

Kommunal og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 24/01297-2
Arkivkode: 0

Deres referanse:
Dato: 22.08.2024

Høringsuttalelse – Forslag til endringer i plan- og bygningsloven og kart- og planforskriften vedrørende planbestemmelser

1 Om høringen

Vi viser til Kommunal- og distriktsdepartementets høringsnotat 15. april 2024 med forslag om endringer i plan- og bygningsloven (pbl) samt kart- og planforskriften. Forslaget innebærer at kommunene i arealplan kan gi planbestemmelser i utbyggingsområder om bruk av borettslag som organisasjonsform, at en andel av boliger skal være utleieboliger – herunder kommunalt disponerte eller eide boliger – eller gjenstand for boligkjøpsmodeller. Departementet foreslår også studentboliger som nytt arealformål.

I Hurdalsplattformen meldte regjeringspartiene et ønske om å legge til rette for å gi kommunene en sterkere rolle i arbeidet med å utjevne sosiale og geografiske forskjeller i boligmarkedet. Regjeringen varslet dessuten i stortingsmeldingen *Gode bysamfunn med små skilnader*, Meld. St. 28 (2022-2023) at den ville sende på høring «et forslag til en endring i plan- og bygningsloven som vil gi kommunene flere verktøy for å legge til rette for en variert boligsammensetning».

Høringsfristen er forlenget til 22. august 2024.

2 Forslaget

Gjennom kommunens arealplaner kan kommunene som planmyndighet styre bruken av kommunens arealer. Pbl setter imidlertid rammer for hvilke krav kommunen kan stille til arealbruken. Departementet foreslår å utvide rammene for hva kommunen kan bestemme ved to nye bestemmelser i pbl:

Ny § 11-10 nr. 6

«At en andel boliger i et område skal tilbys med boligkjøpsmodeller definert i burettslagslova § xx og eierseksjonsloven § xx, at en andel boliger i et område skal være utleieboliger eller at boliger på angitte tomter skal organiseres som borettslag i samsvar med burettslagslova.»

Ny § 12-7 nr. 15

«At en andel boliger i et område skal tilbys med boligkjøpsmodeller definert i burettslagslova § xx og eierseksjonsloven § xx, at nærmere spesifiserte boliger i et område [skal] være utleieboliger eid av foretak eller disponeres eller overtas av kommunen til markedspris, eller at boliger på angitte tomter skal organiseres som borettslag i samsvar med burettslagslova.»

Vi antar at det mangler et «skal» i forslaget – satt inn i klamme av oss.

I kart- og planforskriften foreslår departementet å ta «*Studentboliger*» inn i Vedlegg I som et nytt underformål under «*Bebyggelse og anlegg*».

Forslagene innebærer i realiteten at kommunene får mulighet – men ikke plikt – til å regulere disposisjonsform på nye boliger. Vi forstår det slik at hovedformålet skal være å utjevne enkelte forskjeller i boligmarkedet. Forslaget berører kommunene som plan- og bygningsmyndighet, og KS velger derfor å inngi høringsforslag.

3 Vår anbefaling

I tillegg til arealplaner har kommunene en rekke verktøy for å styre boligutviklingen og utbygging generelt. Virkemidlene spenner vidt – fra egne investeringer til dialog med utbyggere. Mangel på kapasitet og kompetanse bidrar til at disse verktøyene ikke alltid utnyttes fullt ut. Det er likevel positivt at departementet har vurdert utvidelse av planverktøyet som middel til å nå mål for utbygging.

Høringsnotatet fremstår som nyansert, og vi er enig med departementet i at det ligger et potensiale i både kommuneplan og reguleringsplan. Vi er også enig i at tilgang på utleieboliger, organisering som borettslag og tilbud om alternative kjøpsmodeller kan være tiltak kommunen kan ha nytte av å påvirke. Planverket kan være et virkemiddel for å påvirke dette. Vi viser blant annet til at forslagene kan gi kommunene bedre mulighet til å spre kommunale boliger, og bidra til å sikre mer variert bolig- og befolkningssammensetning i stedet for opphoping av dårlige levekår i enkelte områder. Sistnevnte fremkommer som et problem i flere bykommuner, jf blant annet Oslo Economics og NIBR, Oslo Mets utredning om sosial bærekraft og planbestemmelser fra 2022.

Videre er vi enig i at studentboliger er et særegent formål som med fordel kan inntas som eget underformål under «*Bebyggelse og anlegg*» i Vedlegg A til kart- og planforskriften. Dette er i tråd med Stortingets anmodningsvedtak 2. desember 2021 (vedtak nr. 35 nr. 54).

Det er også klokt at forslaget legger opp til valgfrihet for kommunene som kjenner lokale forhold og behov, fremfor nasjonale krav eller retningslinjer. Situasjonene i kommunene er ulike, og virkningen av plan- og bygningsrettslige virkemidler vil blant annet avhenge av boligmarkedet i den enkelte kommune.

Samtidig fremstår det som usikkert om forslagene slik de er utformet vil ha en vesentlig betydning, og i hvilken grad kommunene faktisk vil benytte seg av mulighetene forslagene legger opp til. Det er heller ikke åpenbart hvor treffsikre de foreslåtte virkemidlene vil være for å bedre etableringsmuligheter og levekårsutfordringer. Departementet synes heller ikke selv overbevist om dette i høringsnotatet.

På generelt grunnlag er vi likevel positive til virkemidler som øker kommunens handlingsrom. Det er imidlertid svært viktig at regelverket er utformet godt og anvendelig. Enkelte forhold bør utredes nærmere – herunder noen prinsipielle spørsmål. Vi anbefaler departementet å jobbe videre med forslaget, særlig hensyntatt våre innspill. I det videre arbeidet stiller vi oss til disposisjon for å bidra.

Vi utdyper våre enkelte anbefalinger og begrunnelser nedenfor, men oppsummerer de mest sentrale her:

- Forslagene kan være positivt for kommunens mulighet til å oppfylle enkelte lovpålagte plikter, se nærmere punkt 4.1
- Prinsipielle forhold – særlig knyttet til privatrettslige forhold – bør utredes nærmere, se nærmere punkt 4.2
- Forholdet til nødvendighetskriteriet bør avklares, se nærmere punkt 4.3

- Det er positivt med studentboliger som eget arealformål, men det er ikke åpenbart at arealformålet bør kunne brukes både i kommuneplan og reguleringsplan, se nærmere punkt 4.4
- Forholdet til konkurranserett og EØS-retten bør utredes, se nærmere punkt 4.5
- Potensialet i utbyggingsavtaler bør vurderes videreutviklet, se nærmere punkt 4.6
- Kommunene bør kunne velge om det stilles *absolutt krav* eller krav om *tilbud* om utleieboliger, se nærmere punkt 4.7
- Det bør vurderes en mer dynamisk tilnærming til boligkjøpsmodeller, se nærmere punkt 4.8
- Forslagene må behandles i lys av kommunenes ressurstilgang i behandling plan- og byggesaker, se nærmere punkt 4.9
- Viktigheten av god dialog med grunneiere og utbyggere kan fremheves ytterligere, se nærmere punkt 4.10

4 Vurdering

4.1 Generelle betraktninger

Vi er enig med departementet i at «*dagens utfordringer knyttet til sosial bærekraft viser at det er et behov for å gi kommunene flere virkemidler i arealplanleggingen*». Både i byer og i mange distriktkommuner er det et press i leiemarkedet som vanskeliggjør kommunens plikter etter flere regelsett. Kommunenes ansvar for å gi bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet ble herunder styrket og presisert i ny lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet, som trådte i kraft 1. juli 2023. Pbl slår dessuten fast i formålsbestemmelsen i § 1-1 viktigheten at å «*fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner*». Samme lov fastslår i tillegg i § 3-1 bokstav a at kommunens planer skal «*sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner*».

4.2 Prinsipielle spørsmål – Diskriminering og eiendomsrett

Som det fremgår gir loven kommunen som plan- og bygningsmyndighet et betydelig ansvar for boligutviklingen, og planverket gis et stort nedslagsfelt. I tillegg til arealformål, kan kommunen blant annet bruke planverket til å legge føringer om rekkefølge på utbygging, bygningers utforming, størrelse på bolig, type bolig, finansiering av infrastruktur og krav om utbyggingsavtaler.

Samtidig setter loven som nevnt begrensninger for hvordan planverket kan brukes. Departementets forslag avviker fra gjeldende ordning ved at det langt på vei utvider kommunens myndighet til også å regulere *hvem* som kan eie en eiendom og *hvem* som kan bo der. Herunder gis kommunen i forslagene myndighet til å bestemme at kun foretak eller kommunen skal eie nærmere spesifiserte boliger. Selv om det eksempelvis kan være klare fordeler for kommunen at foretak står som eiere, er det ikke åpenbart at kommunen bør ha ansvar for å regulere dette.

I dag kan planverket primært brukes for å styre *hva* arealet i kommunen kan brukes til. Departementet påpeker selv at det ikke er «*tradisjon for å styre målgrupper for boliger eller bygg*» gjennom pbl. Avviket fra «*tradisjonen*» er likevel i liten grad problematisert i høringsnotatet, og det er ikke vurdert om dette kan innebære et prinsipielt vesentlig skifte i synet på arealplan som verktøy. Forslagene kan som illustrasjon gjøre det enklere for kommunen å kontrollere at en planbestemmelse om utleie er oppfylt dersom det er begrensninger i eierskap. Hvilken side dette kan ha til diskriminering bør imidlertid vurderes. Forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 er heller

ikke vurdert. Det kan være fornuftig at departementet avklarer denne tematikken i lovarbeidet fremfor at slike prinsipielle og privatrettslige spørsmål utstår til de kan komme på spissen i den enkelte kommune.

Uten en nærmere prinsipiell drøftelse, er det med et visst forbehold vi støtter krav til eierskap til utleieboliger. I alle fall må det være valgfritt for kommunen å stille et slikt krav.

4.3 Nødvendighetskriteriet

Reguleringsplan og kommuneplanens arealdel angir arealformål «i nødvendig utstrekning», jf hhv. §§ 11-7 første ledd og 12-5 annet ledd i pbl. Det er med andre ord en forutsetning at det er tale om et «nødvendig» krav. Kartleggingen av nødvendighetskriteriet kan generelt være en vanskelig øvelse. Særlig siden forslagene fremstår som en utvidelse av rammene for planverktøyet, er det viktig å avklare hvilke begrensninger som ligger i nødvendighetskriteriet for så vidt gjelder utvidelsen, og hvordan kommunen skal forholde seg til dette.

4.4 Studentboliger

Flere kommuner med studiesteder har ønske om virkemidler for bedre å kunne styre hvor det bygges studentboliger. Et eget arealformål kan blant annet bidra til å korte ned saksbehandlingstiden i kommunen. Det stilles andre bygningstekniske krav til studentboliger enn til øvrige boligformer, og antall dispensasjoner kan dermed reduseres. Dersom et klarlagt arealformål bidrar til å redusere utbyggerens byggekostnader, kan det dessuten gjøre studentboligene rimeligere.

Departementet mener det er nødvendig at arealformålet «Studentboliger» kan benyttes både i kommuneplanen og i reguleringsplanen. Det fremgår imidlertid ikke hvorfor det skal være nødvendig. Studentboliger som eget formål i kommuneplan kan gjøre arbeidet med reguleringsplaner mindre fleksibelt. Vi er derfor i tvil om det er hensiktsmessig. Samtidig vil det være opp til kommunen selv å avgjøre bruken av formålskategorien, og det kan være riktig at hensiktsmessigheten vurderes i det enkelte kommuneplanarbeidet.

For øvrig ser vi at det kan være utfordrende for kommunene å kontrollere om det faktisk er studenter som bor i studentboligene – slik at formålet etterleveres. Vi har imidlertid ikke holdepunkter for at dette vil utgjøre et stort problem. Likevel gjør vi departementet oppmerksom på spørsmål som hvorvidt en kommune har – eller bør ha – myndighet til å kreve fremlagt studentbevis eller å få innsyn i studentlister.

4.5 Konkurranserett og EØS-rett

Mulighetene til å stille krav om boligkjøpsmodeller, utleie og borettslag må påregnes å kunne ha en konkurransevridende effekt på ulike aktører. Vi savner en nærmere vurdering av dette, også opp mot konkurranseretten. Dette bør avklares tydelig før et eventuelt endret regelverk trer i kraft – også dersom det ikke er rettslig utfordrende. Det er lite hensiktsmessig at slike overordnede diskusjoner om konkurranserett utsettes til den enkelte kommune vurderer å bruke de nye bestemmelsene.

4.6 Utbyggingsavtaler

God dialog med grunneiere og utbyggere kan være å foretrekke, fremfor krav som kan redusere lønnsomhet i utbyggingsprosjekter på en slik måte at ønsket bebyggelse ikke blir oppført, se punkt 4.10. Det fremgår av Oslo Economics og NIBR, Oslo Mets utredning at flere kommuner er skeptiske til å pålegge utbyggerne slike krav. De ønsker seg riktignok en opsjon til å kunne stille krav, men er usikre på om de vil

benytte seg av muligheten. Utredningen tyder på at kommunene er mer generelt opptatt av å jobbe *med* utbyggerne enn *mot* dem – de tror det kan være et ubrukt potensial i å bringe sosial bærekraft inn i dialogen. Vi har selv tro på at utbyggingsavtaler er et viktig verktøy som kan utnyttes bedre. For ordens skyld viser vi i den forbindelse til standardavtalen for utbyggingsavtaler lansert i 2023, der departementet og KS bidro i samarbeid, samt KS' veileder til standarden, som ble lansert i år. Vi anbefaler departementet å se nærmere på forholdet til regelverket om utbyggingsavtaler i det videre arbeidet.

4.7 Utleieboliger

Antall utleieboliger i dagens boligmarked kan ses som et knapphetsgode hvor også kommunen er en interessant. Gjennom utbyggingsavtaler kan kommunen i dag sikre seg fortrinnsrett til en andel av nybygde boliger til markedspris. Departementet foreslår at kommuneplanen gjennom planverket kan kreve at det oppføres en viss andel utleieboliger, og også stille krav om at disse skal disponeres eller overtas av kommunen til markedspris noe som kan gi større forutsigbarhet for både kommunen og utbygger.

Den overordnede tanken med krav til andel utleieboliger er at personer med lavere inntekter lettere kan få tilgang til en utleiebolig enn en leiebolig. Vi er enig i at eie versus leie kan ha betydning – særlig for lavinntektshusstander. Oslo Economics og NIBR, Oslo Met har til illustrasjon i sin utredning beregnet at en bolig som kan kjøpes med en inntekt på 550 000 kr, kan leies med en inntekt på 400 000 kr. Det er likevel usikkert i hvilket omfang kommunene vil velge å stille krav om utleieboliger. Samtidig er det grunn til å tro at det først og fremst er andre faktorer som styrer prisnivået på boliger – enten det er tale om leie eller eie.

Det er heller ikke gitt at det finnes kjøpere som ønsker å forvalte utleieboliger eller at det finnes leietakere til aktuelle boliger. Dersom det er et overordnet mål å gjøre det lettere å eie egen bolig, er det dessuten noe paradoksalt at man gjennom planverket skal være avskåret fra å bo i sin egen bolig. Vi anbefaler derfor at det bør være opp til kommunen hvorvidt kommuneplanen krever at det *skal* være en viss andel utleieboliger, eller at det skal *tilbys* en viss andel utleieboliger. En begrensning til krav om *tilbud* kan også redusere behovet for dispensasjon fra kommuneplan.

Dersom kommunen stiller krav om en andel utleieboliger, kan det være en fordel at det blir tinglyst en klausul om dette på de aktuelle boligene. Vi mener imidlertid at dette bør avklares i dialog med utbygger, eventuelt i en utbyggingsavtale. Muligheten for kontroll vil uansett være en utfordring som kan undergrave forslagenes hensiktsmessighet. Av hensyn til kontroll ber vi departementet også se nærmere på muligheten for å la kommunen velge å begrense kravet om utleieboliger til kommunalt eid eiendom.

4.8 Boligkjøpsmodeller

Selv om det kan stilles spørsmål ved om det er et kommunalt anliggende å hjelpe den gruppen som er aktuell for boligkjøpsmodeller – slik departementet selv påpeker – er det grunn til å ha en positiv innstilling til nye konsepter for boligkjøp. KS uttalte seg positivt i høringsvar 17. oktober 2023 til forslag om endring av borettslagsloven og eierseksjonsloven for nærmere regulering av boligkjøpsmodeller. Flere kommuner har selv begynt å se på hvordan kommunen kan utvikle boliger og hvordan boligkjøpsmodeller kan benyttes.

Samtidig er nye boligkjøpsmodeller foreløpig på et tidlig stadium, og det vil være riktig å si at flere konsepter er under utvikling og utprøving. Forslaget synes kun knyttet til to typer modeller som har fått en viss utbredelse. Vi ber departementet vurdere om forslaget kan gi uttrykk for en mer dynamisk

tilnærming til boligkjøpsmodeller, for å redusere muligheten for at regelverket henger etter den videre utviklingen. Som departementet selv synes å trekke frem kan det dessuten være regulatoriske barrierer for boligkjøpsmodeller som har større betydning enn muligheten for å innta krav i arealplaner. Det er derfor hensiktsmessig at departementet ser forslaget i sammenheng med utredning av slike barrierer.

I forlengelse av ovennevnte – forslaget er lagt opp slik at bestemmelsene viser til burettslagslovas og eierseksjonslovens definisjon av boligkjøpsmodeller. Definisjonen kan imidlertid endres ettersom ulike konsepter med boligkjøpsmodeller utvikles. Det fremgår ikke klart av høringsnotatet hvilken definisjon som da vil gjelde ved anvendelse av allerede vedtatte planer. Til dette spiller vi inn at det er viktig med en lovforståelse som gir forutsigbarhet både for kommunen og for private parter.

4.9 Ressursbruk

Departementet mener at forslaget ikke vil være særlig ressurskrevende og at det ikke får vesentlige konsekvenser for kapasiteten i plan- og byggesaksbehandlingen. Vi har ikke holdepunkter for å mene det motsatte, men bemerker likevel at oppfølging av nye krav uansett vil komme på toppen av en allerede svært presset ressursituasjon i mange kommuner. Departementet peker selv på at nye krav vil *«kunne øke behovet for helhetlig, forutsigbar og rettferdig behandling av de samlede kravene som stilles i utbyggingsprosjekter»* - noe som kan gi *«økte koordineringskostnader»*. De foreslåtte bestemmelsene griper dessuten inn i den privatrettslige forhold på en slik måte at det for kommunene kan avstedkomme juridiske konflikter som også må håndteres. Blant annet av den grunn er det viktig at forslaget er så gjennomarbeidet som mulig.

Vi legger til at behovet for kontrollvirksomhet er usikkert, og derved er også ressursbehovet usikkert. Departementet bør merke seg dette, og i tillegg vi en nærmere redegjørelse for hvilke kontrolltiltak det forventes at kommunen gjennomfører.

4.10 Dialog med utbyggere og grunneiere

Forslaget begrenser utbyggers muligheter til fritt å utvikle og bestemme boligmodeller og muligheter til salg på det frie markedet. Vi kan vanskelig se det annerledes enn at forslaget kan påvirke lønnsomheten i flere prosjekter, og at det derigjennom kan påvirke byggeaktiviteten. Samtidig ser vi det som positivt at anvendelse av de foreslåtte bestemmelsene beror på vurderinger i den enkelte kommune, og som nevnt anbefaler vi en noe større fleksibilitet i anvendelsen enn det departementet har lagt opp til. Uansett er vi opptatt av at de beste løsningene kan allerede i dag komme gjennom god dialog med utbyggere og grunneiere, herunder gjennom utbyggingsavtaler. Vi anbefaler departementet også å fremheve dialogvirkemiddelet i det videre arbeidet med forslaget.



Tor Allstrin
Områdedirektør Advokatene



Helge Eide
Områdedirektør Samfunn, velferd og demokrati