

Sammendrag

Fredrikstad Arbeiderparti ser utfordringer med økende sosiale forskjeller, som nevnt i departementets høringsnotat om nye boligsosiale planverktøy. Kommunen sliter med å skaffe egnede boliger, noe som fører til segregering og ustabile bomiljøer. Begrensede reguleringsmuligheter gjør det vanskelig å motvirke utenforskap i boligmarkedet.

Vi støtter lovendringsforslagene som gir kommunene mulighet til å fastsette planbestemmelser for borettslag og utleieboliger, samt regulere studentboliger. Dette vil bidra til bedre sosial boligplanlegging.

Fredrikstad Arbeiderparti mener at strategisk bruk av ulike virkemidler må baseres på lokale behov og grundige analyser. Vi er forbeholdne til forslaget om boligkjøpsmodeller og mener dette krever nærmere utredning for å sikre trygge rammer for boligsøkere.

Generelt trenger vi boligsosiale verktøy som ikke krever omfattende kommunal subsidiering eller administrativ oppfølging, slik at løsningene kan oppskaleres. Vi mener de foreslåtte lovendringene og nytt studentformål gir mulighet til å styrke den boligsosiale satsingen på en fordelaktig måte for byutviklingen.

Forslaget om å gi kommunen myndighet til å regulere spesifikke typer leieboliger, og kreve at kommunen enten disponerer eller kjøper utleieboligene til markedspris, åpner for en effektiv mulighet for kommunen til å kjøpe boliger i boligprosjekter som drives privat. Ved å inngå avtaler på forhånd kan boligene tilpasses til det gjeldende behovet for boliger. Dette representerer en ny tilnærming sammenlignet med dagens situasjon, der kommunen enten må inngå utviklingsavtaler eller kjøpe individuelle boliger som de er, innenfor de begrensningene som i dag gjelder i borettslags- og eierseksjonslovene. Denne tilnærmingen kan også gi forutsigbarhet for utviklere gjennom forhåndssalg til kommunen.

Fredrikstad Arbeiderparti kan ikke se at noen av lovendringsforslagene samlet sett vil medføre endrede økonomiske eller administrative byrder på kommunen, utover det som uansett følger av ansvaret for vanskeligstilte på boligmarkedet og et stadig økende behov for å håndtere de økende boligsosiale utfordringene og utenforskapet i boligmarkedet. Bruk av bestemmelsene kan bidra til å avlaste kommunen ved at flere som ellers ville ha behov for et kommunalt botilbud, kan komme inn i det ordinære boligmarkedet.

Boligpolitiske virkemidler og endringer de tre siste tiår

Fredrikstad Arbeiderparti ønsker å gi alle like muligheter til å leve gode liv i Fredrikstad, og vil derfor jobbe for at flere har mulighet til å bo i Fredrikstad og finne boligtyper som passer seg.

Dagens virkemidler for å hindre utenforskap i boligsektoren og sikre alle egnede boliger, er sterkt preget av målet om at alle skal ha et sted å bo. Samfunns mål som å motvirke segregering og ustabile bomiljøer har imidlertid ikke vært hovedfokus i boligpolitikken. Man har betraktet boligproblemer som et fattigdomsproblem, og vanskeligstilte har blitt hjulpet utenfor det ordinære boligmarkedet gjennom statlige og kommunale tiltak.

Siden 1980-tallet har boliger blitt betraktet som handelsvarer, og boligmarkedet har blitt deregulert. Husleiereguleringer har endret seg, slik at leien kan justeres til markedspris etter tre års leieforhold. Dette har over tid ført til økte leiepriser, noe som har svekket leietakers posisjon.

Gjennom 90-tallet og opp mot 2020-tallet har boliger blitt sett på som investeringsobjekter. Mange har tjent på prisveksten i boligmarkedet, men etter boligboblen på 80-tallet, hvor mange andelseiere fikk økonomiske problemer, har synet på boliger som investeringsobjekter vedvart.

Resultatet av at boliger har blitt behandlet som handelsvarer, er økt utenforskap, trangboddhet og segregering. Store prisforskjeller mellom områder skaper sosiale barrierer og utfordringer.

Utenforskapet i boligmarkedet øker, og husholdninger med vanlige inntekter sliter med å etablere seg i tilstrekkelig store boliger i ønskede områder. Dette har ført til at boligsosiale planverktøy nå foreslås, slik at kommunen kan motvirke segregering og sikre at alle har et trygt hjem i gode lokalsamfunn.

Til høringsnotatet kap 7 – Økonomiske og administrative konsekvenser

Konsekvenser for kommunen

Fredrikstad Arbeiderparti mener at lovendringsforslagene ikke vil medføre økte økonomiske eller administrative byrder for kommunen, utover de eksisterende utfordringene med å håndtere boligsosiale problemer og utenforskap i boligmarkedet. Tvert imot kan muligheten til å fastsette bestemmelser om borettslag og studentboliger avlaste kommunen ved å integrere flere i det ordinære boligmarkedet.

Bestemmelser om utleieboliger til kommunens disposisjon kan også lette kommunens oppgave med å skaffe egnede botilbud. Dette kan sikre tidlig dialog og forhåndsavtaler om nødvendige tilpasninger og muligheter for kjøp eller leie.

Selv om kommunen må gjennom en innledende læringsperiode og utarbeide en helhetlig boligstrategi, ser Fredrikstad Arbeiderparti dette som en mulighet til å redusere belastningen på kommunens virksomheter. Uten de foreslåtte verktøyene vil utfordringene bli stadig mer krevende. Lovforslaget krever imidlertid gode rutiner og tidlig samarbeid mellom flere virksomheter, noe Fredrikstad Arbeiderparti ønsker å bidra til i styringen av kommunen.

Konsekvenser i planarbeidet

Lovforslaget åpner for reguleringsbestemmelser som berører privatrettslige forhold, noe som er nytt og kan skape uklare grenser i fremtidig planarbeid. Det er derfor viktig at forarbeidene til lovendringen tydelig klargjør at privatrettslige forhold fortsatt ikke kan reguleres, med unntak av § 12-7, nr. 15, som utgjør et begrenset unntak. Dette vil bidra til å redusere fremtidige uklarheter om lignende temaer.

Private forslagsstillere inkluderer ofte privatrettslige bestemmelser i reguleringsplaner, som rettigheter på annen manns grunn eller borettslagsvedtekter. Forarbeidene bør derfor gi utfyllende veiledning om hvordan dette kan håndteres i plan- og byggesaksarbeidet. Det er viktig å vite hva som må være på plass i planarbeidet og hva som kan avtales eller tinglyses først ved gjennomføringsfasen i byggesaken.

Forarbeidene bør også klargjøre hvordan bestemmelsen binder fremtidige eiere ved eiendomssalg, for å sikre forutsigbarhet og klare retningslinjer for alle involverte parter.

Konsekvenser for boligbyggingen

Bestemmelser om krav til utleie hvor kommunen skal disponere eller kjøpe utleieboligene

Fredrikstad Arbeiderparti ser det som svært hensiktsmessig å integrere mindre kommunale botilbud i spredte, private boligprosjekter med ordinære eierskaps- og boforhold, fremfor å samle dem i heleide kommunale eiendommer. For å unngå at krav om kommunale botilbud hindrer bomiljøet og utbyggingen, foreslår vi en øvre grense på 20-33% for slike boliger, tilsvarende grensen for kommunal forkjøpsrett i borettslag.

Vi ønsker også å gjøre departementet oppmerksom på utfordringer med å skille mellom botilbud som faller inn under boligformål og de som klassifiseres som institusjon, noe som skaper usikkerhet om kommunens bruk av boligene og vansker med å inngå bindende avtaler med utbyggere.

På bakgrunn av dette anmoder vi om at departementet:

- Klargjør hvilke botilbud som lovlig kan etableres i områder regulert til boligformål
- Setter grenser for hvor stor andel boliger/boenheter/antall beboere som kan reguleres til utleie under regulering til boligformål

Vi anbefaler også at man i senere lovtilpasninger vurderer reguleringsmuligheter for omsorgsboliger og andre særskilte boligkategorier (rus, psykiatri m.m.) på lik linje med studentboliger.

Konsekvenser av planbestemmelser om borettslag

OE-rapport 2021-74 (utarbeidet av Oslo Economics og By- og regionforskningsinstituttet NIBR på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet) viser at utbyggere mener krav om borettslagsleiligheter kan redusere etterspørselen etter boliger, da disse er mindre relevante for kjøpere av sekundærboliger som bidrar til nødvendig forhåndssalg. Dette mener vi ofte kan være motsatt: Borettslag tiltrekker investorer på grunn av lav risiko og høy potensiell gevinst. Borettslag finansieres ofte med 60-75% av eiendommens markedsverdi, så både investorer og boligkjøpere trenger kun å investere en liten andel i byggetiden.

Investorer kan dra nytte av lavere priser i tidlig salgsfase og mulighet for videresalg eller utleie ved negativ prisutvikling. Den potensielle gevinsten kan være betydelig, noe som profesjonelle investorer og eiendomsutviklere er klar over.

Utbyggere kan imidlertid være bekymret for konkurranse fra store boligbyggelag om tomter regulert til borettslag, som kan begrense deres markedspotensial. For å unngå dette bør kommunen vurdere å spre bruken av dette planverktøyet på ulike tomter med forskjellige eiere samtidig.

Fredrikstad Arbeiderparti ser ikke at planbestemmelser om krav til borettslag vil gi utbyggere økt risiko, økte kostnader eller reduserte inntektsmuligheter. Vi mener at dette ikke vil påvirke boligbyggingen negativt, som diskutert i høringsnotatet.

Om lovforslaget

Utleieboliger

Fredrikstad Arbeiderparti kjenner seg igjen i departementets vurderinger om utfordringer med å finne egnede kommunale boliger, både med hensyn til behovet for tilpasninger og spredning av boligene for å motvirke segregering.

Vi ser positivt på forslaget om å få hjemmel til å regulere krav om at spesifikke boliger i et område skal være utleieboliger, og at disse skal være eid av foretak eller disponeres/overlates til kommunen til markedspris. Dette gir mulighet for å sikre et minimum av utleieboliger med profesjonell forvaltning i områder med høy terskel for personer med vanlig inntekt. Videre vil det gi kommunen mulighet til å skaffe egnede boliger i private utbyggingsprosjekter, noe som kan gi bedre spredning av kommunale botilbud og gjøre det enklere og raskere å løse behovet for tilpassede botilbud til vanskeligstilte.

Høye bolig- og tomtepriser innebærer at kommunen må betale mer for tomter eller bygg til kommunale botilbud, eller legge slike tilbud til områder med lave boligpriser og store levekårsutfordringer. Med dagens lovverk har kommunen også vansker med å få innpass for kommunale botilbud i egnede boligområder. Kommunale botilbud gis til svært ulike grupper, fra velfungerende barnefamilier til personer med rus- og psykiske helseproblemer. Felles for disse gruppene er at de er vanskeligstilte på boligmarkedet eller har ulike omsorgsbehov. Det er uheldig med for mange husholdninger/beboere med forskjellige behov på samme sted, både for beboernes bo- og oppvekstmiljø og for nærmiljøet.

Med dagens lovverk og markedssituasjon må kommunen enten samle botilbudene i heleide eiendommer med høy utnyttelse, eller kjøpe eiendommer og selge disse igjen med klausuler om bygging og evt. tilbakekjøp. Dette er praktisk talt umulig å håndtere for kommunen. Resultatet er at kommunen ikke klarer å skaffe egnede boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, særlig for samlokaliserte boliger med personalbase for personer med rus- og psykiske helseproblemer.

Studentboliger

Det er positivt at studentboliger nå kan reguleres som eget formål i kartforskriften. Det finnes allerede bestemmelser for studentboliger i teknisk forskrift, og at disse nå kan reguleres i kart og bestemmelser, gir et mer helhetlig regelverk og gjør reguleringsarbeidet enklere.

I dag bygger samskipnadene studentboliger og forvalter utleien med studenter midlertidige boligbehov som formål. Det kan ikke stilles krav om at det som bygges skal være for og bebos av studenter. Å regulere til studentbolig som formål, gir muligheten til å unnta disse boligene fra krav som minstepørrelse og andre kvalitetskrav, som ikke er like nødvendige for studentboliger med begrenset botid. Dette er viktig for å unngå bygging av små boliger med lav bokvalitet som egentlig er ment for studentmarkedet, men som i realiteten brukes av barnefamilier og andre med varig boligbehov.

Adgang til å regulere studentboliger som eget arealformål vil være et viktig virkemiddel for kommunen for å sikre etablering av studentboliger i utpekte områder.

Boligkjøpsmodeller, Leie til eie

Fredrikstad Arbeiderparti mener at boligkjøpsmodeller må utredes grundig og at det må etableres krav til disse modellene før de kan innlemmes i plan- og bygningslovgivningen. Her er flere grunner til dette:

Inntrykk av trygghet og lovregulering: Fredrikstad Arbeiderparti er kritisk til at reguleringsbestemmelser skal kunne kreve tilbud om boligkjøpsmodeller. Lovreguleringen og reguleringsbestemmelsene kan gi inntrykk av en trygg og lovregulert ordning, noe som kan føre til at boligsøkere tar ugjennomtenkte og potensielt uheldige beslutninger. Tilbydere fremstiller ofte ordningen som trygg ved å vise til finansielle samarbeidspartnere som vurderer boligsøkerens fremtidige finansieringsevne, men ordningen kan ha mange uforutsette sider og privatrettslige fallgruver.

Uheldig sammenblanding av roller: Å lovregulere tilbud om boligkjøpsmodeller uten en nøye vurdert lovregulert modell kan føre til en uheldig sammenblanding av offentlig myndighet, kommunens rolle, og private aktørers tilbud. Dette kan gi inntrykk av offentlig godkjenning av ordninger som kommunen ikke har innsyn i eller kontroll over, selv om kommunen eller staten ikke har noe formelt ansvar.

Uavklarte problemstillinger: Det er faktiske, uavklarte utfordringer knyttet til boligkjøpsmodeller, spesielt når det gjelder å sikre leietakerens/deleierens interesser i tilfelle av en konkurs hos involverte aktører. Fredrikstad Arbeiderparti mener at alle varianter av "leie til eie" bør undersøkes nøye og vurderes individuelt. Dette inkluderer å etablere et juridisk rammeverk for slike modeller før kommunen eventuelt kan kreve tilbud om boligkjøpsmodeller. Hvis departementet ønsker å utforske boligkjøpsmodeller nærmere, foreslår vi å vurdere et rammeverk basert på opprinnelige ordninger, der leie delvis går til avdrag på boligen. Dette bør være basert på et omfattende konsept, som for eksempel finansiell lease med klare retningslinjer, garantier, vedlikeholdsansvar og regler som sikrer at kontrakten oppfylles, selv i tilfelle utleiers konkurs. En kontraktsstrategi for finansiell lease kan være et godt utgangspunkt for en trygg og hensiktsmessig "leie til eie"-modell.

Borettslag

Fredrikstad Arbeiderparti støtter vurderingene som ligger til grunn for og hensynene som er nevnt i den nasjonale strategien for sosial boligpolitikk (2021-2024) «Alle trenger et trygt hjem» og OE-rapport 2021-74 «Utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser om boligsammensetning». Vi er særlig positive til hjemmelen til å stille krav i reguleringsbestemmelser om borettslag fremfor eierseksjonssameier som selskapsform for nye boligsammenslutninger, samt til organisert boligutleie og studentformål. Vi har likevel noen kommentarer til OE-rapporten.

Begrenset vurdering av sosial bærekraft: Rapporten fokuserer primært på om virkemidlene kan hjelpe vanskeligstilte inn på boligmarkedet, ut fra en tradisjonell diskurs om at boligpolitikken primært skal gjelde denne gruppen. Vi mener at målet om sosial bærekraft – «et trygt hjem for alle» og gode lokalsamfunn – burde vært et sentralt vurderingstema.

Svakt kunnskapsgrunnlag: Rapportens konklusjoner er basert på et tynt kunnskapsgrunnlag, da disse verktøyene ikke har vært benyttet i Norge tidligere. Synspunkter fra enkelte utbyggere om innvirkning på markedspriser, byggelånsfinansiering og risiko utgjør dermed hovedgrunnlaget for konklusjonene.

Fredrikstad Arbeiderparti vil bemerke at kommunen har noe kunnskap om og erfaring med borettslag som selskapsform og eierskapsmodell, selv om vi ikke har erfaring med bruk av dette som styringsverktøy i arealplanlegging. For boligkjøpere som primært kjøper bolig for eget boformål og som ønsker å delta i prisutviklingen i boligmarkedet, er andelsboliger i borettslag likestilt med selveierboliger. Borettslagslovgivningen kan bidra til mer stabilt naboskap og bedre vedlikehold av eiendommen, noe som gjør borettslagsboliger like attraktive som selveierboliger for mange boligkjøpere.

Videre er det viktig å merke seg at prisnivået på borettslagsboliger ikke begrenses oppad av annet enn markedsprisene og boligkjøpernes betalingsevne. For selveierboliger bestemmes prisnivået av investorenes avkastningsgrad, som igjen avhenger av leieprisnivået.

I pressområder vil betalingsevnen være høyere for borettslagsboliger fordi området tiltrekker seg personer med høyere inntekt.

Fredrikstad Arbeiderparti mener at det er nødvendig å bygge tilstrekkelig antall boliger med familiestørrelse og å ha en andel borettslag som virker stabiliserende på bomiljøet og modererer inngangsbilletten til boligmarkedet. Dette vil bidra til å oppnå sosial bærekraft og gode lokalsamfunn, som er et viktig mål i boligpolitikken.

Oppsummering

For å oppnå gode og stabile bo- og oppvekstmiljøer, der mangfoldet er en styrke og kommunale investeringer i sosial og teknisk infrastruktur kommer til nytte, er det avgjørende at også barnefamilier med god utdanning og inntekt har muligheten til å bli boende. Dette krever at vi bygger gode bomiljøer som er nært knyttet til jobb, kollektivtransport, barnehager, skoler og aktivitetstilbud.

Det er også viktig å sikre tilstrekkelig antall nye boliger med familiestørrelse. Dessverre har ikke boligmarkedet utviklet seg i denne retningen. I attraktive sentrale områder kan store leiligheter med 3-4 soverom være egnet for utleie til bofellesskap, noe som kan føre til en høyere andel voksne og høyere leieinntekter enn ved utleie til familier. Ved å innføre bestemmelser som krever at en del av boligene skal organiseres som borettslag, kan flere boliger bli kjøpt av familier for eget bruk. Dette kan bidra til å skape stabile bo- og oppvekstmiljøer.

Hvis behovet for utleieboliger, kommunale botilbud og studentboliger i større grad dekkes gjennom de foreslåtte planverktøyene i boligprosjekter eller områder utpekt for disse formålene, vil eiendommer regulert til boligformål i satsingsområder for familier med fordel kunne etableres som borettslag, uten å gå på bekostning av utleieboligbehovet. Dersom kommunale botilbud sikres gjennom regulering og forhåndsavtaler både i eiendommer med selveierboliger og i borettslag, kan vi skape gode bomiljøer for vanskeligstilte på boligmarkedet, samtidig som vi motvirker segregering og konsentrasjon av levekårsutfordringer.