelige summer til strategiske eiendomskjøp av tomter til kommunale formål som skole, barnehager og omsorgsinstitusjoner, samt til kjøp av grunneiendommer for å utløse boligbygging i transformasjonsområder og fortetting/utbedring i eksisterende boligområder.

## 9 Erfaringer fra andre land

### 9.1 Innledning

Dette kapittelet omhandler hvordan arealplansystemet og tilknyttede virkemidler brukes i boligpolitisk sammenheng i England og Nederland. I likhet med Norge er majoriteten av boligene som bygges i Nederland og England såkalt "market housing" der private aktører foreslår utbyggingsprosjekter – ofte på arealer de selv eier – og der boligene som produseres selges på et marked. Til forskjell fra Norge er "housing associations" (noe tilsvarende boligbyggelag i Norge) aktive i nybyggingsmarkedet, men på premisser som avviker fra rene kommersielle utbyggere.

Gjennomgangen konsentrerer seg om kommunenes muligheter til å påvirke økonomiske aspekter ved boligbygging på arealer som kommunen i utgangspunktet ikke eier. Det er den autoritet som staten har delegert kommunene – gjennom plansystemet – til å skaffe kommunen råderett over deler av disse private arealene og til å påvirke privatinitierte boligprosjekter mht. disposisjonsform og pris på boligene som oppføres, som er under lupen.

Både det engelske, det nederlandske og det norske systemet gir kommunen anledning til å sette rammene for boligenes fysiske utforming. I alle landene kan kommunene formulere bestemmelser om byggelinjer, etasjer, fordeling av leilighetsstørrelse, samt stille krav til fellesarealer, uterom, atkomst og eventuelt også designmessige forhold som materialbruk, takvinkel etc. Gjennomgangen går ikke inn på mulighetene for å stille krav om fysisk utforming av boligene, og ikke inn på byggeregler. Heller ikke berøres mulighetene som en kommune har med hensyn til å spesifisere fordeling av boligtyper, utforming, prisnivå etc. dersom kommunen eier grunnen som skal bygges. Disse forholdene er relativt like på tvers av land og plansystemer.

Første del av notatet viser praksis slik det er i Nederland i dag (del 1) og i England i dag (del 2). Begge landene har nylig endret planloven slik at gjennomgangen gir et kort riss av begrunnelsene for endringene. Deretter følger en kort orientering om plansystemenes opprinnelse i hver av de to landene og dermed deres grunnleggende forskjell (del 3). Notatet slutter med en oppsummering av forskjeller og likheter mellom landene og mellom dem og Norge (del 4).

## 9.2 Nederland

### 9.2.1 Styre gjennom regulering

I likhet med Norge og England har Nederland et tredelt plansystem (nasjonalt, regionalt og lokalt/kommunalt). I Nederland er de nasjonale og de regionale planene først og fremst indikative og har – med enkelte unntak – ingen juridisk bindende bestemmelser. Det er bare den kommunale planen (local development plan) som er juridisk bindende. I 2008 ble planloven endret i et forsøk på å gi fornyet mandat til den lokale planen. Staten utøver sitt styringsmandat gjennom å godkjenne de lokale planene. Planen er en arealbruksplan og kommunene kan selv velge hvor detaljert den skal være. De kan for eksempel lage en grov plan med bestemmelser om ytterligere detaljering på et senere tidspunkt. Det er et absolutt krav at kommunene fornyer sin plan hvert tiende år. Prinsippet er at planen er bindende og har få men godt kjente bestemmelser. Over tid har det vist seg at den hierarkiske bindingen som skal ligge i den lokale planen omgås på ulike måter, spesielt via bruken av § 19 i planloven, og at utviklingen i arealbruken har vært mer prosjektgenerert enn planstyrt (Buitelaar et al 2011). Den hierarkiske bindingen i det Nederlandske plansystemet er sterk. Den vises blant annet ved at et byggetiltak som er i strid med den lokale planen i prinsippet skal avvises (se nedenfor). Plansystemet har imidlertid en viss fleksibilitet som gjør dette kravet relativt. For det første åpner loven for ulike typer dispensasjoner fra kravet om hierarkisk planstyring og disse er brukt i svært stort monn (ibid.).

Det nederlandske plansystemet betegnes som ”limited-imperativt”. Dette vises ved at nederlandske kommuner bare kan rette et begrenset antall betingelser til en utbygger/grunneier (”limited”).



Planloven i Nederland er tett koblet med den nederlandske boligloven og betingelsene som kommunene kan stille er regulert i boliglovens § 44. Paragrafen omhandler i hovedsak byggeregler. Dersom en byggesøknad er i overensstemmelse med gitte regler, kan den ikke avslås. Hvorvidt en søknad er i overensstemmelse med det (begrensede) settet med regler skal imidlertid måles i forhold til fire standarder: nasjonale byggeregler, utfyllende lokale byggevedtekter nedfelt i kommuneplanen, lov om kulturminnevern samt en evaluering av kommunens egen designkomité.

Det imperative vises ved at dersom en byggesøknad ikke er i overensstemmelse med § 44-spesifiseringene, er kommunen forpliktet til å avslå den (Buitelaar 2007:64). Alternativt må den lokale planen endres. Det er en tidkrevende prosess og i praksis vil kommunen finne unntak som gjør at planen ikke trenger å endres – dersom de i utgangspunktet ønsker byggeprosjektet velkommen. Det er først og fremst § 19 i planloven som brukes her – og som er den mest omdiskuterte enkeltparagraf i fagmiljøene i Nederland (ibid.).

Paragraf 19 i planloven inneholder tre ulike bestemmelser om hvordan et byggetiltak som ikke er i overensstemmelse med loven likevel kan godkjennes, uten en full revisjon av den lokale planen. Loven gir rom for tre snarveier: det kan enten foretas en forenklet revisjon (§ 19.1), eller revisjonskravet kan frafalles dersom tiltaket er pålagt fra regionalt hold (§ 19.2). Revisjonskravet kan også frafalles dersom avviket er lite (§ 19.3).

Buitelaar (2007:65) hevder at praksis synes å være at den lokale planen i vel så stor grad handler om å tilpasse plandokumentene til den faktiske utbyggingen som omvendt.

I de tilfeller der tiltaket avviker fra den lokale planen, vil utbygger rette en forespørsel til kommunen om å avvike fra planen. Dette setter kommunen i posisjon til å utforme en ny plan/eventuelt en dispensasjon, og å gjøre det på måter som ivaretar kommunens ønsker. I de tilfeller kommunen reviderer planen er det utbygger som bærer hoveddelen av kostnadene ved endringene av planen. I følge Buitelaar (2007) har kommunene måtte tåle mange beskyldninger om å utsette nødvendig planlegging til en henvendelse kommer fra en utbygger, slik at de kan skyve regningen på dem.

Til tross for dette er det mer regel enn unntak at nye utbyggingsprosjekter ikke er forenelige med de lokale planene, men dette skjer altså ofte i ettertid ved at den overordnede planen endres for å tilpasses utbyggingsprosjektene. Plansystemet er dermed hierarkisk, men arealbruken kan vanskelig sies å være planstyrt.

## 9.2.2 Koblingen mellom arealplansystem og boligpolitikk

Nederland har i lang tid koblet arealpolitikk, planlegging og boligpolitikk. Koblingen har primært gått gjennom kommunalt eierskap, med planlegging og tilrettelegging på kommunalt eid grunn. Når kommunen eier arealer kan kommunen stille betingelser om hva slags boliger som skal oppføres og hvordan fordelingen skal være mellom ulike kategorier. For å få volum på bygging av boliger på kommunalt eid grunn driver kommunene løpende oppkjøp og samler arealer. I de senere årene har Nederland utviklet et system som supplerer kommunalt eierskap med bruk av planlovverk. Begrunnelsen er at myndighetene ønsker å påvirke den sosioøkonomiske profilen i nye boligprosjekter. Nedenfor beskrives først rammene rundt ordningen med via kommunalt grunnerverv. Deretter beskrives nye framgangsmåter der veien altså går gjennom lovverket, dvs. via regulativ myndighet.

Når det gjelder kommunalt grunneierskap er myndighetene i Nederland svært aktive på tomtemarkedet og ser en aktiv tomtepolitikk som et av de mest sentrale virkemidlene for å nå boligpolitiske målsettinger. Eksempelvis var hele 64 prosent av alle nybygde boliger i år 2000 oppført på arealer der kommunen var grunneier (Buitelaar 2007:65). Planloven gir kommunen to legale måter for å erverve byggeareal: de kan erverve arealer gjennom ekspropriasjon eller de kan bruke forkjøpsrett.

- Ekspropriasjon forutsetter varsling gjennom plan og prosessen er komplisert og tidkrevende. Ekspropriasjon brukes sjelden, og fungerer i praksis først og fremst fungerer som et ”ris bak speilet”. Virkemiddelet er imidlertid politisk akseptert i betydning av at muligheten hjemles i den lokale planen som et aktuelt gjennomføringstiltak.
- Kommunal forkjøpsrett er betydelig mer vanlig. Kommunal forkjøpsrett er hjemlet i en egen lov, WWG. Også WWG er

tett koblet mot den lokale planen. I følge WWG har kommunen forkjøpsrett ved alle arealtransaksjoner i områder der kommunen på forhånd har lagt inn bestemmelser om at de kan komme til å bruke forkjøpsrett (se ovenfor) Loven er kraftfull: i slike områder er grunneier forpliktet til å tilby arealene til kommunene, før det legges ut for salg på et marked.

I tillegg til disse framgangsmåtene kan kommunene kjøpe arealer på ”vanlig” måte som enhver privat oppkøper, da i konkurranse med kommersielle boligutviklere. Kommunalt arealerverv er vanlig og bredt akseptert. De senere årene har imidlertid en del kommuner brent seg på arealoppkjøp og hatt problemer med å dekke inn utlegg ved videresalg, særlig under finanskrisen og problemene på boligmarkedet som fulgte i kjølvannet.

Begrunnelsen for omfattende kommunal eierskap til byggegrunn og praksisen som er beskrevet ovenfor er at plansystemet tradisjonelt ikke har gitt kommunen tilstrekkelig innflytelse over boligutviklingen i ulike deler av kommunen. I årene med sterk boligprisstigning (fra ca 2000 og fram til finanskrisen) har denne praksisen i tillegg gitt kommunene verdistigningen som har fulgt av endret arealbruk. Finanskrisen og påfølgende stagnasjon og fall i boligprisene har vist at denne praksisen kan være risikabel for kommunene. I tillegg til markedsrisiko, er verdsetting og forhandling krevende både mht. kapasitet og kompetanse (van der Krabben 2011). Kommunalt eierskap diskuteres nå som risikofyllt og forskere tar til orde for å begrense kommunenes oppkjøpsaktivitet (ibid.).

Endringen i planlovgivningen i 2008 ga kommunene sterkere legale virkemidler for å påvirke arealbruken og boligbyggingens innretning uten erverv. I revisjonen fikk kommunene nye rettigheter i forhold til å stille krav til kommersielle utbyggere mht. sammensetning av boliger i nye boligprosjekter.

### 9.2.3 Retten til å stille betingelser om utbyggerbidrag

I likhet med Norge og England gir planloven i Nederland kommunene rett til å få dekket inn deler av de utgiftene de har med å legge til rette for boligbygging gjennom bidrag fra utbygger. I de tilfeller kommunen eier arealene, kan kommunene velge å

etablere infrastruktur på områdene, seksjonere dem før de selges, og sørge for at prisen dekker både oppkjøps- og tilretteleggingskostnadene, dersom etterspørselen er stor nok. I de tilfellene der private eier arealer, kan kommunen kreve utbyggerbidrag gjennom forhandlinger eller gjennom normerte tall for kostnadene som utbygger skal dekke. En viktig årsak til 2008-endringene i plan- og bygningsloven var et behov for å klargjøre fordelingen mellom kommune og utbygger mht. kostnader til infrastruktur. En annen årsak var et ønske om å gi kommunene et bedre grunnlag til å stille betingelser om boligsammensetning i nye utbyggingsprosjekter der de selv ikke eier grunn.

I Nederland som i Norge, regnes utbyggingsavtaler som privatrettslige. Dersom kommunen i sine planer har varslet at de vil kreve bidrag til infrastruktur, og inngår en avtale med utbygger om dette, er det å anse som et ”privatrettslig regime”.

Nederlandske kommuner kan imidlertid også benytte seg av et ”offentligrettslig regime” for å sikre at deres utlegg dekkes. Lovendringen i 2008 gav kommunene rett til å avvise utbyggingsforslag dersom utbygger ikke retter seg etter krav om bidrag til å finansiere infrastrukturkostnader. Den kommunale planen foreskriver en beregningsmetode for infrastrukturkostnader som kommunene skal bruke, når de velger dette ”offentligrettslige sporet” for å hente inn utbyggerbidrag til infrastruktur. En gjennomgang viser at kommunene i stor utstrekning fortsatt er komfortable med det privatrettslige sporet og bruk av private avtaler (Buitelaar et al 2011, de Kam 2013).

I en boligpolitisk sammenheng det viktig å merke seg at loven åpner for at kostnadene som en utbygger må betale differensieres mellom boligarealformål. Dersom en utbygger planlegger å bygge kommersielle boliger betales en høyere andel enn ved sosial boligbygging (de Kam 2013). Dette baserer seg på den andre store beveggrunnen for å endre lovgivningen: ønske om å styre fordeling av boligkategorier i private utbyggingsprosjekter, se neste avsnitt.

#### 9.2.4 Rett til å stille krav om differensierte boligtyper

I 2008-endringen fikk kommunene også rett til å spesifisere ulike boligkategorier som et privat utbyggingsprosjekt skal inneholde, og å fastsette prosentandel for hver av kategoriene i et utbyggingsprosjekt. Kategoriseringen skiller mellom sosiale utleieboliger,

sosial selveie og selvbyggerboliger, i tillegg til selveierboliger bygget for ordinært salg på et marked.

I denne sammenheng kan det være verd å merke seg at Nederland lenge har hatt et regime der staten fastsetter leiepris og salgspris for enkelte boligenheter gjennom årlig regulerte maksimale satser som er like for hele landet. Disse satsene skal gjelde der kommunene krever at rimelige boliger som beskrevet ovenfor skal inngå i et utbyggingsforslag. Begrunnelsen for lovendringen er at det sikrer at en andel av de nye boligene er reelt tilgjengelige for hushold med lavere inntekter også i private utviklingsprosjekter. Det skal også utformes en bestemmelse som sier for hvor lang tid disse boligene skal øremerkes formålet (mellom 1 og 12 år).

I tråd med prinsippet om forutsigbarhet i det Nederlandske plansystemet må kommunen ha identifisert et boligbehov i forkant, laget en strategi for dette på forhånd og vedtatt dette som en del av deres lokale plan. I denne planen skal også prisnivået (sosial leie og sosial eie) fastsettes.

Det nye i loven er at dersom utbyggeren ikke innretter utbyggingsprosjektet etter kommunens spesifiseringer, er dette grunnlag for å avvise søknaden om byggeprosjektet (de Kam 2013).

## 9.3 England

### 9.3.1 Utbyggingsbeslutninger i England

Det engelske plansystemet opererer med tre plannivåer:

1. Regionale romlige strategier (structure plan). Dette er et skriftlig ”statement” om ønsket utvikling i regionen i et langtidsperspektiv (15 år).
2. Lokale kommunale planer som har likhetstrekk med arealdelen av den norske kommuneplanen. Fra og med 1992 er kommunene forpliktet til å ha en vedtatt, kommunedekkende arealplan som et rammeverk for lokal utvikling. Den formelle betegnelsen er nå ”Local Development Framework” med forkortelse LDF. I likhet med den norske kommuneplanen, kan den engelske LDF inneholde en rekke utdypende dokumenter. Planen har, som betegnelsen antyder, ikke juridisk bindende arealkategorier.

3. Det tredje nivået, prosjektnivået, styres først og fremst gjennom ordningen med ”planning permission”. Dette er den tillatelsen som en grunneier/utbygger må ha for å starte et detalj-planleggingsarbeid. Søknaden om en planning permission er et omfattende dokument som kan minne om den norske reguleringsplanen. Søknaden trekker opp rammene for prosjektet, arkitektonisk, miljømessig og økonomisk. Søknaden må inneholde alle materielle avklaringer om tomten og byggeprosjektet, nødvendige informasjonen om tomtens beskaffenhet og konsekvenser av utbyggingen, samt en ramme for en avtale mellom kommunen og utbygger om kostnadsfordeling knyttet til infrastruktur og utbyggers bidrag til lokalsamfunnet.

Som en del av søknadsbehandlingen inngås det en frivillig, privatrettslig utbyggingsavtale mellom utbygger og kommunen (”planning agreement”). Denne regulerer betingelser og forpliktelser knyttet til utbyggingen. Avtalen gjelder arealbruken og er overførbar mellom eiere/utbygger.

Beslutningen om planning permission er skjønnsbasert. Dette gjelder både hvorvidt tiltaket er i overensstemmelse med overordnede planer og mht de materielle vurderingene knyttet til prosjektets utforming (design, layout og byggelinjer etc.). Også avtalen som regulerer hva utbygger skal bidra med til lokalsamfunnet, er resultat av skjønn og forhandlinger. Hvor store bidrag et prosjekt skal gi til lokalsamfunnet vurderes ut fra prosjektets økonomi. Det er utviklet hjelpemidler som kommunen kan gjøre bruk av i forhandlingene (Nordahl 2013). Også lokalsamfunnets utfordringer spiller inn, kommunen må dokumentere at det er behov for de bidragene de ønsker fra utbygger. Et eksempel på slik dokumentasjon er kartlegging av boligosiale behov i kommunen.

Til forskjell fra det norske systemet gir det engelske systemet utbygger rett til å klage på vedtaket om planning permission. Et kommunalt avslag på søknaden kan dette innklages. Dersom utbygger mener kommunen har stilt/er i ferd med å stille for omfattende betingelser kan dette påklages, og det kan klages på saksbehandlingstiden. Den engelske staten har etablert et inspektorat som vurderer alle klager. Helt unntaksvis (1 prosent av tilfellene) går klagen fra inspektoratet til ”Secretary of State” for

endelig avgjørelse. I det engelske systemet kan ikke sivilsamfunnet klage på vedtak knyttet til en planning permission.

Til forskjell fra det norske systemet gir planning permission ikke juridisk bindende arealbruk. Når utbygger fremmer en byggesøknad på grunnlag av rammer lagt i planning permission for byggetiltaket, er også denne gjenstand for skjønnsmessig vurdering og er et politisk vedtak på samme måte som en planning permission.

### 9.3.2 Kommunens rett til å stille betingelser og forplikte utbygger

Selv om det Engelske plansystemet er prinsippielt hierarkisk er det ikke binding mellom nivåene og systemet legger opp til betydelig bruk av skjønn. Skjønnen gjelder ikke minst hvilke betingelser som kommunen stiller for at et byggetiltak tillates. England trekker et skille mellom forutsetninger og forpliktelser. Forutsetninger er forhold som utbygger skal oppfylle før et endelig godkjent byggetiltak og forpliktelser er bidrag som utbygger må yte for å få byggetiltak. Skillet kan synes semantisk, og for utbygger er det summen av forpliktelser som gjelder. Skillet er imidlertid viktig fordi det gir kommunene større mulighet til å tilpasse utbyggerbidraget til utbygger og utbyggingens karakter og lokale behov. Forutsetningene, de såkalte planning conditions, omhandler krav om at infrastruktur må være på plass og regulering av kostnadsfordeling mellom kommune og utbygger knyttet til dette. Dette kan gjelde vei/vann/teknisk infrastruktur eller til skole, eller andre behov i lokalsamfunnet. Loven setter ingen begrensninger utover et (bredt) relevanskrav. I tillegg til dette åpner det engelske systemet for development obligation. Dette viser til at kommunen kan kreve at utbygger forplikter seg til å yte et bidrag for å skaffe lokalsamfunnet rimelige boliger (affordable houses).

Helt siden 1991 har planloven hatt en egen bestemmelse, paragraf 106 (S 106) i Town and Planning Act, som gir kommunen rett til å avslå en planning permission dersom utbygger ikke inngår i forhandlinger med kommunen om bidrag til rimelige boliger. S 106 er svært viktig for omfanget av rimelige boliger og har blitt en sentral del av Englands boligpolitikk. Kravet må ses i forhold til skillet mellom eiendomsrett og bruksrett. Når tomten reguleres til boligformål stiger ofte dens verdi betraktelig. Gapet mellom

verdien av eiendommen slik den er før utbygging og verdien slik den er etter ny tillatt arealbruk, ses som samfunnsskapt. Dette berettiger at samfunnets kan kreve en viss andel av verdistigningen, til fellesskapets beste.

### 9.3.3 S 106 og markedets rolle i å forsyne et lokalsamfunn med rimelige boliger

Kommunene i England eier i liten grad byggegrunn og bruker altså plansystemet til å forsyne kommunesamfunnet med byggegrunn til utvalgte formål. Som nevnt fikk kommunene denne retten i 1991 og har siden da brukt den til å skaffe rimelige boliger til hushold som ikke har økonomisk evne til å betale full markedspris.

Bakgrunnen var todelt: både kommunens eget boligtilbud til vanskeligstilte (council houses) og de organisasjonene som tradisjonelt hadde skaffet boliger til økonomisk vanskeligstilte (housing associations) hadde lenge hatt problemer med å skaffe tilstrekkelig byggegrunn. Tomtene var kostbare og de tapte ofte i budrunder, når tomter ble lagt ut for salg. I tillegg har England store problemer med boligområder med ensartede boliger (leiebetingelser) og ansamling av sosialt vanskeligstilte. De ville tilstrebe mer "social mix" gjennom å integrere økonomisk vanskeligstilte i ordinære, kommersielle boligprosjekter der majoriteten av boligene bygges for salg på et marked.

I 1991 fikk kommunene rett til avslå søknader om planning permission dersom utbygger ikke var villig til å inngå i slike forhandlinger. Staten har trukket opp retningslinjer for kommunenes bruk av paragrafen. Det er blant annet nødvendig at kommunen kan påvise at det foreligger et boligsosialt behov og prosjektet må ha et visst omfang i antall boliger for at kommunen kan kreve S 106 forhandlinger (Planning Policy Guidance on Housing (PPG3) (Crook et al. 2002). Grensen for hvor lite prosjektet kan være er senket flere ganger. Det er også bestemmelser om størrelsen på lokalsamfunnet der boligene skal oppføres. Dersom lokalsamfunnet har færre enn 3000 innbyggere, faller kommunens rett til å stille denne type krav bort (Crook et al. 2005, Monk, Whitehead og Burgess 2008). Tersklene settes i de nasjonale Planning Policy Statements (PPS). Hvor stor andel de rimelige boligene skal utgjøre av det samlede antall boliger som utbygger ønsker å bygge, varierer fra prosjekt til prosjekt. Andelen



er blant annet tilpasset behovene lokalt, boligprosjektets karakter og hvor store ytelser utbygger bidrar med per enhet. En oversikt antyder at mellom 10-30 prosent av enhetene i et utbyggingsprosjekt er såkalte affordable units (Crook and Whitehead 2011). Det er viktig å merke seg at ”affordable houses” ikke er sosialboliger i streng forstand, men boliger som er tildelt den boligsøkende til en lavere pris enn markedspris – ofte 20 prosent - gjennom ulike former for særavtaler.

Loven krever at utbygger skal være gjort kjent med at et slikt krav vil komme, og hva slags form ”S 106” betingelsene kan antas å ta i ulike deler av kommunen. Fra statlig hold er det lagt mye arbeid i å få kommunene til å antyde hva bidraget vil medføre av reduserte inntekter for utbygger. Det har vært vurdert å erstatte kommunale forhandlinger om utbyggers bidrag med en fast tariff for hva kommunen kunne avkreve. Standardisering har imidlertid vist seg å være lite tjenelig. Det er derfor ikke innført noe felles ”starting point”, eller felles maler for forhandlingene (Monk et al. 2008). Som nevnt er det utformet et kalkuleringsprogram der utbyggingskostnadene estimeres, som grunnlag for å vurdere rimeligheten i kommunenes krav og betingelser. Endelig bidrag fra utbygger fastsettes gjennom forhandlinger, og som sagt kan utbygger påklage utfallet av forhandlingene (se ovenfor).

Mht formen på utbyggers bidrag, er den mest vanlige framgangsmåten at:

- kommunen setter rammene for antall boligenheter de vil at skal tilbys hushold med lav økonomi og overlater til utbygger og organisasjonen som senere skal drifte boligenhetene til å forhandle om hva utbygger som skal betales for hver boligenhet
- kommunen krever at en prosentandel av tomtegrunnen, ferdig tilrettelagt med infrastruktur og ferdig parsellert, overskjøtes kommunen uten vederlag som så overlater dette til en lokal organisasjon som oppfører boligene og forvalter boligene etter bestemte kriterier.

Ofte går kommunen inn i utbyggers økonomiske vurderinger og tar utgangspunkt i hva utbygger kan forvente å få av inntekter på hver av boligene det forhandles om, og ut fra dette fastsetter kommunen det de ser som rimelig omfang (antall boligenheter)

som skal stilles til rådighet for økonomisk vanskeligstilte hushold og hva som er rimelig kompensasjon for utbygger. Dette danner så grunnlag for videre forhandlinger (ibid.).

Det mest vanlige er at bidraget fra utbygger er fullt integrert i byggeprosjektet som utbygger planlegger. Kommunen har imidlertid også anledning til å kreve bidrag som er frikoblet fra det konkrete byggeprosjektet som foranlediger forhandlingene. Dersom utbygger og kommunen ønsker det, kan bidraget organiseres som såkalte "commuted sums" ved at utbygger i stedet for å avse en andel av boligene i sitt prosjekt til hushold med svak økonomi heller bidrar til boligprosjekter for vanskeligstilte i en annen del av kommunen.

#### 9.3.4 Praktisk gjennomføring: et boligpolitisk regime tilpasset S 106

Utbyggers bidrag inngår i et finansieringssystem der andre offentlige økonomiske låne- og støtteordninger kobles på, og der det etableres systemer for å forvalte boligene i et lengre tidsperspektiv.

Med utgangspunkt i markedspris eller markedsleie utgjør utbyggerbidragene én andel. I tillegg ytes det ofte, men ikke alltid, bidrag fra offentlige myndigheter, gjennom ulike typer tilskudd. Beboeren må betale resten, enten gjennom å stille med egenkapital eller lånt kapital eller i en leiesituasjon å betale den delen av markedsleien som ikke dekkes av tilskudd.

I England kan det søkes om støtte fra et statlig fond for sosial boligbygging (Social Housing Grant) til boligene som oppføres som følge av S 106. Social Housing Grant fordeler sin støtte i henhold til et nasjonalt boliginvesteringsprogram (Nasjonalt Affordable Housing Programme - NAHP 2012). Det er ikke faste satser for hvor mye støtte som kan mottas per boligenhet. Støtten tildeles etter søknad og baseres på et estimat over de samlede byggekostnadene (inkludert tomt) i prosjektet og dokumentert behov i lokalsamfunnet, prosjektets profil etc.

Noen ganger benyttes løsninger med delt eierskap. For den delen som husholdet ikke eier, betales en subsidiert leie. Husholdet kan over tid kjøpe en større del av boligen. Insitamentet til å kjøpe kommer av at den subsidierte leien etter hvert stiger til

markedsleie. Motparten – den organisasjonen som eier den delen av boligen som husholdet ikke hadde økonomisk evne til å kjøpe – blir enig med husholdet om hvordan dette skal gjøres. De pengene som kommer inn gjennom husholdningenes økte eierandel forblir i organisasjonen og anvendes i neste prosjekt. Organisasjoner med denne rollen er underlagt statlig godkjenning og overvåkning (se nedenfor).

Ordningen er prosjektbasert og spesifikk. Det finnes eksempler på utbyggingsprosjekter der prosjektet ikke fikk (tilstrekkelig) støtte hos myndighetene og ikke kunne bære alle de nødvendige bidragene selv. Utbygger har da fått bygge uten å yte bidrag. Det finnes også eksempler på prosjekter som har fått støtte fra Social Housing Grant, men der hele prosjektet er skrinlagt fordi utbygger ikke fant prosjektet lønnsomt (Monk et al. 2005). Ordningen er konjunkturutsatt fordi den innebærer en byrde for utbygger/grunneier. Når aktiviteten i nybyggingsmarkedet er høy, øker omfanget på affordable houses framskaffet gjennom S 106, og avtar når nybyggingsmarkedet er rolig. Finanskrisen har følgelig redusert omfanget av nye enheter framskaffet gjennom S 106, men ikke avskaffet ordningen (Morrison and Burgess 2013).

Englands bruk av reguleringsmyndighet for å skaffe rimelige boliger, S 106, forutsetter en aktør som forvalter bidragene fra utbygger (og eventuelt fra det statlige Social Housing Grant) og de boligene som oppføres med slike bidrag. Kommunen kan selv innta denne rollen, eller det kan gjøres av andre aktører som er spesialisert på denne type støtteordninger og denne type boliger. I England forvalter kommunene knappe 25 prosent av de boligene som forhandles fram. De øvrige forvaltes av private utbyggere, boligbyggelag og spesialiserte ikke-statlige organisasjoner (NGO'er). Det er etablert en ordning med såkalte registrerte tilbydere (Registered Providers, RP). Betegnelsen viser til en form for nasjonal godkjenningsordning. Det er bare godkjente RP'ere som kan søke tilskudd fra det statlige fondet. En oversikt over aktuelle bedrifter eller organisasjoner som har en avtale om å kunne søke om finansiell støtte inneholdt i 2011 totalt 146 utbyggere og boligselskap (HCA/NAHP 2012). I praksis er dette mellom 10 og 15 RP'ere per fylke. De siste årene har kommersielle boligutviklere i økende grad etablert en egen enhet i foretaket som drifter tilskuddene og forvalter boligene. Dette er trolig først og fremst aktuelt for store boligutviklingsforetak som er partner i

mange 'S 106' forhandlinger. Uansett modell er det en forutsetning at den organisasjonen som skal tildele og forvalte disse boligene er sertifisert for oppgaven.

Den store variasjonen i aktører gir kommunene et stort spillerom: kommunen kan i realiteten åpne for en konkurranse der ulike RP-ere konkurrerer om å "få oppdraget". Dermed kan profilen tilpasses karakteren på boligtilbudet som ønskes etablert. Nødvendigheten av lokalt tilpassede løsninger framheves både i ulike politiske dokumenter (ODPM 03 PD 01721) og i forskning om ordningen (Monk et al. 2006, 2008).

### 9.3.5 England – en oppsummering

Englands ordning med en planlov som tillater at kommunen stiller som betingelse at utbygger bidrar til oppføring av en liten andel rimelige boliger i alle nye boligprosjekter, en stat som har et fond der det kan søkes tilskudd til oppføring av nye, rimelig boliger og et system der dette tilskuddet forvaltes gjennom delt eierskap eller klausuleringer synes å være langt fra en norsk modell. Nordahl (2013) viser at innskrenkningen i norske kommuners bruk av utbyggingsavtaler som ble innført i 2006 må reverseres, tilskudd til nybygging med sosial profil må utvides og boligbyggelag og/eller boligstiftelser må få nye roller, dersom Norge skulle innføre en liknende versjon.

England opplevde stor skepsis fra utbyggere da ordningen ble innført. Sterk vekst i boligprisene på 1990-tallet og helt fram til 2007, sammen med tung institusjonell forankring og konsistent praktisering, har gjort at utbyggere selv mener at de kan kompensere for bidragene gjennom reduserte tomtekostnader (Barlindhaug et al. 2012). Finanskrisen har ført til fall i boligprisene i deler av England, og ordningen er igjen under press. Den utvidede klageadgangen og skoleringen av planleggere i utbyggingsøkonomi har bidratt til økt forståelse for prosjektenes økonomiske bæreevne, noe som ser ut til at ordningen er mer robust, og ikke mindre (Morrison and Burgess 2013).

## 9.4 Danmark

### 9.4.1 Om plansystemet

Det er mange likhetstrekk mellom boligplanlegging i Danmark og Norge. Også i Danmark er det kommuneplanen som legger premissene for reguleringsplaner og lokalplaner. De sistnevnte kan også utarbeides av private, selv om danske kommuner utarbeider flere lokalplaner enn norske kommuner utarbeider reguleringsplaner. I dette ligger det også et styringsredskap for kommunene. Barlindhaug og Nordahl (2011:85) viser samtidig at lokalplanene er mindre bindende når det kommer til byggerettigheter. Om intensjoner ikke følges opp i reguleringsplanene kan derfor kommunen nedlegge bygge- og deleforbud i et år, i påvente av ny plan. På denne måten kan kommunen følge prosjektene tettere og stoppe utbygging som ikke ivaretar de intensjoner kommunene har lagt inn i lokalplanen.

Det tilligger kommunen et ansvar å lage en oversikt over de områdene som skal detaljreguleres. For en grunneier eller utbygger som vil endre status på sin eiendom på denne oversikten, kan dette gjøres ved en utbyggingsavtale (Lov om planlægging av 2009, § 21b). Utbygger må imidlertid bære kostnadene ved å oppgradere området. Dette reguleres i samme lov. Disse utbyggingsavtalene omfatter enten teknisk infrastruktur eller planutformingen og er aktuelle ved reguleringsplanprosesser (Schmidt et al. 2013:170). Selv om det er kommunen som lager disse planene, kan utbygger bidra på visse nærmere spesifiserte vilkår. Disse går blant annet på:

- Rekkefølgebestemmelser
- Utnyttingsgrad, herunder en utvidelse av utbyggingsvolum om utbygger er med på å betale en del av infrastrukturen. Adgangen her er imidlertid snevrere definert enn i Norge.
- En utbyggingsavtale kan også hjemle forhold knyttet til den tekniske infrastrukturen.

Som i Norge deltar både kommuner og private på tomtemarkedet. Kommunene må ha en helhetlig plan bak tomtekjøpet. Mange kommuner har store arealer som er tilgjengelig for salg. Markedssituasjonen har imidlertid gjort at omsetningen er lav.

Dette gjelder både en stor bykommune som Roskilde på Skjælland og en landkommune med flere småbyer, som Guldborgsund kommune på øyene Lolland og Falster i syd.

En tilgjengelig tomteportefølje gir kommunene større mulighet til å drive en aktiv tomtepolitikk enn norske kommuner. Dette styrker også styringsmulighetene, sammenliknet med norske kommuner som i begrenset grad sitter på de samme tomtearealene. Her vil det naturlig nok variere en del både hvilke tomtearealer danske og norske kommuner sitter med. I prinsippet kan også norske kommuner være aktive i tomtepolitikken gjennom kjøp og salg. Når dette gjøres i så vidt begrenset grad i Norge, har dette blant annet sammenheng med prisnivået. Dermed er vi også inne på premissene for ulike strategivalg mellom norske og danske kommuner. Fordi prisene på boliger og tomter har vært fallende i Danmark over noen tid, har det vært vanskelig å finne kjøpere når kommunene vil selge. Som en følge av dette har store kommuner, som for eksempel Roskilde, blitt sittende igjen med tomtereserver, som selv om de legges ut på kommunens nettside, ikke er solgt. Dette til forskjell fra situasjonen fram til i dag i norske storbykommuner, hvor prisnivået gjør at tomteoppkjøp i mange tilfeller blir for kostbart for kommunene, selv om kommunene kan selge tomtene videre, og gitt at markedet holder seg på samme nivå, unngå å tape penger på kjøpet.

Kommunalt salg av tomt kan også finne sted under markedspris, om det stilles spesifikke krav til arealanvendelsen, for eksempel ved at formålet defineres. Dette kom inn etter en lovendring i 2008. Dette gir danske kommuner en mulighet til å søke å realisere boliger for bestemte grupper, for eksempel eldre (jamfør Schmidt et al. 2013:171). En interessant modell for å skaffe boliger til bestemte grupper, det være seg eldre, eller andre, som blant annet benyttes av Roskilde kommune, er å benytte tomtesalg i kombinasjon med reguleringsmyndighet. Kommunen benytter seg her av sin mulighet til å regulere et gitt areal som de selv eier til et gitt boligformål, for deretter å legge arealet ut for salg. Dette vil i praksis fungere som en heftelse på tomten, og kunne bidra til at verdien forringes, noe som i neste omgang kan gjøre det lettere for kommunen å få solgt tomten til interessenter som vil ha interesse av å realisere kommunens intensjon med tomten (se for øvrig Schmidt et al. 2013:173).

En annen variant av samme modell som også kan benyttes av danske kommuner, er at kommunen går i dialog med en gruppe interessenter som vil realisere boliger for en definert gruppe. Dette kan for eksempel være i forbindelse med etablering av bofellesskaper for funksjonsfriske eldre eller andre. I dette tilfellet kan gruppen med eldre gå sammen om en henvendelse til kommunen om kjøp av tomt for å realisere et boligprosjekt. Gitt at man finner en egnet tomt i kommunens eie, kan kommunen regulere denne til formålet og legge den ut for salg til formålet. I disse tilfellene vil kommunene følge opp at boliger realiseres i henhold til det som var intensjonen ved reguleringen, noe som blant annet skjer gjennom kommunenes godkjenningsmyndighet. Utover dette praktiseres ingen heftelser i form av tildelingskrav, kriterier, prisregulering ved videresalg eller annet.

Salg av tomter kan ellers organiseres på to måter, lisitasjon eller auksjon (Barlindhaug og Nordahl 2011). Ved lisitasjon må utviklerne skissere en ”plan for området, med utnyttelsesgrad, volum, fordeling mellom type virksomheter etc.” (Barlindhaug og Nordahl 2011:86). Her selger kommunene til den som har det beste tilbudet, etter takst. Ved auksjon setter kommunen en minstepris, som så utbyggerne kan toppe.

Vi ser også at det i danske kommuner er en større tilbøyelighet til å ta kontakt med boligselskaper, tilsvarende norske boligbyggelag, for å gjøre avtaler om å realisere boligprosjekter rettet mot bestemte målgrupper.

#### 9.4.2 Boligkategorier i Danmark

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

Danmarks boligmarked er sammensatt av 5 ulike boligkategorier: tre former for leie og tre former for eie. Innenfor kategorien eieboliger skiller en i Danmark mellom parcellhuse og

andelsboliger. Innenfor kategorien leieboliger, skilles det mellom kommunal utleie, privat utleie og allmenntjenesten.

Selveie gjennom parcellhuse minner om selveide eneboliger på egen tomt slik vi kjenner det fra Norge. Selveierformen er som i Norge: fri prisdannelse og salg gjennom direkte kontakt mellom kjøper og selger. Kjøper finansierer boligen på egen hånd og salget er avsluttet når prisen i sin helhet er innbetalt. Selveierformen brukes i dag også om leiligheter og rekkehus. I likhet med Norge kan boligeier ta lån med pant i boligen og dette er den vanligste formen for finansiering av kjøpet. Eventuelle statlige subsidier framkommer gjennom skattesystemet.

Omtrent 50 prosent av boligmassen i Danmark er organisert som parcellhuse og andre selveierformer.

Selveie gjennom andelsboliger er en form for eie der beboere eier i fellesskap gjennom en forening. Et andelsboligselskap er et selskap som eier et boligbygg og som tildeler beboerne eksklusive bruksretter til bestemte boenheter i bygget. Fram til 2001 gav staten tilskudd til oppføring av andelsboligbygg. Siden bygging av denne type boliger lenge utløste rett til subsidier til oppføringen av bygget, innførte Danmark i 1980 en kvote for hvor mange andelsboliger som kan bygges i ulike felt/ulike kommuner (gjelder private andelsboliger).

Som eier av boligbygget kan andelsboligforeningen selv beslutte prinsipper for tildeling av de eksklusive bruksrettene. Ledige boliger annonseres for salg i de fora selskapet selv ønsker. En boligsøker som melder sin interesse blir vurdert i henhold til reglene som selskapet har satt opp. Dersom boligsøkeren oppfyller kriteriet, kan søkeren kjøpe seg inn i selskapet – og overtar den eksklusive bruksretten til enheten som selges. Den tidligere eieren av enheten gir fra seg andelsbrevet og bruksretten og mottar betalingen fra den boligsøkende som kompensasjon. I 2005 ble det mulig for andelshavere å låne penger med pant i sitt andelsbrev. Andelselskap brukes også i dag i nybygging, men i liten utstrekning.

I dag dannes private andelsboligselskap oftere som middel for å endre eierstrukturer i den eksisterende boligmassen. Dette gjelder eksempelvis i situasjoner der private leiegårder skal selges og beboerne som har leid boliger i gården ønsker å kjøpe hele gården.



I slike gårder har beboerne rett til å kjøpe gården til samme pris som en ekstern kjøper har tilbudt – dvs. de har rett til å tre inn i avtalen mellom kjøper og selger. Beboerne danner så en andelsforening og fordeler eksklusiv bruksrett til de ulike boenhetene. Ca 1/3 av alle Københavns boliger er organisert som private andelsboliger.

Andelsboligforeningene har dannet en sammenslutning for å ivareta sine interesser (Andelsboligforeningenes felles representasjon). De ulike andelsforeningenes medlemskap i interesseforeningen er frivillig. Andelsboliger utgjør mellom 7 og 8 prosent av alle boliger i Danmark.

Når det gjelder utleieboliger skiller danskene mellom kommunal utleie, privat utleie og allmenntjenesten. Kommunal utleie er boliger som kommunen eier og kan tildele boligsøkere med behov for bistand. Tilgang til boligene er sterkt behovsprøvd, og denne kategorien utgjør omtrent 2 prosent av boligmassen.

Privat utleie kan ta ulike former, fra private boligeiere som leier ut en enkelt bolig for kortere eller lengre periode til kommersielle, profesjonelle boligutleiere. Danmark har flere profesjonelle boligutleiere. Tilbudet av privat leide boliger utgjør til sammen omtrentlig 18 prosent av boligmassen. Danmark har statlig regulering av husleien, differensiert etter boligens alder. Dette utdypes ikke her.

Allmenntjenesten utgjør den største kategorien av utleieboliger. Ordningen med allmenntjenstlige boligforetak går langt tilbake i tid og startet relativt broket men har nå blitt en mer enhetlig samling med allmenntjenstlige boligforetak underlagt lov om ”allmenntjenstlige boligselskaper”. Det finnes i dag mellom 6 og 7 000 allmenntjenstlige boligselskaper.

Allmenntjenstens selskaper har felles regler for tildeling og husleiefastsettelse: Når allmenntjenstlige boliger oppføres er disse finansiert gjennom statlige lån til selskapet. Loven regulerer at boligselskapet skal betale ca 5-6 prosent i fastrente på dette lånet. Dersom renten på lånet skulle overstige dette, skal staten dekke mellomleget. I de senere årene har lånerenten vært betydelig lavere uten at dette har ført til økt nedbetaling. Husleien for den enkelte beboer skal fastsettes etter prinsippet om kostpris. Når bebyggelsen oppføres, lages det en finansieringspakke med utgifter og estimerte inntekter.

Leien settes slik at den dekker utgiftene til selve byggingen, samt en sum for drift, forvaltning og vedlikehold av bygget. Faste drifts- og forvaltningsutgifter er fastlagt etter en tariff som skal sikre forsvarlig vedlikehold.

Beboerne i selskapets boliger kan selv bestemme om de vil øke leien for å sikre penger til andre aktiviteter enn drift, forvaltning og vedlikehold (deriblant sosiale tiltak/aktiviteter). Dersom beboerforeningen finner at de vil øke leien betydelig (over 25 prosent) må det gjennomføres en uravstemning. Selskapene varierer også i størrelse, fra ca 10 boliger til 5 000. Normalen er 2 000 boliger.

### 9.4.3 Tildelingsregler i allmennyttige boliger

Første kriterium for å få leie en bolig i allmennyttige boligselskaper er at boligsøker er medlem. I dag har foreningene 15 års aldersgrense for innmelding. Når en bolig blir ledig, annonseres dette i foretakets organer og interesserte kan melde seg.

Boligsøkere som allerede har en bolig gjennom selskapet kan melde seg inn i en kø for andre boliger og vil da ofte komme foran nye medlemmer/nye søkere. Lov om allmennyttige boligselskap åpner for at kommunen kan disponere 25 prosent av boenhetene i et allmennyttig foretak. Boligselskapet kan ikke blande seg opp i kommunenes kriterier for valg av beboere.

Det var lenge kun medlemsansiennitet som var utslagsgivende for tildelingen, dvs. ingen økonomiske kriterier knyttet til boligsøker. Det har imidlertid vist seg at noen boliger fylles av bestemte grupper (eksempelvis somaliere). I slike områder hender det at en som får tildelt bolig, og som ikke tilhører den dominerende gruppen beboere, trekker seg og takker nei. Dette har over tid gitt en selvforsterkende etnisk homogenitet innenfor de allmennyttige boligselskapene. Derfor har kommunen lov til å dispensere fra ventelisten og kan nå eksempelvis tilby etnisk danske som er lenger ned på ventelisten en bolig, selv om en somalier står foran. Somalieren får da tilbud i en annen del av byen. Dette er tiltak for å sikre etnisk miks i de allmennyttige boligforetakene.

I enkelte allmennyttige foretak er det kommunen som står for all tildeling. Prinsippene er de samme som beskrevet ovenfor, men kommunen kan sette sammen beboere i hht egen venteliste og ventelisten som foretaket har.

De allmennyttige boligene utgjør drøye 20 prosent av boligmassen i Danmark.

## 9.5 Sverige

### 9.5.1 Om plansystemet

Planpolitisk, har svenske kommuner planmonopol og dermed enerett på utarbeidelsen av detalplaner. Selve utbyggingen skjer i hovedsak av private aktører. Lovmessig er det imidlertid begrenset hva kommunene kan overlate til private utbyggere å betale av infrastruktur (Barlindhaug og Nordahl 2011:90), selv om forhandlingsplanlegging er tiltakende også i Sverige. I dette ligger at en på politisk lokalt nivå ikke går inn og styrer i detalj, men søker måloppnåelse gjennom forhandlinger med private aktører.

Planpolitisk skal alle arealer som inngår i kategoriene ”allmän plats”, ”kvartersmark” og ”vattenområde” detaljplanlegges. For ”kvartersmark”, som omfatter blant annet byggeområder, skal alltid formål defineres i kommuneplanen.

Svenske kommuner selger tomter til private boligutviklere, basert på en spesiell ordning kalt ”markanvisning”. Kommunen kan også inngå en avtale med utbygger om hvordan tomten skal benyttes, en såkalt ”exploateringsavtal”, som er en kombinasjon av utbyggingsavtale og reguleringsplan. Kommunenes handlingsrom når det kommer til hvilke kostnader de må dekke og hvilke inntekter de får, er imidlertid så smalt, at det påpekes av Barlindhaug og Nordahl (2011) at ”det økonomiske insitamentet til å drive omfattende tilrettelegging for boligbygging ikke er tilstede” (s.91). Dette henger igjen fra etterkrigstidens boligbygging, hvor kommunen bar mye av utgiftene til infrastruktur for å holde boligutgiftene nede. Barlindhaug og Nordahl argumenterer med at siden det lenge har vært komplisert hvor mye en kommune kan forlange at en privat utbygger dekker av kostnader ved en utbygging, har kommunene i stede begynt å benytte såkalte ”explorateringsavtaler” (Barlindhaug og Nordahl 2011:91).

Dette er et rettslig verktøy som benyttes for å presisere innholdet til et byggeprosjekt og berørte parters forpliktelser. Partene i en slik avtale er som regel kommunen og private aktører. Grensene for hva kommunen kan legge inn i en slik avtale er imidlertid

usikkert. Dette har blant annet sammenheng med utilstrekkelig lovgivning og begrenset praksis med denne type avtale.

Disse avtalene er derfor under revisjon. Intensjonen er å komme frem til avtaler der veier og tilhørende infrastruktur blir finansiert ved en egen skatt, men hvor kommunene gis ansvaret for dette, i tillegg til fellesområdene (Barlindhaug og Nordahl 2011:91).

Noen kommuner, som Stockholm og Malmø sitter på store arealer, og disse kan disponeres i de kommunale planene. Her kan kommunene inngå avtaler med utbyggere om salg av areal for gitte formål. Utbyggere avventer så en tilvisning, som de har to år på seg til å utarbeide en detaljplan for. Når planen så er akseptert av kommunen, foretas en ”byggemodning”, i form av vei, vann, avløp og annen infrastruktur, som så legges inn i prisen som utbygger betaler for arealet (Barlindhaug og Nordahl 2011:92). Dette prinsippet følges for eksempel av Stockholm kommune. Et alternativ er å la utbygger ta ansvaret for å bygge ut infrastruktur. I følge Barlindhaug og Nordahl utformer kjøper så en detaljplan med antall enheter etc., som så danner grunnlag for prissettingen.

Detaljplanene under det såkalte markanvisningssystemet er ikke bindende. Hva som tillates bygget avgjøres i den politiske behandlingen. I tillegg er prisen tilpasset byggeprosjektet som planlegges gjennomført (Barlindhaug og Nordahl 2011:92). I dette ligger også en tilpasning til hvordan en politisk ønsker å utnytte et gitt område.

Som styringsredskap er erfaringene med denne ordningen gode i svensk utbyggingspolitikk. Kommunene har en mulighet til å tilpasse prisen til omgivelsene, noe som kan initiere boliger selv i områder det ellers ikke ville vært like attraktivt å bygge ut. Barlindhaug og Nordahl viser i denne sammenhengen til at kommunen kan ta initiativ overfor private grunneiere for slik å få i gang et salg av areal (Barlindhaug og Nordahl 2011:93).

### 9.5.2 Boligkategorier i Sverige

Den største forskjellen mellom det norske og svenske boligmarkedet er den store plassen den såkalte allmännyttan har i det svenske boligmarkedet. Både allmännyttige boligorganisasjoner og boligkooperasjonen har store andeler av boligmarkedet i Sverige. De er som oftest organisert som aksjeselskap, der

kommunen er eier av aksjene, formelt sett, mens beboernes innflytelse går gjennom hyresgästforeningen. Disse er delt opp etter kommune. Kommunale boligselskaper disponerer om lag 22 prosent av boligmassen i Sverige og har vært regulert gjennom korporative avtaler. Dette ble endret ved en lovendring i 2011, hvorpå huseleien skulle bestemmes "affärsmässig". Det åpnes også for i større grad å kunne selge boligene. Interessant i denne sammenhengen er den overgangen som skjer, særlig i storbyregionen rundt Stockholm, hvor en høy andel leietakere kjøper boligene ut av allmännyttan og går sammen om å etablere borettslag. Dette er relevant i forhold til spørsmålet om kommunal innflytelse over boligmassen.

## 9.6 Oppsummering av alle de fire landene

Lovendringene i 2008 har ført til at praksis i England og Nederland har en del likhetstrekk, til tross for at plansystemene er prinsippielt ulike. I begge land har staten gjennom planlovgivningen gitt kommunene rett til å fastsette en differensiering mht. boligtype i private kommersielle boligprosjekter, så lenge dette er dokumentert og varslet på forhånd i kommunens plandokumenter. I begge land har kommunene rett til å avvise utbyggingsforslaget hvis utbygger ikke responderer på kommunens krav.

Kommunene i England kan, dersom de har dokumentert behovet, kreve at utbygger på ulike måter betaler et bidrag for å sikre at en andel av boligene blir rimelig og kan tilbys hushold med lavere inntekter. Kommunene kan også kreve bidrag til infrastruktur. Manglede vilje hos utbyggere til å imøtekomme kommunenes krav gir grunnlag for å avvise prosjektet. I England fastsettes detaljene på basis av forhandlinger om konkrete byggeprosjekter der samlede kostnader og estimerte inntekter utgjør forhandlingsgrunnlaget.

Kommunene i Nederland kan, dersom det er varslet i den lokale planen, bruke forkjøpsrett til arealer som legges ut for salg, og ekspropriere, dersom kommunen anser det som viktig. Kommunene kan kreve bidrag til teknisk infrastruktur etter en fastsatt norm, og de kan kreve fordeling av boligkategorier i prosjektet. I tillegg kan kommunene også kreve at sosiale utleieboliger og sosiale eierboliger, skal bære en lavere andel av infrastrukturkostnadene enn ordinære boliger. Også her er

manglende vilje hos utbygger tilstrekkelig grunn til å avvise prosjektet.

En prinsipiell forskjell er at i England bærer utbygger en del av disse kostnadene direkte, mens det i Nederland bæres indirekte. I Nederland overføres verken arealer eller boligenheter, men utbyggers inntekter vil være lavere enn om alle enhetene ble solgt til markedspris

Både Danmark og Sverige har planleggingsmonopol også for detaljplaner. Dette kan omgås, slik Barlindhaug og Nordahl viser i sin studie (2011) ved å inngå ulike utbyggingsavtaler med private aktører. I Danmark kan utbyggere utforme planene, mot å bære kostnadene ved dette. I dette ligger også at utbyggere kan få utvikle områder som er utbyggingsaktuelle, men mot å betale infrastrukturen. Danske kommuner har også i noen grad mer tilgjengelig areal, noe som gir de en større mulighet til å være utbyggingspolitisk aktive gjennom salg av tomter.

I Sverige kan kommunene tilvise arealer innenfor rammene av egne behov og markedssituasjonen. De utbyggerorienterte exploateringsavtalene er relevante inn i dette.

I sum gir dette et inntrykk av at ulike sektorinteresser er mer koordinert både i Sverige og Danmark enn det er i Norge, hvor byggeareal i hovedsak anskaffes privat, samtidig som private også bidrar finansielt i ulike infrastrukturiltak. Statlige sektorinteresser på sin side fremføres mindre koordinert, for eksempel innenfor tilsyns- og innsigelsessystemet.

## 10 Oppsummering, drøfting og anbefalinger

### 10.1 Innledning

I de siste 10-årene synes handlingsrommet for kommunene i utbyggingspolitikken å være innskrenket. Dette skyldes flere forhold:

- Staten stiller i dag i svært beskjeden grad rimelige låne- og støtteordninger til disposisjon for kommunene i utbyggingspolitikken. For utbyggere og individuelle hushold er det Husbankens grunnlån til nye boliger, med noe lavere rente enn det en kan oppnå i private kredittinstitusjoner, som er statens bidrag.
- I tillegg har staten strammet inn kommunens handlingsrom for å bruke nybyggingspolitikken til å ha eksplisitt sosial profil.
- Dels har også EØS-regelverket strammet inn kommunenes virksomhet, blant annet gjelder det for noen typer av samarbeid mellom boligbyggelag og kommunen.

I dette bildet ser vi at kommunale subsidier for å oppnå ulike mål i utbyggingspolitikken i hovedsak gis gjennom å stille rimelige kommunale tomter til rådighet for ulike utbyggere eller individer. I mindre grad ble det knyttet direkte pengemessig kommunal støtte i utbyggingspolitikken. Effekten for den kommunale økonomien er imidlertid den samme i begge tilfeller.

Tabellen nedenfor viser en oversikt over målene og de virkemidlene vi mener å ha fanget opp at storbykommunene i dag benytter. Med utgangspunkt i denne tabellen vil vi oppsummere funnene fra tidligere kapitler, sette dem i sammenheng og drøfte

mulighetene for i større grad å oppfylle målsettingene som kommunene har i utbyggingspolitikken.

Gjennomgangen av diverse kommunale dokumenter viser at storbykommunene har ulike målsettinger knyttet til utbyggingspolitikken. Å tilrettelegge boligbygging for å møte en ønsket eller forventet befolkningsvekst er et mål som er felles for alle kommunene. Når det gjelder målsettinger på områdenivå, særlig ønsker om en balansert befolkningssammensetning og sosial profil, har storbyene ulike ambisjonsnivåer.

Tabellen er bygget opp som en matrise med målsettinger langs den vertikale akse og ulike typer virkemidler langs den horisontale. Inndelingen reflekterer til dels oppbyggingen av rapporten. Storbyenes bruk av reguleringsmyndigheten er beskrevet i kapittel 0, mens tomtepolitikk er beskrevet i kapittel 0. Som nevnt er det i dag få statlige låne- og støtteordninger knyttet til utbyggingspolitikken. En historisk gjennomgang av denne typen ordninger er beskrevet i kapittel 5. De kommunale bidragene i utbyggingspolitikken kan dels være å finne i kommunens utøvelse av tomtepolitikk eller de kan oppstå når kommunen bruker sin planmyndighet. Slike bidrag blir beskrevet både i kapittel 0 og 0. Blant de kommunale bidragene har vi også inkludert kommunens framskaffelse av kommunalt disponerte utleieboliger på områdenivå. Å selge boliger i områder med for store andeler og kjøpe/bygge nye i andre områder kan være et ledd i å oppnå en mer balansert befolkningssammensetning.

Som en siste type virkemiddel har vi satt opp organisatoriske grep, først og fremst knyttet til den rollen som er tillagt tomteselskapene i de kommunene som har dette, men også bevisste strategier knyttet til å involvere kommunen i utbyggingsselskaper eller i andre former for sameie modeller med private utbyggere. I kapittel 6 beskriver vi hvordan kommunene generelt er organisert og hvordan oppgavene knyttet til reguleringsmyndighet, tomtepolitikk og plan/byggesaksbehandling er organisert.



Tabell 10.1 Mål og virkemidler i utbyggingspolitikken. Alle storbyområdene

| Mål  | Reguleringsmyndighet   | Tomtepolitikk   | Statlige låne- og støtteordninger                       | Kommunale bidrag   | Organisatoriske grep   |
|--|--|---|---|--|--|
| Bygge "nok" i forhold til antatt eller ønsket befolkningsvekst | <p>Legge til rette arealer gjennom kommune(del)planer (utbyggingsretninger) områdeplaner og regulering (område- og detaljregulering)</p> <p>Tar aktive grep for å få kommunal infrastruktur på plass, med utbyggingsavtaler knyttet til utbyggerbidrag</p> <p>Gjennomføringsavtaler</p>  | <p>Kjøper eller inngår avtaler om arealer for boligbygging i konkurranse med utbyggere.</p> <p>Strategisk og målrettet kjøp av eiendom/ makebytte</p> <p>Kjøper opp og selger grunn for å få markedet til fungere bedre. Drar med mindre aktører for å forbedre konkurransen.</p> | Husbankens grunnlån                                     | <p>Katalysator for å koordinere grunneiere</p> <p>Modeller for finansiering av kommunal infrastruktur</p> <p>Beregningsmodeller for fastsettelse av utbyggerbidrag</p> | <p>Boligforum med utbyggere</p> <p>Selskapsdannelser med private utbyggere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sameiemodell</li> <li>- selskapsmodell</li> </ul> <p>Tomteselskap</p> |
| Balansert befolkningsutvikling/ sosial profil i områder        | <p>Sandnesmodellen med aktivt oppkjøp av grunn, regulerer og selger tomter til fastpris til utbyggere som kan bygge med lave salgspriser.</p> <p>Sandesmodellen har kriterier for hvem som får kjøpe i prosjekter som tomteselskapet utvikler</p> <p>Reguleringsbestemmelser om varierte boligtyper og boligstørrelser</p> <p>Stavangers selvbyggermodell. Rimelige tomter og egeninnsats for økonomisk vanskeligstilte.</p> |   | Tilskudd til framskaffelse av kommunale utleieboliger   | Selge kommunale utleieboliger i noen områder, bygge nye (og kjøpe) i andre   | Tomteselskap   |
| Bærekraftige løsninger   | Planlegge nye næringsarealer ved transformasjon sentralt   |   | Statlige bidrag gjennom bypakker til transportløsninger | Kommunenes bidrag i bypakker til transportløsninger  | Regionalt koordinert arealbruk på tvers av kommuner.   |
| Kvalitetsprinsipper  | Uteområder, parkeringsnorm, boligkvalitetskrav   | Kvalitetskrav ved tomtsalg  | Husbankens grunnlån – krav utover TEK                   | Lavere avkastning på tomter enn ved fritt markedssalg.   |  |
| God arealutnyttelse  | Tilrettelegger   |   |   |  |  |

Hvis utbyggingspolitikken skal drives uten kommunale bidrag og uten at flere statlige virkemidler stilles til disposisjon, står en igjen med det handlingsrommet som lovverket gir. Vil kommunen oppnå et boligtilbud under markedspris, for å bidra til utjevning mellom områder, må noen måtte bære kostnadene for dette. I utgangspunktet er det fire aktører som kan bære slike kostnader; staten, kommunene, utbyggere og grunneiere. Uten at stat og kommune bidrar må kostnadene knyttet til å oppnå disse målene bæres av utbygger og/eller grunneier.

Gjennom lovverket er det laget rammer for hva som kan belastes utbygger. Utbyggerens forutsigbarhet for hva slags krav de vil bli stilt ovenfor, vil måtte reflektere hva de vil være villig til å betale for tomteareal. I et perfekt marked vil det være grunneier som belastes kostnadene ved de kravene som kan bli stilt. Ved å stille for mange krav til utbygger, kan kommunen dempe betalingsviljen for tomteareal så mye at grunneier heller ønsker en annen anvendelse enn boligbygging på sine arealer, og volumet på boligbyggingen kan som følge av dette bli mindre enn kommunen ønsker. Det er imidlertid i og rundt de største byene at tomteprisene er høyest. Verdiene mange utbyggere eller grunneiere sitter på er dels skapt av offentlige investeringer i infrastruktur lagt ned av offentlige myndigheter over lang tid. Grunnlaget for indirekte å presse ned tomteprisene gjennom at kommunen stiller krav kan derfor sies å være tilstede. På den måten får kommunene tilbake noe av verdistigningen den selv har bidratt til. Gir dette grunnlag for å meisle ut en egen statlig storbypolitikk for boligutbygging, som gjør det mer legitimt for kommunene å få sin del av den verdistigningen på areal som de gjennom investeringer har bidratt til?

I økonomisk litteratur understrekes det ofte at en ikke kan ha flere målsettinger enn en har virkemidler. Innenfor dagens rammebetingelser og handlingsrom i utbyggingspolitikken kan det sies at det er for mange målsettinger sammenlignet med de virkemidler en har til disposisjon, selv om *ett* virkemiddel *kan* bidra til å oppfylle flere målsettinger. Enten må kommunen gi opp mange av målsettingene, eller skissere hvilke endringer i lovverk og statlig støtte som er nødvendig for å kunne oppfylle målene.

Det har vært en tydelig innskrenkning i omfanget av virkemidler og dermed i kommunenes handlingsrom i de siste tiårene. Likevel

formulerer flere av kommunene målsettinger knyttet til befolkningssammensetningen i ulike områder. En mulighet er å tilpasse målstrukturen til de virkemidlene en har til rådighet, en annen mulighet er å forsøke å utvide handlingsrommet slik at de målsettingene som kommunene har i dag faktisk kan nås.

I de neste to delkapitlene oppsummerer vi funnene i prosjektet knyttet til kommunens bruk av planautoritet og hvordan kommunene opptrer i tomtemarkedet og hva slags tomtepolitikk de har.

## 10.2 Byenes bruk av reguleringsmyndighet

### **Nybygging som fortetting og byomforming**

Utbyggingsformen i storbyene har endret karakter fra utstrakt feltutbygging til at mesteparten av nybyggingen nå foregår innenfor den eksisterende byggesonen. Dette skjer gjennom fortetting av eksisterende boligområder og som byomforming der formålet i reguleringsplanen endres til bolig, ofte i kombinasjon med næring.

Fortetting av eksisterende boligområder er mindre komplisert enn større byomformingsprosjekter. Fortetting kan enklest skje gjennom fradeling av en tomt. I andre tilfeller rives eksisterende boliger, og tomten får deretter en høyere utnyttelse. I områder rundt kollektivknutepunkter kan en gjennom å fatte reguleringsvedtak som gir økt utnyttelse åpne for at småhusbebyggelse omdannes til mer kompakt blokkbebyggelse. Her vil ”markedet ordne opp” og prosessene går nærmest av seg selv. Ofte blir ikke utbyggerne pålagt investeringer i infrastruktur fordi den eksisterende kapasiteten er stor nok.

I byomformingsprosjektene er situasjonen mer kompleks. Her kan det kreves betydelige investeringer i teknisk infrastruktur som kommunen ser seg nødt til å la utbyggerne helt eller delvis finansiere. Utbygging kan være ha et rekkefølgekrav som ikke bare krever kommunale investeringer, men kan være avhengig av at statlige instanser finansierer veier og bane. I tillegg kan eierstrukturen være kompleks, slik at en utbygging krever en organisering av grunneierne.

Både fortetting og byomforming forutsetter at grunneier finner det mer lønnsomt med boligutbygging enn nåværende aktivitet og

utnyttelse av tomten eller området. Dette krever ofte statlige og kommunale investeringer for å gjøre området attraktivt, samtidig som kommunen ikke må belaste grunneiere med for mange forpliktelser som fører til et sterkt press om en høy utnyttning av tomten eller manglende framdrift og gjennomføring av prosjektene.

### **Handlingsrommet i dagens lovverk**

Dagens Plan- og bygningslov gir kommunen en rekke virkemidler i utbyggingspolitikken, men gir også en del begrensninger knyttet til hva det er mulig å få til når kommunen regulerer privat grunn.

Noen av virkemidlene for å utløse boligbygging for å dekke et demografisk behov for boliger, finner vi utenfor boligpolitikken. Kommunen kan være aktive i etablering av veier, baneløsninger og annen opprustning for å gjøre områdene attraktive som framtidige boligområder, hvilket betyr høye nok salgspriser for utbyggerne. Kommunene er i denne sammenhengen avhengig av samordning, avklaring og samfinansiering med regionale og statlige etater. Gjennomgangen viser at kommunene bruker betydelige ressurser på å koordinere statlige etaters investeringer. Dette gjøres på detaljplannivå og på kommuneplannivå. Gjennomgangen viser også at koordinering av kommunens egne investeringer er krevende.

Kommuneplanens arealdel er det viktigste strategiske instrumentet for å antyde hvor den framtidige boligbyggingen skal komme. Grunnlaget for rekkefølgebestemmelser i reguleringsplanen legges i kommuneplanens bestemmelser. Disse bestemmelsene, som i mange tilfeller må oppfylles av kommunen, gir grunnlag for å kunne styre hvor i kommunen boligbyggingen vil skje.

Storbykommunens erfaringer i å bruke reguleringsmyndigheten som virkemiddel strekker seg fra å vedta reguleringsplaner i tråd med overordnede planer, der utbygger dekker kostnader til infrastruktur, til erfaringer knyttet til komplekse prosjekter hvor kommunen tar en katalysatorrolle for å utløse nybygging.

### **Finansiering av infrastruktur**

I enkelte kommuner synes det å være en del usikkerhet knyttet til store nødvendige infrastrukturinvesteringer som må gjøres før utbygging kan starte og relevanskravet i utbyggingsavtaler. Hva kan

belastes grunneiere/utbyggere og hva må kommunen selv finansiere? Stavanger kommune benytter utbyggingsavtaler med fokus på gjennomføring.

Alle kommunene bruker utbyggingsavtaler for å få finansiert teknisk infrastruktur. Avtalene regulerer utbyggers bidrag til fellesinnretninger i henhold til en kostnadsestimert som kommunene gjør i forkant av utbyggingen, som en del av planarbeidet. Store tiltak krever ofte at kommunen må forskuttere tiltaket. Dette oppleves som krevende for kommunene både i forhold til kostnadene og i forhold til å kreve inn utbyggerbidrag.

Mht utbyggerbidrag i byomformingsområder gjør relevanskravet i §§ 17 at kommunene bruker en formulering som ”sikres finansiert” i stedet for ”etablert” for å håndtere utbyggerbidrag til tiltak som er viktig for området som helhet, men som ikke kan sies å være nødvendig for ett utbyggingsprosjekt.

To hovedmodeller peker seg ut i finansieringen av kommunal infrastruktur. Enten bygger og bekoster utbygger anleggene som kommunen deretter overtar, eller kommunen får anleggene bygget med innkreving av anleggsbidrag i ettertid. Kommunen er unntatt MVA, men når private bygger kommunal infrastruktur, kan kommunen søke staten om å få refundert MVA, som kommunen kan velge helt, delvis eller la være å gi den private utbyggeren. En variant av anleggsbidragsmodellen er å fastsette et fast bidrag per kvm oppført bolig eller næringsareal, for eksempel avgrenset til bestemte områder av byen.

Alle kommunene vegrer seg for å bruke refusjonsbestemmelsene i Plan- og bygningsloven. Kostnadsdeling for offentlige anlegg som gjør flere eiendommer byggeklare, avklares i stor grad med avtaleløsninger. Disse avtalene bygger på prinsippene for fordeling etter refusjonsreglene i plan- og bygningsloven.

Noen kommuner bistår grunneiere i å danne et utbyggingsselskap der verdistigningen fordeles mellom grunneiere, uavhengig av tomtegrenser, som et virkemiddel for å få grunneiere til å samarbeide om utbygging.

Verdifordelingsmodellen har store likhetstrekk med urbant jordskifte. Gjennomgangen har vist at urbant jordskifte ikke brukes av kommunene, men at mange er nysgjerrige på dette

redskapet. Dette skulle antyde at verdifordelingen som er skissert ovenfor ikke dekker alle behov for eiendomsjustering og verdifordeling.

Noen av kommunene har lagt vekt på å innføre fremdrifts- eller gjennomføringsavtaler med utbyggerne for å holde tempoet i boligbyggingen oppe.

### **Sosial profil i nybyggingen**

Alle kommunene har målsettinger om en mer sosial profil i nybyggingen. Reguleringsmyndigheten til kommunene er imidlertid begrenset med hensyn til denne målsettingen.

Kommunene kan forsøke å påvirke befolkningssammensetning indirekte gjennom bestemmelser om boligstørrelse og fordeling av boligtyper, og håpe at dette gir et variert tilbud og dermed en ønsket befolkningssammensetning. Dersom kommunene vil ha mer direkte styring med befolkningssammensetningen i nye boligprosjekter, må de bruke forkjøpsrett. Dette er det få kommuner som praktiserer.

## **10.3 Byenes virkemidler i tomtepolitikken**

Historisk har kommunal anskaffelse og salg av areal til boligformål vært begrunnet på flere måter. Kravet om langsiktig og overordnet planlegging kom inn i bygningsloven av 1965. Dette ble kombinert med statlige styringssignaler med ønske om kommunale tomte-reserver. De største byene ønsket en mer helhetlig arealplanlegging og ville ta på seg et totalansvar for tilrettelegging, forankret i overordnede planer og med ønske om å påvirke type, antall og fordeling av boliger i tid og rom.

Potensielle utbyggingsområders størrelse, kompleksitet, eierforhold og struktur, kombinert med manglende ekstern og intern byggemodning var også begrunnelser for kommunal involvering.

Å kontrollere veksten ut fra kapasitet og vilje til å investere i sosial infrastruktur var en annen begrunnelse.

Enkelte kommuner så at det var noen få store utbyggere som dominerte nybyggingsmarkedet. Konkurransen fungerte ikke og innbar høyere priser enn nødvendig. Ved å gå mer aktivt inn i en tilretteleggerrolle ved å erverve grunn, regulere og bygge hoved-

infrastruktur, kunne det åpne for at flere byggefirmaer/husleverandører kunne overta delområder – større eller mindre – og tilby boliger i markedet. Kommunen kunne sikre framdrift gjennom salgsavtaler.

Hovedbegrunnelsene for kommunal involvering har dermed vært å få markedet til å fungere bedre, og på en slik måte at nybyggingen skjer i tråd med overordnede planer. I de seneste årene er det kun Sandnes som har begrunnet oppkjøpsstrategien med mål om å kunne tilby nye boliger til boligkjøpere til en lavere pris enn rådende markedspriser.

### **Betingelser ved kommunale tomtesalg**

Nybygging skjer nå i hovedsak som fortetting og transformasjon innenfor byggesonen med høy utnyttelse av tomtene. Går kommunene inn i tomtemarkedet til markedspris, vil det å stille betingelser knyttet til salget føre til et verdifall, og må betraktes som et kommunalt bidrag i utbyggingspolitikken.

Sandnesmodellen med ønske om å framskaffe boliger for salg til under markedspris er nevnt i denne sammenheng. Slike knappe goder krever en rangering av hvem som skal få kjøpe.

Selvbyggervirksomhet på kommunale tomter har vært et betydelig innslag ved salg av kommunale tomter i Stavanger, men med den vridningen i utbyggingsform beskrevet ovenfor, er denne modellen også i omstilling.

### **Organisatoriske grep i tomtepolitikken**

Kommunene som kjøper, tilrettelegger og selger areal er organisert enten etter en etats- eller en selskapsmodell. Med en selskapsmodell blir det administrative ansvaret for tomtepolitikken fristilt og overført til et foretak/selskap, med betydning for forholdet mellom politisk og administrativt nivå. Byene har organisert seg ulikt og bruker varianter av disse idealmodellene. Opprettelse av tomteselskap er med på å synliggjøre at kommunene er aktive tilretteleggere for boligbygging.

Mye av tomteselskapets jobb blir å regulere og byggemodne tomtene. Med byggemodning menes blant annet å bygge ut infrastruktur. I mange av kommunene har dette tidligere vært svært lønnsomt, særlig da konsesjonsloven ikke tillot andre enn kommunen å kjøpe opp LNF-områder for senere formålsendring til bolig.

Kommuner som har kjøpt mye areal tidligere, har i lange perioder og i noen tilfeller fram til slutten av 2000-tallet hatt fordeler av kraftig prisstigning på grunn, styring gjennom betingede salg og fravær av risiko.

Nå er kommunene gjennom kommunale tomteselskaper mer risikoeksponert, og møter oftere konkurranse i tomtemarkedet fra private aktører, som allerede har rådighetsavtaler med grunneiere.

*Kristiansand* kommune har valgt å inngå opsjonsavtaler med grunneiere, men uten nødvendigvis å kjøpe. Dette har de gjort for å styrke konkurransen mellom utbyggere ved å la små aktører senere tre inn som kjøpere.

*Trondheim* kommune stiller spørsmål ved om kommunalt tomteoppkjøp er et kurant virkemiddel dersom det dreier seg om areal som ikke er avsatt som utbyggingsformål i kommuneplanens arealdel. Etter endring av konsesjonsloven i 2003, benytter Trondheim kommune seg ikke av opsjoner for boligformål. Grunnen til dette er at de mener opsjonsavtaler utenfor kommuneplanens arealdel (KPA) fra kommunal side kan virke spekulativt. I forbindelse med boligprogrammet for 2001-2014 vurderte rådmannen at kjøp av tomtearealer ville understøtte et allerede høyt prisnivå i tomtemarkedet og eksponert kommunen for en ”betydelig økonomisk risiko”.

Noen kommuner har tatt konsekvensen av det endrede tomtemarkedet ved i større grad å inngå partnerskap med private utbyggere. Prinsipielt kan dette skje på to måter, gjennom sameiemodellen eller selskapsmodellen.

I sameiemodellen har private aktører og kommunen hånd om hver sine arealer innenfor et utbyggingsområde. Det inngås en avtale som etablerer et gjennomføringsfellesskap som står for planlegging og bygging av overordnet infrastruktur som skal betjene partenes eiendommer. Kostnadene fordeles etter partenes eierandel.

I selskapsmodellen enten erverver kommunen, på forretningsmessig grunnlag, en andel av selskaper som allerede eier arealer i et område eller kommunen går sammen med private utbyggere og etablerer et nytt selskap med tanke på å erverve arealer etter hvert som disse blir frigitt i kommuneplanen. Partenes rettigheter og plikter nedfelles i en egen aksjonæravtale. Ofte forutsettes at dette



selskapet inngår avtale med kommunen om områderegulering der dette er aktuelt.

Både sameie modellen og selskapsmodellen synes å være mest utviklet og brukt i Rogalandskommunene.

## 10.4 Utenlandske erfaringer

Erfaringer fra utlandet viser et større repertoar av virkemidler enn det som i er tilgjengelig i Norge i dag. Er det ønskelig å endre lovverket slik at det gir kommunene et større handlingsrom som reguleringsmyndighet?

Reguleringsmyndigheten i Norge er mager sammenlignet med hva vi finner i Nederland, England, Danmark og Sverige. Makten er i Norge er først og fremst brukt reaktivt i betydning av at kommunen responderer på utbyggers forslag med å sette grenser og stille betingelser for utbyggingsforslaget. . Dersom kommunen vil skape aktivitet, må de koble regulering med offentlige investeringer. Kommunene kan kompensere for dette ved å kjøpe opp arealer selv, regulere og selge. De har da betydelig mer innflytelse over hvor og hva bygges og hvem tilbudet rettes mot. Oppkjøp i stort monn medfører imidlertid betydelig økonomisk risiko.

Et eksempel på dette finnes i Nederland. Før finanskrisen i 2007 - 2008 brukte kommunene i Nederland arealoppkjøp og videresalg med betingelser som et viktig virkemiddel for å oppnå målene i den kommunale boligpolitikken, og som et ledd i byomforming. Kommunale tap på kjøp og salg i kjølvannet av finanskrisen har gjort kommunene mer tilbakeholdne. Dette har igjen medførte en endring i planloven i retning av å øke det kommunale handlingsrommet. Kommunen kan nå i større grad bruke planautoritet for å oppnå boligpolitiske mål. Tydeligere klargjøring av kostnadsfordeling mellom kommune og utbygger ved utbygging av kommunal infrastruktur og større muligheter for kommune til å bestemme boligsammensetningen i et prosjekt, var viktige endringer. Med sammensetning (kategorier) menes omfanget av sosiale utleieboliger, sosial selveie og selvbyggerboliger, i tillegg til selveierboliger bygget for ordinært salg på et marked.

Før endringen i konsesjonsloven var norske kommuner fritatt fra krav om konsesjon ved erverv av grunn i områder som ikke var regulert til boligformål, blant annet fordi en ønsket at prisstigningen som følger av byggemodning og urbanisering skulle tilfalle samfunnet og boligsaken, ikke grunneieren. Dette er en parallell til dagens praksis i England, der utbyggere og grunneiere som får arealer regulert til boligformål blir pålagt bidrag både til teknisk infrastruktur og til framskaffelse av en andel rimelige boliger i nye byggeprosjekt.

Målsettingene synes i stor grad å være overlappende om enn med ulik vektlegging; en ønsker å bygge tilstrekkelig med boliger, varierte boligtyper og størrelser og noen vil bruke nybyggingspolitikken også til å utjevne levekår mellom bydeler i storbyene.

Mens de norske låne- og støtteordningene tilpasser seg et deregulert boligmarked, med det mål å få flest mulig til å eie sin egen bolig, forsøker en i utlandet mer direkte å framskaffe rimelige alternativer ved å stille direkte krav om dette til de som bygger nye boliger.

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

På generelt grunnlag blir det hevdet at slike krav til grunneiere/utbyggere er nok et statlig krav som på linje med krav om å dekke kommunal teknisk infrastruktur og nye kvalitetskrav gjennom byggeforskriftene fordyrer boligproduksjonen. Lønnsomheten ved boligproduksjon kan svekkes og en kan risikere at tilbudet alt i alt blir mindre enn om slike krav ikke blir satt. I England blir alle krav som rettes mot et utbyggingsprosjekt vurdert ut fra samlet byggekostnad og potensielle inntekter. Saksbehandlerne går lengre inn i utbyggingsøkonomien enn hva praksis er i Norge, og tilpasser samlede kommunale krav til det de mener prosjektet kan bære. I tillegg har utbyggeren rett til å påklage kommunens skjønn. Staten støtter dette systemet gjennom maler for kostnadsvurderinger og gjennom å være ankemyndighet.

## 10.5 Betingelser for rimelige utleieboliger

Mange av de landene vi har sett på har et større offentlig regulert leiemarked, med målgrupper utover det vi i Norge definerer som vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er opprettet organisasjoner som forvalter slike boliger som kan være aktører i opprettelsen av nye tilbud som en del av nyproduksjonen. Siden Norge ikke har noe mål om å lage en større regulert leiesektor, finnes det heller ikke organisasjoner som står klar til å ta et slikt ansvar.

De kommunalt disponerte utleieboligene i Norge utgjør om lag 5 prosent av boligmassen, da også inkludert omsorgsboliger. For de vanskeligstilte er dette ment som midlertidige boliger, der målet er å komme seg ut av leieforholdet og inn i eiermarkedet. Flere og flere kommuner bruker markedsleie (ofte gjengs leie) i disse boligene, dels for at de kommunale foretakene som drifter boligene skal gå i balanse, dels for å utnytte maksimalt den statlige bostøtteordningen og dels for at beboerne ikke skal ha noe insitament til å bli boende i en rimelig utleiebolig framfor å kjøpe seg en eid bolig til markedspris.

Medby m.fl. (2012) gikk gjennom modeller for sosial utleie og drøftet betingelsene for å øke tilbudet av utleieboliger med sosial profil. Boliger med kommunal tildelingsrett var holdt utenom, og modellene var mer rettet mot personer med lavere eller midlere inntekter som hadde vansker med å komme inn på boligmarkedet for kortere eller lengre tid.

Medby m. fl. (2012) fant en betinget interesse blant boligbyggelagene for en slik rolle. Denne rollen har de i perioder tatt når virkemidlene eksisterte, men boligbyggelagene var klare på at betingelsene for å gjenoppta dette var relativt store tilskudd til produksjonen (ibid.).

Medby m.fl. (2012) konkluderer med at det ikke er sannsynlig at kommunene i særlig grad skal gå inn i et omfattende samarbeid med private aktører om bygging eller kjøp av utleieboliger uten kommunal tildelingsrett, uten at det legges eksplisitt til rette for det fra statlig hold.

Alle storbykommunene peker på behovet for et generelt ikke-kommunalt utleiemarked. I dag har verken boligkooperasjonen

eller private aktører et tilstrekkelig incitament i dagens ordninger til å tilby utleieboliger.

Å se for seg et rimelig leietilbud i storbyene for en målgruppe med større ressurser enn målgruppen for de kommunale utleieboligene, der kommunen i dag oftere krever markedsleie/gjengs leie, synes vanskelig slik politikken er utformet i dag.

## 10.6 Mulige endringer i handlingsrommet

Eierlinjen står sterkt i norsk boligpolitikk. Boligutvalget (NOU:2015) begrunner mange av sine forslag med at flere bør få tilgang til de skattemessige fordelene forbundet med å eie sin bolig. Barlindhaug (2012) peker på at selv om flere vil kunne settes i stand til å eie vil mange vanskeligstilte og unge måtte velge leiemarkedet. En skattemessig likebehandling av disposisjonsformer vil kunne rette opp denne skjevheten. Å behandle avkastningen av boligkapital på samme måte ved inntektsbeskatning som for eksempel avkastning av bankinnskudd vil innbære en gjeninnføring av såkalt "inntekt av egen bolig" som grunnlag for kapitalbeskatning. I tillegg måtte det innføres gevinstbeskatning ved boligsalg og bruk av reell størrelse på boligformuen i formuesbeskatningen. I neste omgang vil skattenøytraliteten føre til at flere profesjonelle utleieryttere finner det lønnsomt å tilby utleieboliger (ibid.).

### Utvidelse av handlingsrommet i lovverket

En observasjon vi gjør i denne studien er at dagens lovverk setter begrensninger i hvordan målsettingene i utbyggingspolitikken kan nås. Kommunen kan i større grad oppfylle målsettingene ved å stille betingelser ved salg av kommunal grunn. Dermed vil det være av en viss interesse for kommunene å kjøpe opp arealer for boligbygging for å kompensere for de begrensede mulighetene lovverket gir. Men hvorvidt kommunene anser arealoppkjøp som en prioritert, kommunal oppgave, vil trolig avhenge av evnen til og vilkår for arealoppkjøp. Kommunal opptreden på tomtemarkedet utsetter kommunen for betydelig risiko ved et eventuelt framtidig boligprisfall. Kommuner som ønsker å kjøpe arealer for boligutbygging møter grunneiere som allerede har inngått rådgiftsavtaler med private utbyggere. Kommunene som en

ekstra aktør i tomtemarkedet vil også kunne bidra til å presse opp tomteprisene.

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

### **Hva etterspør kommunene?**

I dette prosjektet peker kommunene på de fordeler de har mistet gjennom endringer i planlovverket, konsesjonsloven og EØS-regelverket. I varierende grad etterspørres nye virkemidler. Under dagens rammebetingelser nevnes for eksempel opprettelse av et statlig fond for tomtekjøp, som de kan benytte rente og avdragsfritt.

Kommunene peker på at utbyggere som bygger infrastrukturtiltak som skal overføres til kommunen burde ha samme momsregler på disse som kommunen har. Det ville vært mer effektivt for dem og utbyggerne.

Det etterlyses også nye statlige låne- og støtteordninger, først og fremst for å få et større innslag av private utleieboliger. Det er også flere kommuner som viser interesse for ulike "fra leie til eie ordninger". Ordningen kan være like aktuell for boliger i bruktboligmarkedet. Det er ikke nødvendigvis verken knyttet statlige eller kommunale subsidier til ordningen, slik den praktiseres i dag. Poenget er at beboeren får en langsiktig, men avgrenset leieavtale, med opsjon på å kjøpe boligen til prisen på tidspunktet for leieinngåelse. Hvis innbetalt leie dekker mer enn rentekostnader og driftskostnader, vil det overskytende trekkes fra kjøpsprisen når tidspunktet for kjøp inntreffer.

Boligmarkedet fungerer slik at prisnivået varierer med avstand til sentrum og områdekvaliteter. Områdekvaliteter kan også knytte seg til egenskaper ved befolkningen som bor der. Historiske utviklingstrekk kan forsterkes. Innvandrere oppsøker gjerne de rimeligste delene av markedet. Husbankens startlån til anskaffelse av eide boliger oppmuntrer til kjøp og etablering i de rimeligste områdene. Å utjevne levekår gjennom de eksisterende låne- og støtteordningene for eie synes ikke å fungere, snarere forsterkes segregering etter inntekt.

# Litteratur

- Annaniassen, Erling (1996) *Boligsamvirkets historie i Norge, bind 2: nå bygger vi den nye tid*. Oslo. Exil forlag
- Arntsen, Dag Rune, Sverre Bugge og Tore Johannesen (2006) *Høyt og lavt. En undersøkelse om boliger i borettslag med lave innskudd og høy fellesgjeld*. NBBL
- Audit commission (2006)/GOT 3362: *Securing community benefits through the planning permission. Improving Performance on the section 106 7agreements*. <http://archive.audit-commission.gov.uk/auditcommission/subwebs/publications/studies/studyPDF/3362.pdf>
- Barlindhaug, Rolf, Stian B. Bayer, Kristian R. Tronstad (2013) *Boligpolitisk analyse Jæren*. Rapport IRIS - 2013/168
- Barlindhaug, R., E. Børrud, B. Langset, B. Nordahl (2012) *Nye boliger i storbyene. Hvem kjøper og hva slags boligevaliteter tilbys?* NIBR-rapport 2012:31
- Barlindhaug, R., B. Nordahl (2011) *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* Norsk institutt for by- og regionforskning: NIBR-rapport 2011:31
- Barlindhaug, Rolf, Arne Holm, Fredrik Holth og Berit Nordahl (2012) *Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den kommunale utbyggingspolitikken*. NIBR-notat 2012:114
- Barlindhaug, Rolf, Kim Astrup og Berit Nordahl (2009) *Lavinnskuddsboliger – en felle for boligkjøpere*. NIBR-rapport 2009:7
- Buitelaar E (2007) *The Cost of Land Use decision. Applying Transaction Cost Economics to planning & Development*. Risc Reseach UK. Blackwell publishing.

- Buitelaar, E., Galle, M., og Sorel, N. (2011) Plan-led planning systems in development-led practises: an empirical analysis into the (lack of) institutionalisation of planning law. In *Environment and Planning A*, vol 43, s. 928 – 941)
- Crook, T., Currie, J., Jackson, A., Monk, S., Rowley, S., Smith, K., & Whitehead, C. (2002) *Planning gain and affordable housing. Making it count.* (University of Cambridge, Joseph Rowntree Foundations. York Publishing)
- Crook, T., Henneberry, J., Fry, S., Whitehead, C., Monk, S., Lister, D. & Short, C. (2005) *The Value for Money of delivering Affordable Housing through Section 106.* (UK, Office of Deputy Prime Minister. Queens Printer and Controller of Her Majesty's Stationary Office)
- Crook, T. & Whitehead, C. (2011) *New Affordable Homes: What, for whom and where have Registered Providers been building between 1989-2009?* (UK, Homes and Communities Agency and the Tenant Services Authority)
- Department for Communities and Local Government (2006) *Contributing to sustainable communities – A new approach to planning obligations.*
- Department for Communities and Local Government (2006) *Planning Policy Statement 3, 2006: Housing. Planing and Buildt Environment.*  
<http://www.communities.gov.uk/publications/planningandbuilding/pps3housing>
- Department for Communities and Local Government (2011) *Planning Policy Statement 3, 2011: Planning for Housing Technical change to Annex B, Affordable Housing definition.* February 2011  
<http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/1840767.pdf>
- De Kam, G., Needham, B., and Buitelaar, B. (2013) The embeddedness of inclusionary housing in planning and housing systems: insights from European and non-European countries. *Journal of Housing and the Built Environment.*
- Healey, P., Purdue, M., & Ennies, F. (1993) *Negotiating Development – Rationales and Practices for development obligations and planning gain.* (UK, Spoon)

- Home and Community Agency (HCA) (2011a) *National Affordable Homes Program (NAHP) The Affordable Homes Programme 2011-15* <http://www.homesandcommunities.co.uk/affordable-homes>
- Home and Community Agency (HCA) (2011b) *Results of the Quality Assurance and Impact Visits: National Affordable Housing Programme 2008-11* <http://www.homesandcommunities.co.uk/quality-counts>
- Homes and Community Agency (2011c) *First buy Prospectus April 2011* <http://www.homesandcommunities.co.uk/firstbuy>
- Home and Community Agency (2012) *Registrations and deregistrations* <http://www.homesandcommunities.co.uk/registrations-and-de-registrations-october-2012>
- Indset, Marthe, Katja Johannessen og Susanne Søholt (2011) *Globalisering og boligpolitikk. Noen utviklingstrekk*. NIBR-rapport: 2011:18
- Kjøsterud, Tore (2005) *Hvordan målene ble nådd. Hovedlinjer og erfaringer i norsk boligpolitikk*. NOVA. Temahefte 1/05
- Medby, Per, Arne Holm, Kim Christian Astrup (2012) *Modeller for utleie med sosiale formål*. NIBR-rapport 2012:18
- Monk, S., Crook, T., Lister, D., Rowley, S., Short, C., & Whitehead, C. (2005) *Land and finance for affordable housing. The complementary roles of Social Housing grant and the provision of affordable housing through the planning system*. (Cambridge, Joseph Rowntree Foundation/ Housing Cooperation)
- Monk, S., Crook, T., Lister, D., Lovatt, R., Ni Luanaigh, A., Rowley, S., & Whitehead, C. (2006) *Delivering affordable housing through Section 106. Outputs and outcomes*. (Cambridge, Joseph Rowntree Foundation, University of Cambridge)
- Monk, S., Whitehead, C., Burgess, G., Crook, T., & Rowley, S. (2008) *Common Starting point for Section 106 Affordable Housing Negotiation*. (London, Department for Communities and Local Government)
- Monk, S., Burgess, G. & Whitehead, C. (2010) *How can the planning system deliver more housing. Solutions, Lessons and Practice*, (Cambridge, Rowntree Foundation).



<http://lx.iriss.org.uk/sites/default/files/resources/planning-and-housing-delivery-summary.pdf>

- Morrison, N & G. Burgess (2013) Inclusionary housing policy in England: the impact of the downturn of the delivery of affordable housing through Section 106. *Journal of Housing and Built Environment*. Springer, September 2013
- National Affordable Housing Programme (NAHP 2012a)  
<http://www.homesandcommunities.co.uk/affordable-homes>
- National Affordable Housing Programme (NAHP 2012b).  
<http://www.homesandcommunities.co.uk/registrations-de-registrations-april-2012>
- NIVI (2013) *Kartlegging av status i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier*. NIVI rapport 2013:1
- Nordahl, Berit (2013) Convergences and Discrepancies between the Policy of Inclusionary Housing and Norway's Liberal Housing and Planning Policy, an institutional perspective. *Journal of Housing and the Built Environment*. JHBE vol. 28 issue 3, Springer.
- Nordahl, B., R. Barlindhaug, M.E. Ruud (2008): *Markedsbasert utbyggingspolitikk: Møte mellom kommune og utbygger i pressområder* NIBR/SINTEF Byggforsk/NOVA. NIBR, Oslo
- Nordahl, B., R. Barlindhaug, E. Havnen, S. Nørve, A. Skogstad Aamo (2011) *Utbyggerstyrt byutvikling?* NIBR-rapport 2011:21.
- Nordahl, B., K. Harvold, R. Skogheim (2009) *Forhandlingsbasert byutvikling Evaluering av Oslo kommunes arbeid med å utvikle Ensjo fra bilby til boligby* Norsk institutt for by- og regionforskning NIBR-rapport 2009:20
- NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken
- NOU 2011:15 Rom for alle
- Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Ot. prp. nr 10 (2008-09) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.*

Planning Policy Statement (PPS3) Housing (revised 2011) Annex B of PPS3

[http://www.housinglin.org.uk/library/Resources/Housing/Policy\\_documents/PPS3.pdf](http://www.housinglin.org.uk/library/Resources/Housing/Policy_documents/PPS3.pdf)

Resch-Knudsen, Vibeke (2007) *Styring og eierskap i kommunalt eide selskaper*. Oslo: Kommuneforlaget.

Schmidt, Lene, Arne Holm, Torunn Kvinge og Siri Nørve (2013) *BOLIG+ Nye boligløsninger for eldre og folk flest*. NIBR-rapport 2013:19

St. meld. Nr. 49 (1997-98) *Om boligetablering av unge og vanskeligstilte*. Kommunal- og regionaldepartementet

St. meld. Nr. 17 (2012-2013) *Byggje – bu – leve*. Kommunal- og regionaldepartementet

Sørli, Kjetil (2007) Barnesentraliseringen i Norge. *Plan* nr. 5, 2007

Sørvoll, Jardar (2011) *Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010. Dokumentasjon og debatt*. NOVA Rapport 16/11

Van der Krabben, E., H Ploegmakers and A. Samsura (2011) The Netherland: the public development of land. In Tira M, E v.d Krabben, and B Zanon (eds) *Land management for urban dynamics. Innovative methods and practices in a changing Europe*. Maggiolo Editore, Milano

#### **Kommunale dokumenter:**

Bergen kommune (2005-1) Boligmeldingen 2005, høringsutkast. Byrådsavdelingen for byutvikling.

Bergen kommune (2006-1) Bystyresak. 418/06. Utbyggingsavtaler.

Bergen kommune (2006-2) Kommuneplanens arealdel 2006-2017. Høringsutkast. 29. november 2006.

Bergen kommune (2007-1) Bystyresak 63/07, i møte 260307. Utbyggingsavtaler.

Bergen kommune (2007-2) Bystyresak 38/07. Utbyggingsavtaler.

Bergen kommune (2012-1) Melding om oppstart av Boligmeldingen 2013-2016. Byrådsak 1312/12.

- Bergen kommune (2013-1) 400+ Vilje og prioritering gir resultater.  
Bergen kommunes satsing på utleieboliger. Trond Stigen  
30.05.2013.
- Kristiansand kommune (2007-1) *Boligsosial handlingsplan 2007-2011.*
- Kristiansand kommune (2007-2) *Utbyggingspolitikk for nye  
boligområder i Kristiansand. Revisjon av gjeldende retningslinje.*  
Bystyresak 56/07.
- Kristiansand kommune (2010-1) *Utbyggingsprogram 2010-2013. Del  
av rådmannens handlingsprogram.*
- Kristiansand kommune (2011-1) *Regional plan for Kristiansandregionen  
2011-2050.*
- Kristiansand kommune (Udatert) *Handlingsprogram for Kristiansand  
eiendom.*
- Trondheim kommune (2004-1) *Boligprogram 2005-2008. Rådmannens  
forslag. 25. oktober 2004.*
- Trondheim kommune (2007-1) *Kommuneplanens arealdel 2006-2018.  
Delrapport 1. Utbyggingsareal for bolig. Høringsutkast februar 2007.*
- Trondheim kommune (2011-1) *Boligprogram 2011-2014.  
Sluttbehandlet i bystyret 29. september 2011.*
- Trondheim kommune (2013-1) *Bystyrevedtak vedrørende kommunens  
arealerverv og tomtepolitikk, vedlegg til bystyrets sak 26.09.13, om  
erverv og finansiering av tomteareal til kommunens tjenester 2014-  
2030.*
- Trondheim kommune (2013-2) *Saksframlegg: Erverv og finansiering  
av tomteareal til kommunens tjenester 2014-2030. Bystyrevedtak  
vedrørende kommunens arealerverv og tomtepolitikk. Arkivsak  
13/27465.*
- Trondheim kommune (udatert-1) *Avtale mellom Trondheim kommune  
som tiltakshaver og utbyggere. Om bygging av infrastrukturtiltak på  
Ranheim Nedre i Trondheim.*
- Trondheim kommune (udatert-2) *Arealdel 2007-2018. Rådmannens  
forslag til retningslinjer og bestemmelser for offentlig ettersyn.*
- Trondheim kommune (udatert 3) *Nettpresentasjon av boligprogram  
1999-2002*

**Stavanger:**

Alle utbyggingsplanene fra 1980 og fram til i dag.

Alle boligpolitiske strategiplaner (5-årige) fra 1998 og fram til i dag.

Kommuneplan 2006-2021 og 2010-2025

Kommunens rolle og virkemiddelbruk i transformasjonsområder i Stavanger (2006)

**Oslo:**

Kommuneplan 2004, 2008 og Planstrategi og planprogram 2013