

Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112, Dep
N-0032 OSLO
Norge

Oslo, 05.08.2024

Uttalelsen er lastet opp elektronisk

Deres ref.
Vår ref.

Høringsuttalelse NBBL - forslag til endring i plan- og bygningsloven og kart- og planforskriften

Om NBBLs interesse i høringen

Norske Boligbyggelags Landsforbund SA (NBBL) er en partipolitisk uavhengig interesseorganisasjon som har til formål å arbeide for boligbyggelagenes felles interesse, samt påvirke myndighetene slik at det føres en aktiv og bærekraftig bolig- og bygningspolitikk som sikrer alle medlemmer i boligbyggelagene rett til en god bolig og et godt bomiljø.

NBBL har til sammen 38 boligbyggelag som medlemslag. Boligbyggelagene har 1.275.000 medlemmer og forvalter om lag 635.000 boliger i 16.600 boligselskap over hele landet. Boligbyggelagene bygger ca. 1/6 av alle nye boliger i Norge pr år. Boligbyggelagene har derfor stor interesse i reguleringen av kommunenes reguleringsadgang, både som boligutvikler og -bygger, men også på vegne av det store antall mennesker som trenger bolig, og som enten er medlem i et boligbyggelag eller allerede bor i et boligselskap som våre medlemmer forvalter.

NBBLs hovedsyn:

Nye krav kan ha gode intensjoner, som i dette tilfellet er å gi kommunene flere verktøy for å sikre en variert boligsammensetning (sosial bærekraft i planleggingen). NBBL støtter målet om mer variert boligsammensetning og sosial bærekraft i planleggingen. Samtidig kan det ikke underslås at virkninger av nye krav også vil bli mer utredning, mer byråkrati, økt tidsbruk, økte kostnader til planlegging, økt risiko og redusert forutsigbarhet, og dermed redusert boligbygging og økte boligpriser.

NBBL er skeptisk til stadig nye krav som forsinker og fordyrer boligbyggingen. Forslagene kommer på toppen av alle andre krav til planprosessen og boligbyggingen, og i sum er dette uhåndterlig og hindrer tilstrekkelig boligbygging. Forslaget innebærer tyngende krav til private utbyggere, men ikke noen aktiv eller forpliktende tilrettelegging fra kommunenes side. Utredningene av forslaget, som det er vist til høringsnotatet, viser også at forslaget ikke er egnet til å ha den ønskede

effekt. NBBL gir betinget støtte til enkelte deler av forslaget, men gir ikke sin tilslutning til forslaget som helhet.

FELLES MERKNADER KNYTTET TIL FORSLAGET SOM HELHET:

NBBL er positive til at kommunenes ansvar og handlingsrom tydeliggjøres

NBBL er positive til at kommunenes ansvar for å sikre en variert beboersammensetning og et bærekraftig boligtilbud til sine innbyggere tydeliggjøres, og at man ser nærmere på hvilke virkemidler som kan sikre disse formål best mulig.

NBBL og våre medlemmer har opp gjennom historien og helt frem til i dag vært viktige bidragsytere i utviklingen av eierlinja i Norge. Gjennom NBBLs formål og boligbyggelagens posisjon som både boligutvikler og langsiktig boligforvalter, har boligbyggelagene fokus på å utvikle boliger som bidrar til gode bomiljøer.

NBBL mener at formålet om bedre bomiljø og levekår mer effektivt kan oppnås på andre måter

Vi ser at kommunene kan trenge verktøy for å sikre en bærekraftig boligutvikling og varierte bomiljøer. Spørsmålet er likevel hvilke verktøy som vil fungere best. NBBL mener at kommunenes verktøy bør sees i en større sammenheng. Muligheten til å regulere inn formålene som er beskrevet i forslaget, er bare ett av flere mulige virkemidler til kommunenes disposisjon. Det er en reell fare for at de gode intensjonene i forslaget ikke lar seg realisere eller kommer i konflikt med andre gode intensjoner som begrunner andre krav til reguleringsplan og utbygging av boliger.

Kommunene har allerede flere verktøy tilgjengelig som bedre kan bidra til mer variert beboersammensetning og bedring av levekår for utsatte grupper. Kommunene kan ved andre aktive tiltak bedre legge til rette for at formålet om bedre bomiljøer og bedre levekår oppnås. Dette gjelder tiltak som:

- raskere regulering til boligformål
- regulering av flere tomter til boligformål
- inngåelse av utbyggingsavtaler
- aktivt oppkjøp av tomter for utvikling av boliger, enten til eie eller for utleie
- oppkjøp av boliger for utleie

Det bekreftes også i høringsnotat på side 7-9 at kommunene selv mener at disse virkemidlene er bedre egnet til formålet enn de som foreslås, og at det er et potensiale i å kunne utnytte disse verktøyene bedre. Det fremkommer videre av «Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning» side 7, at: *«De nye bestemmelsene som er utredet har etter vår vurdering ikke en tydelig kobling til det overordnede målet.»*

På denne bakgrunn mener NBBL at man bør vurdere andre og mer målrettede tiltak, for eks. direkte økonomiske støtteordninger, for kommuner som har behov for levekårsforbedring for sine innbyggere.

NBBL mener at jo flere krav som legges på boligutvikler, jo mer øker risiko og usikkerhet for salg og gjennomføring av nye boligprosjekter

Det er godt dokumentert at reguleringsprosesser i enkelte kommuner tar for lang tid, og at de samfunnsmessige kostnadene ved dette er formidable. Se for eks. rapport¹ utarbeidet av SØA på oppdrag fra NBBL og Spekter, datert 29.02.2024. Her

¹ Kostnader ved forsinkelser i boligprosjekter i Oslo, Rapport 6-2024
<https://www.nbbl.no/media/2tvfnees/s%C3%B8a-rapport-6-2024-forsinkelseskostnader.pdf>

fremkommer at kostnadene for Oslo kommune anslås til 1,2 milliarder pr år. Forskningsjef Erling Røed Larsen uttalte at dersom forsinkelsene er permanente er kostnaden 23 mrd.² Kostnadene fordeles på en rekke parter. Det blir økte kostnader for utbyggerne når tomten deres står ubrukt, økt pendling for arbeidstakere som bruker tid på reise i stedet for jobb eller fritid, tapte produktivetsgevinster som følge av at arbeidsgivere og arbeidstakere ikke samlokaliseres, og et velferdstap for husholdningene fordi de ikke får ta del i tjenestene på stedet de ønsker å bo. Samfunnsoppgaver blir ikke løst. Rapporten dokumenterer at mangel på boliger skaper betydelig arbeidskrafts- og kompetansemangel, med Oslo som eksempel. Mangel på rett arbeidskraft har negative konsekvenser for virksomhetenes evne til å øke produktiviteten.

Regnestykket inkluderer heller ikke absolutt alle kostnader. For eksempel er ikke det offentliges kostnader til vei- og jernbaneinfrastruktur for økt pendling inkludert.

Fra Asplan Viaks analyse ³av begrepet tilstrekkelig boligbygging sider 94, siteres: «*Boligbygging krever mye kapital, areal, ressurser og planlegging. Det sier seg selv at takten i boligbyggingen ikke klarer å skifte like raskt som behovet endrer seg. Å holde tritt for å kunne innrette boligbyggingen etter skiftende behov, krever gode analyser, god planlegging og god organisering for å gjennomføre kommunens boligpolitikk.*»

NBBL er på denne bakgrunn skeptiske til å legge ytterligere begrensninger inn i reguleringsplaner, så lenge det kommer på toppen av alle andre krav, uten at noe tilsvarende tas ut. Nye krav vil måtte utredes og vurderes i saksbehandlingen av forslag. Dette medfører ytterligere kostnader og lengre saksbehandlingstid.

Økt risiko og økte kostnader kommer ikke boligkjøperne til gode, og gjør det også enda vanskeligere for grupper med levekårsutfordringer å i det hele tatt kunne kjøpe seg en egen bolig.

NBBL ser det også som en risiko at planer med denne typen krav vil ekskludere enkelte utbyggere. Kravene er kapitalkrevende og risikohevende, og langt fra alle utbyggere vil ha mulighet til å tilby dette.

Transformasjonsområder kan også få negative følger av økte krav. Transformasjon av eksisterende bebyggelse er viktig i pressområder med arealknapphet. Transformasjon innebærer kompleksitet i samhandling mellom eksisterende bygg og anlegg, og det som skal bygges nytt. For tyngende krav rettet mot utbyggere vil kunne forsinke eller helt stoppe ønsket transformasjon av sentrale områder.

Vurderingen av kompleksiteten i utbygging og bekymring for at kravene blir for økonomisk tyngende, deles av kommunene. Dette beskriver høringsnotatet på side 7, hvor kommunene er usikre på om de vil benytte seg av muligheten til å stille krav, av denne grunn. Kommunene ønsker heller å samarbeide med utbyggerne, i stedet for å jobbe imot utbyggers interesser.

NBBL mener at god dialog og inngåelse av avtaler med utbygger er en forutsetning for å lykkes

Når det stilles krav som i forslaget, er det etter NBBLs syn en forutsetning at det også er krav om dialog mellom kommunen og boligutvikler. God dialog er avgjørende for å sikre at kommunens boligpolitiske målsetninger faktisk oppfylles, og at private

² <https://www.nbbl.no/aktuelt/25-04-2024-forsinket-boligbygging-i-oslo-koster-samfunnet-23-milliarder-kroner/>

³ Analyse av begrepet tilstrekkelig boligbygging – Utredning for Kommunal- og distriktsdepartementet 01.02.23

<https://www.regjeringen.no/contentassets/2ae852c304d4437dabaaf9762a9e5359/analyse-av-begrepet-tilstrekkelig-boligbygging-pdf.pdf>

utbyggere har mulighet til å bygge boliger i tråd med kommunens reguleringsplaner. Vi ser at de prosjekter som lykkes er de hvor utbygger og kommune samarbeider godt om tiltak, som boligkjøpsmodeller eller etablering av utleieboliger.

Fra Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning, side 6⁴ siteres:

«Kommunene er tydelige på at de ikke ønsker å jobbe mot utbyggerne, men at de vurderer at dialog og omforente løsninger gir best resultat. Flere har gjort seg erfaringer med at det å tvinge noe gjennom, som utbyggerne ikke ønsker, er «håpløst».

En innføring av nye bestemmelser i plan- og bygningsloven som utredes her, vil påvirke hele plansystemet fra overordnet planstrategi til utstedelse av ferdigattest. Både kommuner og utbyggere er tydelige på at et slikt virkemiddel må varsles tidlig og at det må argumenteres godt for.»

Dette er også påpekt i høringsnotatet på side 27: *«Slik departementet ser det, vil det være viktig med kontakt mellom kommunen som planlegger og de aktuelle utbyggerne for å sikre at kommunen ikke vedtar planbestemmelser om boligkjøpsmodeller og utleieleiligheter dersom det ikke finnes et profesjonelt marked som vil kunne forvalte eiendommene videre. For at formålet med lovendringen skal oppnås, er det viktig at kommunene bruker reguleringsretten fornuftig og er i stand til å balansere krav som gir gode boligområder med god forståelse av økonomi og lønnsomhet i utbyggingsprosjektene.»*

Det er et underskudd på boligbyggingen i de fleste markeder i Norge. Tilstrekkelig boligbygging er en forutsetning for et velfungerende boligmarked, noe som igjen er en forutsetning for at også de med levekårsutfordringer skal sikres muligheten til å eie eller leie egen bolig. Tilstrekkelig boligbygging kan bare skje hvis både utbyggere og offentlig sektor jobber i forpliktende fellesskap om å øke byggetakten. Myndigheter og utbyggere har ikke alltid samme mål, men uten hverandres innsats kan ingen av dem suksessfullt ivareta eget ansvar for tilstrekkelig boligbygging. Det vil kreve et mer reelt og forpliktende samarbeid, og en god porsjon pragmatisme for å øke boligbyggingen og sikre tilstrekkelig boligbygging. En slik samarbeidsånd må prege reguleringsplaner, planprosesser, tidsbruk og lover/forskrifter.

NBBL er veldig skeptisk til at forslaget ikke gir noen plikt til aktiv eller forpliktende tilrettelegging fra kommunenes side

Slik reglene nå er foreslått, kan kommunene overlate all risiko til utbygger. Kommunene kan dermed få alle fordeler av reglene, men ingen byrder. Det er svært lite balansert. Risiko og byrder i utbyggingen må prises inn i prosjekter, og vil øke prisen på boligene som tilbys. Dette blir særlig tydelig i forslaget om utleieboliger. Et slikt krav vil ha en direkte negativ verdi.

NBBL er bekymret for at kontroll og oppfølging av kravene blir tilfeldig og vanskelig å gjennomføre

NBBL er bekymret for at kontroll og oppfølging av oppfyllelse av kravene blir vanskelig og tilfeldig. Man kan for eksempel ikke kontrollere oppfyllelsen av kravene på tidspunktet for byggetillatelsen, og hvordan skal man vurdere en søknad om dispensasjon fra kravene? Dette belyses også i høringsnotatet, som deler denne bekymringen. Det vises til at det mest hensiktsmessige er om det inngås avtaler mellom utbygger og kommunen, og at avtalene tinglyses. Men det er altså ingen krav i lovteksten til at dette skal gjøres.

⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/19312d364c7747678c3190f61cc90b5d/oe-rapport-2021-74-sosial-barekraft-og-planbestemmelser.pdf>

Oslo Economics og NIBR anbefaler i sin vurdering at kommunen bør varsle i arealplan hvilke områder man anser aktuelle for denne typen bestemmelser. En slik varslingsville gi noe bedre forutberegnelighet for grunneiere og utbyggere.

NÆRMERE OM DE ENKELTE FORMÅL:

Borettslag er en god eiermodell for boligeierne

NBBL og våre medlemmer har lang erfaring med å bygge borettslag, og ser i praksis hvordan denne eierformen gir bedre premisser for gode bomiljøer. Lav utleiegrad gir mer stabile bomiljøer, og finansieringsformen gir ofte bedre økonomi for fellesskapet til å gjennomføre større vedlikeholdsprosjekter. For NBBL er borettslag den foretrukne eierform, og et ekstra fokus gjennom reguleringsmessige krav kan tydeliggjøre at eierform er viktig.

Krav om borettslag må ses i sammenheng med hensynet til tilstrekkelig boligbygging, som ble tilføyd plan- og bygningsloven i 2023. En slik sammenheng bør for eksempel innebære at kommunene må drive aktiv boligplanlegging for å sikre økt boligbygging når hjemmelen benyttes.

NBBL er på denne bakgrunn positiv til at det stilles krav om borettslag som eierform.

NBBL er positive til en økt bruk av boligkjøpsmodeller som kan gjøre flere til boligeiere, men en hjemmel til å stille krav om dette forutsetter noen innfridde betingelser .

NBBL er positive til utviklingen av boligkjøpsmodeller som et supplement i boligmarkedet, og mange av våre medlemmer tilbyr disse, og har vært aktive i utviklingen av modellene.

Forslaget begrenser muligheten til å stille krav til modellene som kalles deleie og leie til eie, slik de er definert i forslag til endring av borettslagsloven og eierseksjonsloven som har vært på høring. Forslaget er enda ikke fremmet for Stortinget, og endelig formulering er derfor ikke klar. Dette må bety at utbyggere fortsatt står fritt til frivillig i tillegg å tilby andre boligkjøpsmodeller eller andre varianter av leie til eie og deleie. Spørsmålet er om muligheten til å stille dette som krav i plan, i praksis vil ekskludere noen tilbydere og hindre innovasjon som bidrar til utvikling av nye boligkjøpsmodeller eller videreutvikling av dagens modeller. Å tilby kjøp av bolig gjennom boligkjøpsmodell stiller større krav til tilbyder og til tilbyders økonomi og administrasjon. Ikke alle utbyggere er rigget for denne belastningen, og vi er bekymret for hvilken betydning dette vil få.

Vi er også av den oppfatning at boligkjøpsmodellene er modeller som ikke primært retter seg mot kjøpere med levekårsutfordringer. For å kunne kjøpe en bolig med en boligkjøpsmodell stilles det krav om god betjeningsevne og ryddig økonomi. Dette vil personer med levekårsutfordringer i liten grad klare å oppfylle.

Vi er bekymret for at kommuner vil legge inn krav om boligkjøpsmodeller, uten å ha tilstrekkelig forståelse for konsekvensene av at kravene stilles.

Det er NBBLs oppfatning at kommunene kan lykkes bedre med tilbud rettet mot innbyggere og områder med levekårsutfordringer, dersom kommunene bidrar med aktiv støtte til beboerne, evt. i kombinasjon med boligkjøpsmodeller. Å kun stille krav om å tilby modellene, uten annet engasjement fra kommunens side, vil antakelig ha liten effekt.

Utredningen av lovforslaget fra Oslo Economics og NIBR konkluderer også med at krav om boligkjøpsmodeller som tiltak for å bedre levekårsutfordringer ikke er særlig treffsikkert.

NBBL vil også legge til en svært viktig problemstilling knyttet til boligkjøpsmodeller. Mange av våre medlemmer opplever at det er svært vanskelig for kjøpere å få finansiering til å kjøpe en bolig med boligkjøpsmodell. Bankene har utvist en svært restriktiv praksis, og det ser ut til at muligheten i praksis kun finnes hos Obos-banken, og enkeltbanker som inngår særavtale med utbygger. Bankenes praksis er dermed en klar hindring for gjennomføring av forslaget i praksis. Vi mener det er en klar forutsetning at regjeringen ser nærmere på denne problemstillingen så snart som mulig. Uten at dette løses, vil ikke ha mulighet til å oppnå målsetningen hverken med forslaget eller med bruk av boligkjøpsmodeller i andre tilfeller.

NBBL er avventende til muligheten for å stille krav om boligkjøpsmodeller. Dersom det skal gis en mulighet for kommunene å stille denne typen krav, forutsetter det reell og gjensidig forpliktende dialog mellom kommunen og utbygger om konkrete og avgrensede prosjekter. Bruk av boligkjøpsmodeller uten at disse forutsetningene er innfridd må være frivillig.

NBBL støtter ikke forslaget om muligheten til å stille krav om utleieboliger.

NBBL mener at en økt andel utleieboliger kan avbøte press i utleiemarkedet, men NBBL er i sterk tvil om dette vil gi et rimeligere boligtilbud for vanskeligstilte, all den tid byggekostnadene er så høye. Forslaget vil også medføre stor og fordyrende usikkerhet for utbygger, noe som kan virke kontraproduktivt for formålet. Slik forslaget er utformet vil kommunene stå fritt til å vurdere om kommunene skal forplikte seg til å bidra som eier av boligene eller med tildelingsforpliktelse.

En høy grad av kommunale utleieleiligheter kan ha en prisreduserende effekt på de øvrige boliger i prosjektet. Dersom utbyggere skal påta seg denne risikoen er det helt nødvendig med en forpliktelse fra kommunene for å sikre at prosjektene lar seg realisere. Det er også svært viktig at kommunens engasjement i saken avklares tidlig. Stor usikkerhet vil være uheldig og prisdrivende. Dersom kommunene kan forplikte seg, kan det gi økt forhåndssalg, og derfor bidra til realisasjon av et prosjekt. På den annen side vil en høy grad av utleie kunne ha en negativ innvirkning på prisen på de øvrige boliger i prosjektet, som kan gjøre salg vanskeligere til andre kjøpere.

I dagens utleiemarked er lønnsomheten dårlig, og mange utleierye, både profesjonelle og private, vurderer salg eller er i ferd med å selge sine utleieboliger. Å tvinge grunneier og/eller utbygger inn i en posisjon som utleier, kan hindre at prosjektene blir realisert.

Profesjonelle utleierye er også svært bekymret for skattetrykket på utleieboliger, som i dag hindrer mange profesjonelle aktører i å delta i utleiemarkedet. De skattemessige konsekvensene av forslaget bør derfor vurderes.

Også dette forslaget er mindre treffsikkert i forhold til formålet i henhold til utredningen av lovforslaget fra Oslo Economics og NIBR. Det pekes videre på større utfordringer knyttet til tilvisningsavtaler og finansiering, som ikke er løst.

NBBL støtter forslaget om å gjøre studentboliger til et eget arealformål

Studentboliger finnes ikke som eget formål i dag, men det kan ha gode grunner for seg å etablere dette som et eget formål. Det vil tydeliggjøre hvor man ønsker at disse skal ligge, samt at man avklarer en del faglig uenighet knyttet til klassifisering og tekniske krav.

Forslaget gjelder bare studentboliger eid av studentsamskipnader, studentboligstiftelser, eller eiere som har tinglyst forpliktelse til bruk som studentbolig i minst 20 år. Dette må bety at også private kan bygge studentboliger, så lenge man inngår en forpliktende avtale om bruk som studentboliger i minst 20 år. For kommunen vil forslaget kunne gi bedre styring på lokalisering av studentboliger, og for de som bygger studentboliger kan det gi enklere tilgang til rimelige tomter til formålet.

Studentboliger er en faktor i boligmarkedet. Studenter kan fortrenge andre både som kjøpere og leietakere. Dersom studenter i stedet bor i leide boliger som er definert som studentboliger, vil det frigjøre kapasitet i det øvrige boligmarkedet. Det er imidlertid ikke sikkert at et nytt formål i seg selv bidrar til å endre studentenes bosettingsmønster. Dette påpekes også i høringsnotatet.

Med vennlig hilsen
Norske Boligbyggelags Landsforbund SA

Bård Folke Fredriksen
Administrerende direktør

Line Bjerkek
Advokat