

Stein Stugu

Vi trenger en inkluderende boligpolitikk

Hva er handlingsrommet for sosial boligpolitikk?

Forord

Notatet er skrevet på oppdrag for Husbanken. Formålet er å gi et bidrag til kunnskapsutvikling innenfor området en inkluderende og sosial boligpolitikk.

Notatet er et innspill i arbeidet som utføres innenfor «storbynettverket» organisert av Husbanken. Nettverket består av Bergen, Drammen, Oslo, Stavanger og Trondheim.

Storbynettverket organiserer sitt arbeid innenfor to arbeidspakker under et hovedprosjekt¹; «*Bedre byer for alle - har vi riktig fagkunnskap og virkemidler?*» De to arbeidspakkene har disse innretningene:

- Arbeidspakke 1: «*Flere egnede boliger for vanskeligstilte*»
- Arbeidspakke to: «*God byutvikling, bolig og nærmiljø*».

Notatet er skrevet på bestilling av Husbanken knyttet til arbeidet som gjøres i Storbynettverket. Formålet er å bidra til arbeidet innenfor arbeidspakke to med en innretning definert av Husbanken som å se «*spesielt [på] kommunenes handlingsrom for å ivareta boligsosiale hensyn i plan og stimulere til sosial miks i nybyggingen*»

Notatet er delt inn to hovedområder. Første del er å definere og drøfte hva som ligger i et boligsosialt handlingsrom, sosial boligbygging og sosial bærekraft. Hva betyr det å skape «bedre byer for alle» og «sosial miks»? Ville det ikke her vært begrepsmessig enklere å snakke om en inkluderende boligpolitikk i stedet for å bruke begrepet sosial boligpolitikk om en boligpolitikk med sosial miks?

Andre del er å gå inn på hvilke virkemidler som finnes i dag, muligheter og begrensninger. Hvilke muligheter finnes innenfor dagens plan- og bygningslov. Hva må videreutvikles. Hva finnes av relevante virkemidler i andre land?

Underveis har jeg deltatt på to møter i storbynettverket. Et for å presentere rapporten «*Boliger for alle*», skrevet for LO i Oslo. Et som en presentasjon underveis i arbeidet med dette notatet.

¹ Sitater i forordet er fra Husbankens oppdragsbeskrivelse

Jeg takker for gode diskusjoner og innspill på begge møter og for øvrig nyttig kontakt med Husbanken.

Oslo, mars 2018
Stein Stugu

Innhold

SAMMENDRAG	4
1 OM INKLUDERENDE BOLIGBYGGING	10
2 SOSIAL BÆREKRAFT – OGSÅ ET SPØRSMÅL OM BOLIGPOLITIKK	14
3 ENGELSK BEGREPSBRUK OM SOSIAL BOLIGPOLITIKK	20
3.1 Social housing og public housing	20
3.2 Affordable housing	21
3.3 Inclusionary housing	22
3.4 Bruke begrepet inkluderende i Norge?	23
4 STORBRITANNIA	25
4.1 Finansiering og forvaltning	27
4.2 Behov og omfang	28
4.3 Pris, forvaltningsform og kvalitet	29
4.4 Hvor mye bygges etter ordningen?	30
4.5 England sammenliknet med Skottland	31
5 USA	33
6 TYSKLAND	36
7 NEDERLAND	39
8 NORDEN	41
8.1 Danmark (om allmenntilgjengelige boliger)	41
8.2 Ikke-kommersielle leieboliger - Finland	44
9 KOMMUNENES HANDLINGSROM	46
9.1 Forvaltning av rimelige boliger	50
9.2 Anbefaling av virkemidler	51
NOTAT 1: 2018 HANDLINGSROMMET FOR EN SOSIAL BOLIGPOLITIKK	4

Sammendrag og konklusjoner

Om inkluderende boligbygging

Kapittel 1 ser på begrepsbruk innenfor området sosial boligbygging. Det er viktig at mottaker av et budskap forstår hva avsender vil si. Når vi i praksis har et viktig skille mellom individrettede boligtiltak og en boligpolitikk som skal skape en god sosial miks, mangler vi et entydig begrepsapparat. Selv om det for forskere er et klart skille mellom sosial boligpolitikk og boligsosiale tiltak, er ikke dette skillet like klart i dagligtale og politisk forståelse. Det vil da være nyttig å snakke om sosial miks i et område, eller kanskje enda bedre, en inkluderende boligpolitikk.

Om sosial bærekraft

Kapittel 2 ser på sammenhengen mellom sosial bærekraft og boligpolitikk. Boligpolitikk er et viktig element i en utvikling av sosial bærekraft, gode og stabile boliger til en overkommelig pris er et grunnleggende behov, og det er fornuftig med lokalsamfunn som motvirker segregering.

Det er vanskelig å finne fram til rette indikatorer som er presise når en skal vurdere hvordan et lokalsamfunn fungerer. Områdeindikatorer kan ofte tildekke mer enn de avdekker, så trolig er det nødvendig å se på nabolagseffekter ut i fra en mer avgrenset vurdering av nærområde. Det må også brukes mange metoder, inklusive intervjuer med beboere, det er ikke nok å se på statistiske indikatorer.

De negative og positive effektene for barn og unge ved å vokse opp i forskjellige nabolag synes tydeligere i USA enn i Europa, noe som også kan skyldes at Europa fortsatt har mer boligpolitikk med sosiale mål enn det en har i USA.

Begrepsbruk på engelsk

I kapittel 3 ser vi at begrepsbruken om en sosial boligpolitikk ikke er mer entydig på engelsk enn norsk. I noen land, som Irland, skilles det klart mellom social housing og affordable housing, der social housing dekker en politikk for de økonomisk svakeste. I andre land, som England, der det har vært et skille, er dette begrepsmessige skillet i ferd med å vaskes ut.

Vanligvis bruker en social housing (eller public housing/council housing) om en målrettet sosial politikk overfor de svakest stilte gruppene, mens affordable omfatter mye mer. I USA brukes vanligvis ikke begrepet social housing i det hele tatt, affordable housing dekker også dette. Ytterligere kompliserende er at i England skilles det mellom social rent (sosial husleie/boutgifter) og affordable/rimelig boutgifter, der affordable skal være under 80 prosent av markedspris i et område, mens social er betydelig lavere og lovregulert.

I USA har begrepet inkluderende boligbygging (inclusionary housing) en snever betydning og brukes om boligbygging der boligene delvis finansieres med bidrag fra de verdiene som skapes ved at det gis tillatelse til utbygging. Skal begrepet inkluderende boligbygging brukes i Norge bør det brukes med en bredere definisjon, en boligbygging for sosial miks. Slik brukes begrepet i dette notatet.

Inkludernde boligpolitikk i andre land

Kapittel 4 - 8 går gjennom relevante elementer fra boligpolitikken i andre land.

I Storbritannia har en et lovverk som gjør det mulig å pålegge utbygger finansiering av rimelige boliger. Disse skal i så fall forvaltes av godkjente tilbydere, som skal være ideelle, dvs. uten mulighet for å ta ut profitt. Forvaltningen skal organiseres slik at direkte (offentlige) og indirekte (verdier skapt i markedet ved at deler av verdien på det som selges i markedet overføres til boliger) blir igjen i boligen og ikke tilføres første eier.

Lovverket i England og Skottland gir begge steder mulighet for slike tiltak, men det er likevel store forskjeller mellom engelsk og skotsk boligpolitikk. En illustrasjon kan være at den retten til å kjøpe den boligen du bor i (right to buy), som av noen forskere gis mye av ansvaret for etableringen av sosialboliger konsentrasjon av de fattigste (Holt-Jensen 2013) nå er avvirket i Skottland, mens den samme retten nå utvides i England til også å gjelde flere boligtyper innenfor affordable housing.

I USA vokser det fram fler og fler områder der utbygger pålegges å finansiere en inkluderende boligpolitikk. Forutsetningen for å kalle det inkluderende er en

forvaltning der prisen holdes lav på lang sikt. Slike lover er godkjent i retten, men er etablert bare i noen delstater, i større omfang i California og på østkysten.

Tyskland har et lovverk som åpner for prosjektplanlegging langs følgende spor:

1. Presentasjon av en prosjektplan fra utbygger
2. Planmessige og politiske avklaringer
3. Utarbeidelse av utbyggingsavtale
4. Utarbeidelse av reguleringsplan
5. Gjennomføring

For utbygger kan da planlegging gå raskere. Myndighetene kan legge inn krav om en inkluderende boligpolitikk som en forutsetning for å få rett til å bygge ut.

Et tilsvarende regelverk gjelder i Nederland, der kommunen også har rett til ekspropriasjon som et ledd i en inkluderende boligpolitikk. Ved utbygging kan det stilles krav om at det legges til rette for sosial miks og at dette skal forvaltes på en god måte, dette er en forutsetning for å få byggetillatelse.

Danske allmenboliger kan være et eksempel til god organisering av boliger. De finansieres slik at husleie holdes lav, og er organisert slik at det gir beboerne stor innflytelse på kostnadene ved å bo, som skal baseres på en kostnadsvurdering uten mulighet for å ta utbytte i noen form.

Finland hevdes av EU å være det europeiske landet som har lykkes best med boligsosiale tiltak. Noe av æren legges på at landet har mange leieboliger, der du får boret basert på behov, men ikke kastes ut hvis husholdningen økonomi bedres.

Kommunens handlingsrom – hva trengs?

I kapittel 9 vurderes muligheter og begrensinger for norske kommuner. Vi har hatt en utvikling der kommunes handlingsrom er begrenset. Størst muligheter finnes hvis det offentlige eier byggegrunn, men det forutsetter at offentlig eier faktisk har må om en inkluderende boligpolitikk, en politikk med sosial bærekraft. Det pekes på at Norge bør vurdere å endre lovverket slik at det kan

planlegges etter samme spor som en anvender i Nederland og Tyskland. Det bør utvikles muligheter for å finansiere boliger til lav pris som et virkemiddel innenfor plan- og bygningsloven. Og det bør opprettes flere borettslag med kontrollerte priser, samt leieboliger som driftes uten mål om profitt. Forvaltningen av boliger til lav pris forutsetter at det er borettslaget som står for omsetning slik at den direkte kontakt mellom beboer/eier og kjøper brytes. Slik kan en unngå penger under bordet.

Kapittel ni avsluttes med noen anbefalinger for en inkluderende boligpolitikk.

Noen forslag til videre forskning

Helt avslutningsvis vil jeg som noe av konklusjonen på notatet peke på noen områder der det var vanskelig å finne relevant forskning:

1. Det var lite norsk forskning som følger utviklingen av internasjonale eksempler slik at kunnskap er lett tilgjengelig for allmenheten. Mye relevant forskning synes å være tilgjengelig bak betalingsmur, mer av dette burde gjøres tilgjengelig på norsk og vurderes ut fra om det kan brukes i Norge. Som eksempel kan det være interessant å se nærmere på Skottland enn det som gjøres i dette notatet.
2. Mye forskning tar for seg oppvekstmiljøets betydning. Mindre ser på skadevirkningene med hyppig flytting. Ikke bare for de som flytter, men også for de som blir boende i området hvis gjennomtrekken i et område er stor.
3. Mange av problemene som skapes ved store forskjeller mellom områder forsøker en å kompensere ved som eksempel å skjevfordele ressursbruken i skole. Er det mulig å se for seg forskningsprosjekt som ser på om noe av denne ressursbruken kunne vært unngått hvis en hadde lagt mer kraft inn i en inkluderende boligpolitikk? Evt, hvordan er samspillet mellom skole og bomiljø?
4. Bydel Gamle Oslo har gitt ut en og eksempelsamling for gode boligsosiale løsninger. Men boka inneholder lite om hva som var nødvendige virkemidler. Burde det initieres et prosjekt som kobler de gode løsningene til

hvilke lovmessige og økonomiske virkemidler som var nødvendig for å få tiltakene på plass?

1 Om inkluderende boligbygging

I tråd med oppdragsbeskrivelsen har notatet som utgangspunkt en vurdering av handlingsrommet for en sosial boligbygging. Men hva er sosial boligbygging? Og er sosial boligbygging et presist begrep?

I notatet vil jeg vurdere begrepsbruken som at det er et klart skille mellom en sosial boligpolitikk og boligsosiale tiltak, i hovedsak på samme måte som NIBR skiller begrepene (NIBR 2014:8) slik de først definerer sosial boligpolitikk:

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.

Dette til forskjell fra «'Boligsosiale tiltak' [som] viser til individrettede tiltak overfor vanskeligstilte». Med sosial boligpolitikk menes vesentlig mer enn bare å hjelpe de aller mest vanskeligstilte, noe som underbygges av at arbeidet med «flere boliger for vanskeligstilte» er lagt inn under en annen arbeidspakke enn dette notatet tar for seg.

Boligsosiale tiltak dreier seg om individrettede, individuelle tiltak. Dette er en snevrere del av boligpolitikken enn det som ligger i sosial boligpolitikk. Illustrerende er forklaringen på begrepet slik det defineres i H/FrP-regjeringens «Boliger for Velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid»:

Boligsosialt arbeid handler både om å skaffe boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet og styrke den enkeltes mulighet til å mestre boforholdet.

Skillet er viktig, men ikke like tydelig verken i dagligtale eller i alt som er skrevet om emnet. I praksis brukes begrepene ofte om hverandre, noe som tilslører at det egentlig dreier seg om to ulike tilnærminger til boligpolitikk. Den ene, som kan defineres til å dreie seg om boliger for vanskeligstilte, også økonomisk vanskeligstilte, dreier

seg i stor grad om å finne individuelle støttetiltak som kan hjelpe individ og deres familie. Målet er å gi støtte til å dekke bostøttene med en tydelig målsetting om at dette skal bidra til å løfte støttemottaker inn i det ordinære boligmarkedet.

En sosial boligpolitikk har en annen tilnærming, det innebærer å legge til rette for en sosial miks i et byområde, at et bredt spekter av grupper skal kunne finne bolig i det samme byområdet, og at det skal være et trygt sted å bo, også på lang sikt.

At begrepsbruken ikke er entydig, heller ikke der den kanskje burde være det, kan illustreres med hvordan begrep ble brukt NOU 2011:15, «Rom for alle». Her heter det i utvalgets mandat som eksempel både at utvalget skal se på «kommunane sin rolle og organisering av oppgåvene i den sosiale bustadpolitikken» og at utvalget skal «kartleggje den offentlige ressursbruken knytt til den sosiale bustadpolitikken». På tross av det definerer utvalget selv rammene for mandatet på en måte som kan oppfattes som en sterk innsnevring:

Først og fremst som et oppdrag om å gi anbefalinger om tiltak for å bedre situasjonen for vanskeligstilte på boligmarkedet.

Utvalgets oppgavebeskrivelse ligger tett opp til definisjonen av boligsosialt arbeid, og omfatter neppe, selv med stor velvilje, alt som kan legges inn i en sosial boligpolitikk.

Viktige oppgaver vil da falle utenfor. En illustrasjon på hvilke problemer som kan utvikles hvis en bare har et individrettet fokus på boligsosial politikk, uten å se på hvordan en kan sikre en god og stabil sosial miks innenfor velfungerende boområder, kan vi se i et intervju med rektor Terje Andersen ved Tøyen skole (Dagsavisen 9/1-18):

- *Jeg liker å bruke ordet inkludering. Alle skal bidra og alle skal få. Vi prøver å bygge en egen Tøyen-identitet som alle kan være stolt av å tilhøre. Noe av problemet er korttidskontraktene på sosialboliger her.*
- *Et barn som vet det vil bli boende vil naturlig nok knytte seg tettere til lokalsamfunnet, i stedet sliter vi med en voldsom mobilitet.*
- *Eksempel: Det er i dag 5 igjen av de 35 elevene som startet i 1.klasse hos oss. Det å skifte skole*

og bosted så ofte er ikke gunstig for verken skolegang, eller tryggheten til barna

Her problematiseres virkningene av stor gjennomtrekk i et boområde. Ikke bare for de som flytter, men også for det helhetlige miljøet, også for de som blir igjen i samme området. Vi trenger ikke bare en sosial miks innenfor et område, men også en viss stabilitet i området.

Skal de problemene som rektor på Tøyen skole adresserer løses er det ikke nok med boligsosiale tiltak rettet mot de svakeste, det er nødvendig med en inkluderende boligpolitikk med mål om sosial bærekraft.

Hvordan en skal definere en sosial boligpolitikk er viktig fordi det ikke nødvendigvis er slik at mottaker av et budskap legger den samme mening i budskapet som sender ønsker å kommunisere (Hofstad 2017:15). Det er derfor problematisk at begrepene brukes om hverandre. Mangelen på entydige begrep er ikke et særpreg for Norge, men er også et problem på engelsk, noe som drøftes i kpt 3.

Dette kunne løses et godt stykke på vei ved å bruke begrepet en **inkluderende** boligpolitikk om det NIBR (se side 9) kaller sosial boligpolitikk.

Husbanken er med oppgavebeskrivelsen opptatt av at det også skal utvikles en politikk for en sosial miks i et boområde. Både hvilke virkemidler vi har, og hva som eventuelt savnes. Skal det være tydelig at dette omfatter vesentlig er enn det som ofte forbindes med bruk av betegnelsen sosial kombinert med boligpolitikk i forskjellige former, vil det sannsynligvis være fornuftig å snakke om en boligpolitikk for sosial miks eller en inkluderende boligpolitikk.

Inkluderende boligpolitikk ikke så snevert definert som det gjøres i USA når en snakker om inclusionary housing, dvs. det defineres som en boligpolitikk der en henter finansiering fra overføringer av verdier skapt av øvrig utbygging i et område (se kpt 3 og 5), men en politikk for om inkluderende boligpolitikk der det er plass til alle sosiale lag og grupper innenfor samme boområde, uavhengig av hvordan det finansieres, dvs. om det finansieres ved verdioverføring fra annen utbygging eller ved offentlige tilskudd, evt. ved en kombinasjon av flere finansieringsformer.

I dette notatet vil jeg så langt råd er bruke begrepet en inkluderende boligpolitikk der det ikke av sammenhengen er nødvendig å bruke andre begreper for når det skal refereres til andres arbeid. Da ikke definert bare som en politikk der det hentes midler fra det som bygges i samme området til markedspris, men en utbyggingspolitikk med mangfold og sosial miks som et klart mål, uavhengig av finansiering. Ikke bare på kort, men også på lengre sikt.

2 Sosial bærekraft - også et spørsmål om boligpolitikk

Det er nærliggende å se inkluderende boligbygging i sammenheng med begrepet sosial bærekraft. Hvordan dette henger sammen med folkehelse drøftes (Hofstad og Bergsli 2017) i rapporten «Folkehelse og sosial bærekraft», skrevet på oppdrag for Helsedirektoratet. Her trekkes linjene tilbake til Brundtlandrapporten fra 1987 om bærekraftig utvikling, som gir en ramme for bærekraft definert innenfor de tre områdene økonomisk, sosial og økologisk bærekraft.

Boligpolitikk ses på som et element innenfor både økonomisk og sosial bærekraft.

I definisjon av hva som er sosial bærekraft går følgende temaer igjen (Hofstad 2017:35/36):

- Å dekke grunnleggende behov
- Å ta ut det menneskelige potensialet
- Rettferdig eller lik tilgang til goder og ressurser
- Sosial kapital og sosial «sammenheng» (social cohesion)
- Stedstilhørighet (sense of place)
- Medvirkning
- Helsefremmende og gode lokalsamfunn

Om lokalsamfunnet sies det at (Hofstad Bergsli 2017:38)

forskning viser at hvilket nabolag og lokalsamfunn en bor i påvirker hvilke livsmuligheter en har. Slike lokalsamfunnsbaserte elementer har en effekt uavhengig av individuelle karakteristika og familiebakgrunn.

Dette gir en mye bredere innfallsvinkel til å forstå hva som er en god boligpolitikk enn kun å skaffe boliger til vanskeligstilte.

Diskusjonen om sosial bærekraft dreier seg ikke bare dreier seg om hvordan noen nabolag kan bidra til negative effekter, men også hvordan mer velstående nabolag kan bidra til mer positive effekter (Brattbakk/Wessel 2017 med henvisning til Toft og

Ljunggren, 2016 og Brattbakk og Wessel; 2013). Det er ikke nok å se bare på de områdene som har størst problemer.

Hvilke elementer skal en trekke inn når sosial bærekraft skal vurderes? Viktige elementer tar opp både lokal tilhørighet, overkommelige boligpriser og kvalitetene i et boområde (se tabell 1). Svært mange faktorer legger i praksis viktige føringer hvis en skal ha en boligpolitikk for sosial bærekraft, en inkluderende boligpolitikk.

Tabell 1: Sosial bærekraft: relevante lokalsamfunnsfaktorer. Hofstad Bergsli (2017:41) basert på Opp 2017

Sosial bærekraftdimensjoner	Relevante faktorer for kommuner og lokalsamfunn
Lokalsamfunn og stedstillhørighet	Sosial kapital Sosial segregering
Grunnleggende behov	Bolig til en overkommelig pris (affordable) Trygghet og sikkerhet Rettferdig inntektsfordeling
Lik tilgjengelighet og mulighet	Tilgang til fysiske og sosiale tjenester Utdanning Prosedural rettferdighet
Økologisk rettferdighet og helserisiko	Lokal miljøkvalitet og lokalisering av goder (tjenester og service) Helse og livskvalitet

Et viktig spørsmål er hvilke virkemidler en har tilgjengelig for å oppnå en boligpolitikk i tråd med en bærekraftig utvikling. Det hevdes at dette vanskeligjøres av sterke markedskrefter. Andersen og Skrede (2017) står for et slikt syn, og i en analyse av Oslo (Hofstad Bergsli 2017:48) oppsummeres deres vurderinger:

Sterke markedskrefter utgjør en hindring for sosial bærekraft i byutviklingen, som forfatterne definerer som retten til byen og utviklingen av en rettferdig by. I dette legges å trygge demokratiske rettigheter og mulighetsbetingelser, og å motvirke deprivasjon, fremmedgjøring og gentrifisering. Artikkelen argumenterer for at en ujevn ressurs- og

maktfordeling i et segregert boligmønster reduserer den sosiale bærekraften.

Konklusjonen fra Andersen og Skrede kan underbygges med noen av konklusjonene hos Millstein og Hofstad (2017:67). De etterlyser mer forskning på området, men uavhengig av manglende forskning påpeker de en del problemer (utfordringer) knyttet til sosial ulikhet, fordeling og sosial rettferdighet som ofte oppstår ved fortetting i byer og omkringliggende områder:

- *[Sosial bærekraft synes] Lite vektlagt i fortettingsprosesser*
- *Fortetting kan øke kostnadsnivået og dermed redusere muligheten til å skaffe bolig til en anstendig pris*
- *Fortetting kan stimulere gentrifisering ved at sosio-økonomisk svake grupper presses ut av områder som opplever økt attraktivitet ved fortetting.*
- *Fortetting skaper trangere boforhold.*

De peker også på at fortetting slik den drives i dag kan skape muligheter ut fra et sosialt perspektiv, som at tilgang til bolig i seg selv er viktig uavhengig av boligens størrelse og at fortetting øker tilgang til tjenester og offentlig transport. Dette dreier seg imidlertid om effekter som skyldes tettere bebyggelse og bygging av flere boliger i seg selv, og ikke berører sammensetningen av det som bygges.

I rapporten «Oppvekststedets betydning for barn og unge» oppsummeres klare effekter av det nabolaget barn og unge vokser opp i (Brattbakk, Andersen 2017: v):

Internasjonale og norske studier viser at barn og unges livssjanser og fremtidsmuligheter påvirkes av nabolaget de vokser opp i, både i positiv og negativ retning. Det er tydelig påvist at mens noen får drahjelp av oppvekststedet sitt får andre redusert sine muligheter. Forskningen viser at det å bo i et område med mange naboer som har dårlige levekår, lav inntekt og utdanning kan redusere ens livssjanser. Foreldrenes og familiens ressurser - oftest omtalt som sosial bakgrunn - har absolutt størst betydning for barn og unges livssjanser, men denne rapporten viser at andre arenaer som skole og nabolag har begge

signifikante eller klare effekter på barnas utvikling og sosiale mobilitet.

Brattbakk og Andersen tar opp et annet problem; hvordan skal en avgrense et nabolag? Med henvisning til svenske undersøkelser trekkes det fram at en ser «betydelig sterkere nabolageffekter» (Brattbakk, Andersen 2017: vi) når en trekker en sirkel rundt hver enkelt beboer og avgrenser nabolaget på den måten. Dette gir bedre forskningsunderlag enn når nabolag defineres ut fra forhåndsdefinerte geografiske enheter, som grunnkretser.

I et notat (Ruud:2010) går det gjennom forskjellige indikatorer for sosial bærekraft og hvordan de ble brukt i byområder. Notatet beskriver flere forskjellige tilnærminger, ingen er alene godt nok. Det er trolig viktig å bruke mange tilnærminger når et områdes karakter skal beskrives (Ruud 2010:33)

For å få et mest mulig robust sett med indikatorer bør en ta i bruk en kombinasjon av data på tre nivå: Kvantifiserbare registerdata på områdenivå, spørreskjemaundersøkelser blant beboerne og kvalitative intervju av beboere og andre som bruker området daglig.

Ruud legger vekt på at det neppe er tilstrekkelig for å si noe om et områdes karakter bare å bruke registerdata. En kombinasjon av datakilder gir bedre forståelse for spørsmål som «identitet, tilhørighet, sosial kapital og trygghet» (Ruud 2010:33). Når det ses sammen med svenske erfaringer som legger vekt på at man må gå tettere inn på bomiljøet for hver enkelt bolig, så illustrerer det problemet med å etablere entydige sammenlikningsdata. Er f.eks. områdedefinisjoner i tråd med inndeling i skolekretser og det som er opptaksområde for barnehager i området? Hva og hvor ligger de naturlige møtestedene i et område? Hvor finnes de lokale, frivillige organisasjonene som idrettslag og korps? Hvor er fritidsklubbene?

Både Brattbakk/Andersen og Hofstad/Bergsli påpeker at resultatene av nabolageffekter synes sterkere i USA enn i Europa. I USA synes mye ny forskning å bekrefte betydningen av nabolageffekter. I en ny studie (Chendry 2017) forsøkes det å kvantifisere hvilken betydning nabolag har for inntektsutvikling senere i livet. Her konkluderes det med at

Counties with less concentrated poverty, less income inequality, better schools, a larger share of two-parent families, and lower crime rates tend to produce better outcomes for children in poor families

Chendrys konklusjoner er med utgangspunkt i kommunenivå. I tillegg nevnes det at nabolaget synes å ha større betydning for gutter enn for jenter.

Andersen og Brattbakk stiller spørsmål om i hvilken grad erfaringer fra USA har overføringsverdi til norske forhold. Tilsvarende spørsmål reises av Terje Wessel i en artikkel om nabolagets betydning for barns utvikling og livssjanser (Wessel: 2013). Dette kan ha sammenheng med at områdedeling ut fra sosioøkonomiske kriterier og segregering synes å være mye sterkere i USA enn i Europa. Utslagene ved endring blir da sterkere og lettere å se. Dette har trolig noe sammenheng med utviklingen av sosial boligpolitikk i USA og Europa, som til dels er svært forskjellig, noe vi kommer tilbake til senere i dette notatet.

Her savnes sammenliknende studier mellom USA og Norge (Europa) som ser på hvor sterk den økonomisk og sosiale segregeringen er. Boliger og nabolag utvikles over lang tid. Det kan synes som om USA er kommet vesentlig lenger enn Europa når det gjelder å samle folk av «samme slag» i geografiske områder.² *«Siden norske byer i stor grad er sosialt, kulturelt og materielt forskjellig fra amerikanske byer, er altså overføringsverdien ikke gitt».* (Brattbakk, Andersen 2017) Spørsmålet, og også mye av begrunnelsen for det som kan gjøres nå, kan da være hvordan vi skal unngå å bevege oss i amerikansk retning?

I tillegg brukes det i Norge og deler av Europa forøvrig betydelige ressurser for å motvirke de ulikhetene som segregering skaper. Eksempel på det er den skjevfordeling av skoleressurser som f.eks. preger Oslo, med til dels betydelig større ressurser pr. elev i øst enn i vest. I hvilken grad bidrar tilsvarende ordninger til å utjevne de nabolagseffektene som en forskningsmessig mener å kunne dokumentere? Og er det store forskjeller i hvordan dette prioriteres mellom Norge og USA? Hadde det vært mulig å redusere denne

² Se f.eks. Anders Magnus: Amerikanere søker seg vekk fra dem man er uenige med. Nr.no 9/12-17

skjevfordelingen av ressurser hvis man klarte å utvikle en inkluderende boligpolitikk?

I prinsippet er det mulig i Norge med en offensiv sosial boligbygging der det bygges nye, store områder, spesielt hvis det offentlige eier store deler av området. Det betyr ikke at dette nødvendigvis skjer i praksis. Enda vanskeligere er det ved fortetting, der sosial rettferdighet kan støte på kraftige markedsmessige hindre.

For barn og unge er det neppe sunt med hyppig flytting fra nabolag og skolemiljø. Forskning legger vekt på stabilitet i bomiljøer, og dokumenterer verdien av at det ikke skal være for store utskiftninger av mennesker. Hvordan skal disse hensyn forenes?

Skal vi lykkes med en inkluderende boligpolitikk som legger til rette for stabile bomiljøer der alle kan bo godt og trygt er det helt nødvendig med politisk vilje til å bruke de store eiendommene det offentlige har. Ikke bare på kommunalt nivå, men også i nasjonalt og i fylkeskommunene. Skal Norge på sikt lykkes med en god politikk for sosial bærekraft forutsetter det en boligpolitikk med sosial miks som målsetting, der bruk av eiendom kombineres med mer offensive krav i forbindelse med boligbygging. Hvordan blir nærmere drøftet i kpt.9 i dette notatet.

3 Engelsk begrepsbruk om sosial boligpolitikk

I første kapittel er det beskrevet hvordan begrepet sosial boligbygging i Norge ikke er entydig.

Begrepsbruken er ikke veldig mye mer entydig hvis vi ser på begrepene som brukes i engelsktalende land. Her skal vi se på noen av de mest sentrale begrepene som *inclusionary housing*, *affordable housing*, *public housing* og *social housing*.

3.1 Social housing og public housing

Social housing synes i stor grad å bli brukt på samme måte som en bruker sosialboliger Norge, dvs. boliger for de aller fattigste. Men også dette begrepet kan romme mange forståelser, både offentlig eide boliger (*public housing*), leieboliger med lav leie, eid både av det offentlige eller boligbyggelag samt andre ideelle organisasjoner, eller som en overbygging over forskjellige former for boligbygging med målsetting om sosial utjevning³. *Social housing* kan derved dekke både individrettede tiltak og tiltak med sikte på en bedre sosial miks.

For å komplisere hevdes det at begrepet *social housing* sies da å ikke være i vanlig bruk i USA. (Calavita, Mallach 2010). Søk på nett på begrepet *social housing* og USA gir da stort sett treff på *public housing*, ikke *social housing*. Betegnende for amerikansk boligdebatt kan være et ønske om å se til Europa:⁴

We should take a cue from Europe, where countries such as Denmark and Austria build "social housing." Social housing is public housing, but only in the sense that it is government-financed. European social housing is subsidized yet serves middle-class as well as low-income households, thereby avoiding many of the socioeconomic issues associated with America's public housing.

³ https://en.wikipedia.org/wiki/Public_housing

⁴ Washington post 3/5-2013: Roger K. Lewis: Let's go from public housing to social housing

Amerikansk boligdebatt kan synes å være preget av fokus på offentlige subsidier og offentlig eide boliger til de med svakest økonomi, men ikke bare, som vi vil vise videre i dette kapitlet og kpt. 5.

3.2 Affordable housing

Affordable housing har normalt en noe annen betydning enn social housing. Den vanligste forståelsen synes å være rimelige boliger, forstått som boliger til en overkommelig pris (se f.eks. Hofstad 2017). I Storbritannia skilles det ofte mellom affordable housing og social housing, men dette skillet er i ferd med å viskes ut. Som eksempel på det kan vi se hvordan begrepet defineres av engelske Homes & Community Agency⁵:

The term «affordable housing» is equivalent to «social housing» as defined in Section 68 of the Housing and Regeneration Act 2008

Begrepene defineres som å være likeverdige, ha samme innhold. Men som vi skal se i kapitel 4 der vi ser nærmere på britisk boligpolitikk synes det vanligste bruken likevel å være at affordable housing betyr et boligtilbud som når flere grupper, ikke bare de med svakest økonomi. Gjerne grupper med en noe bedre økonomi enn de som er primær målgruppe for boligsosiale tiltak, dvs. social housing og/eller public housing. Men myndighetene skiller likevel mellom forskjellige begreper⁶;

Affordable housing is social rented, affordable rented and intermediate housing, provided to eligible households whose needs are not met by the market.

Sosial leie (social rent) defineres da som bolig med en husleie innenfor offentlig fastsatte rammer. Rimelig (affordable) leie er under 80 prosent av markedspris i samme område og subsidiene skal bli igjen i boligen. 80 prosent av markedsnivå skal også være maksimalt kostnadsnivå i de midlertidige (intermediate) boligene.

⁵ Homes & Community Agency Housing Statistics.2017:13

⁶ <https://www.gov.uk/government/collections/affordable-housing-supply>

Det kan også skilles mellom begrepene «Affordable Housing» og «Housing Affordability» (Astrup, Barlindhaug 2012). Det første dreier seg om pris på bolig, eie eller leie, som har «bøtgifter på et nivå som gjør husholdninger i stand til å bo i dem». Dette i motsetning til Housing Affordability, som tar utgangspunkt i husstandens økonomiske evne til å klare bøtgiftene. I dette notat er temaet pris på bolig, ikke en vurdering av husstandenes økonomi, dvs. affordable housing.

Begrepsbruk diskuteres i innledningen av den amerikanske boka «Inclusionary Housing» (Calavita, Mallach 2010). De velger å definere affordable housing som en samlebetegnelse for all boligpolitikk som er ment å ivareta relativ økonomisk vanskeligstilte;

We will use affordable housing as a generic term to refer to any housing explicitly designed to be affordable to and occupied by households who fall below an officially defined income level.

Denne forståelsen underbygges av Hoffman (2016), som i en drøfting av «preservation of affordable housing» definerer det som privateide boliger som er bygd ut ved hjelp av en eller annen form for offentlige subsidier. Egentlig svært nært det som i USA kalles inclusionary housing.

En annen illustrerende forskjell er at forståelse og bruk i Irland er helt annerledes enn i England. I Irland er affordable housing en betegnelse som er ekskluderende i forhold til social housing og begrepene affordable og social housing representerer to forskjellige typer boligpolitikk. (Calavita, Mallach 2010)

3.3 Inclusionary housing

Inclusionary housing, en inkluderende boligpolitikk, brukes som et begrep primært om det som kan kalles en sosial bærekraftig boligpolitikk. En boligpolitikk som skal inkludere mange forskjellige befolkningsgrupper i samme område, en boligpolitikk med sosial miks som siktemål. Mer spesifikt om metoder som kan brukes for å sikre at verdier som skapes med endrede reguleringsbestemmelser og tillatelse til å bygge (flere) boliger i et område brukes til beste for en

bredere målgruppe enn de som har råd til å kjøpe de nye boligene til markedspris.

Overføring av verdier kan i amerikansk sammenheng skje både i form av at slike boliger bygges innenfor samme område, bygges i andre områder i samme kommune eller gis som tilskudd, en slags avgift i form av bidrag enten i form av penger eller landområde der det kan bygges rimelige boliger.

I amerikansk sammenheng defineres inclusionary housing som en politikk for å bruke verdier skapt av markedet, som eksempel endringer av reguleringsbestemmelser i pressområder, til en mer inkluderende boligpolitikk. I følge Wikipedia er da også begrepet inclusionary housing et amerikansk begrep⁷.

Denne illustreres av hvordan begrepet inkluderende boligpolitikk (inclusionary housing) brukes i Jacobin (2015) som enn boligpolitikk som⁸

en politikk som henter økonomiske gevinster fra eiendom til å etablere rimelige boliger - det knytter etableringen av boliger for husholdninger med lav eller middels inntekt til utviklingen av markedsbaserte boliger eller annen kommersiell utvikling

3.4 Bruke begrepet inkluderende i Norge?

Muligheten for å finansiere rimelige boliger ved overføring av verdier fra det som tilbys fritt i markedet er helt sentral i en rapport skrevet for LO i Oslo (Stugu 2017). Til forskjell fra USA og England så brukes ikke disse verdiene til å etablere mangfold i utbyggingsområdet. Men til mye annet. Utbyggingsavtaler i Norge inneholder gjerne bidrag hentet fra det som bygges til delfinansiering av infrastruktur. Men ikke bare. Det finnes mange eksempler på andre formål som er tilgodesett. Eksempler på utbygging finansiert, eller planlagt finansiert ved boligbygging, kan være Telenor Arena i Bærum, ny Nadderud stadion, Astrup Fearnley museet i Oslo og et akvarium på Fornebu (Stugu:2017). Kan det ikke da være rom for en sosial boligpolitikk i utbyggingsområder ved å overføre verdier fra tomteeier

⁷ https://en.wikipedia.org/wiki/Inclusionary_zoning

⁸ Min oversettelse. Jacobin 2015:7

og utbygger til rimelige boliger innenfor samme område, f.eks. ved at de unntas fra tomtebelastning.

Inkluderende boligpolitikk er et svar på de problemene som markedsstyrt boligpolitikk skaper med store sosiale forskjeller mellom geografiske områder. Det siktes da spesielt til den store konsentrasjonen av sosialboliger som offentlig sosial boligpolitikk ofte fører til skapt, det er nok å tenke på konsentrasjonen av personer med lav inntekt i noen områder som vi ser rundt store byer i Europa. Store inntektsforskjeller mellom områder i samme by skaper store problemer. Boligpolitikk med sikte på både å være inkluderende og å skaffe rimelige boliger til store grupper er ment å begrense de problemene segregering skaper.

I norsk sammenheng er det likevel snevert å se på en inkluderende boligpolitikk bare som de områdene der en henter merverdier som utbygging skaper og overfører de til andre deler av det som bygges ut. Det kan brukes som en samlebetegnelse for utbygging med sosial miks, men da som en underliggende forutsetning at denne miksen skal være utover den miks førstegangskjøpere skaper. Både kryssubsidier og offentlige bidrag bør bli igjen i boligen og ikke bli et bidrag til første kjøper.

4 Storbritannia

Town and Country Planning Act er Storbritannias parallell til plan og bygningsloven.

Helt sentralt er lovens paragraf 106 (section 106) som er et viktig virkemiddel for å etablere og finansiere rimelige boliger innenfor et utbyggingsområde. Skottland har en tilsvarende lovgivning i den skotske Town and Country Planning act Section 75. Lovens mulige virkemidler er i hovedsak de samme, men boligpolitikken i England og Skottland er likevel svært forskjellig, (2017 UK Housing Review) noe vi kommer tilbake til i slutten av dette kapitlet.

Section 106 åpner for at det kan stilles krav til rimelige boliger helt eller delvis finansiert av utbygger som vilkår for utbygging⁹. Her er det snakk om rimelige boliger og inkluderende bomiljø, dvs. det som er kjerna i den vanligste bruken av begrep som affordable housing eller inclusionary housing.

Når en skal vurdere denne delen av boligpolitikken i England er det viktig å ta med at dette ikke, eller i alle fall sjelden, er boliger til de aller svakeste i boligmarkedet. En betydelig andel av boliger i England er kommunale boliger, såkalt Council Housing, som et stykke på vei kan sammenliknes med kommunale utleieboliger i Norge. I disse boligene har en sett svært mye utvikling av de negative sidene som ofte forbindes med sosial boligbygging, som sterk konsentrasjon av vanskeligstilte i samme område og dårlig vedlikehold både av boliger og nærmiljø (Barlindhaug 2012:25).

Affordable housing vil vanligvis ha som målsetting å inkludere rimelige boliger, boliger med pris under markedspris, i utbyggingsprosjekt. Begrunnelsen for ordningen har, i sterkere og sterkere grad dreid seg om å motvirke segregering. Boligene brukes til dels også for å gi de som har bodd i kommunale boliger et rimelig tilbud hvis deres private økonomi ikke

⁹ Deler av dette kapitlet bygger på Barlindhaug m.fl. NIBR Notat 2012:14. Sitater i dette kapitlet uten egen referanse er fra kpt. 4 i NIBRs notat.

lenger tilsier behov for kommunale boliger, de boligene som er sterkest subsidiert. De kommunale boligene kan til dels ha svært lav leie, «ofte helt ned i 30 % av markedspris». Prinsippene for fastsettelse av leie er dermed helt annerledes enn i Norge. Her har vi i stor grad gått fra kostnadsbasert leie til gjengs leie, noe som betyr markedsbasert leie og er grunnlaget for leiefastsettelsen i kommunale boliger i mange norske kommuner.

Sosialboliger (public housing/council housing), har ofte blitt konsentrerte bebyggelse for de aller fattigste i Storbritannia. En viktig årsak er at med Thatchers maktovertakelse ble privatisering og salg av de offentlige boligene en sentral del av britisk boligpolitikk. De som bodde i offentlige leieboliger skulle få rett til å kjøpe boligen. De boligene som ble igjen ble langt på vei fattigdomsfeller (Holt-Jensen 2013):

I 1972 var gjennomsnittsinntekten for de som bodde i 'public housing' i UK 56 % av inntekten til de som eide sin bolig; i 1995 var den sunket til 34 %!

Samtidig med at den gjennomsnittlige inntekten falt steg andelen arbeidsledige i boligene til det dobbelte.

Viktige elementer i det engelske systemet er¹⁰:

- Kommunene kan kreve en andel rimelige boliger i nye boligprosjekter (drar nytte av verdistigning på areal)
- Betingelsene i reguleringsplanen: En andel av boligene skal selges/leies ut til "below market price"
- Det forhandles om hvordan andelen best kan brukes:
- Eie-leie fordeling
- Tildelingskrav-målgruppe-innretningen på boligene
- Det forhandles om bidragets størrelse

¹⁰ Rolf Barlinhaug: Rimelige boliger. Boligseminar Bærum kommune 21/3 - 2017

- Statlig produksjonstilskudd kan gis i tillegg
- Tilskudd/subsidier kan gis til løpende boutgifter
- Det forhandles om organiseringen/forvaltningen av boligene

I sum gir dette en verktøykasse som gjør en inkluderende boligpolitikk mulig, hvis det er politisk vilje til det.

4.1 Finansiering og forvaltning

Finansieringen av de rimelige boligene har i hovedsak tre elementer:

- Bidrag fra utbygger/grunneier
- Offentlige tilskudd
- Egenfinansiering

Grunnlaget for bidrag fra utbygger er at mye av den verdi som tilføres grunneier og utbygger i stor grad skapes ved at de får tillatelse til å bygge ut. Den skapes med andre ord ikke av at de eier området som bygges ut i seg selv, den skapes av at myndighetene åpner for en annen bruk eller en annen utnyttelse av tomteområdet.

I engelsk boligdebatt vises det til at «når arealer i pressområder øker i verdi som følge av økende urbanisering, skyldes ikke verdiøkningen grunneieres innsats, men samfunnsutviklingen». Begrep som «wind-fall gain», «cost recovery» og «planning gain» har røtter i boligdebatten «tilbake til tidlig etterkrigstid»¹¹. Et viktig formål med lovens paragraf 106 er da også å overføre noe av de verdiene som skapes ved at det tillates boligbygging til å sikre boliger for alle, i det minste for flere enn det markedet alene kan sikre på en god måte. I så måte er det viktig å merke seg at det er tilnærmet politisk konsensus om denne måten å tenke på i England, selv om det er stor uenighet om omfang. Hovedprinsippene i loven møter lite kritikk. Derimot er det mer kontroversielt og politisk omdiskutert at det er åpnet for at det i stedet for å legge til rette for en inkluderende boligpolitikk så kan det pålegges en avgift for tillatelse til nybygging. Avgiften skal ikke pålegges når en bygger egen bolig, og ikke hvis utbyggingsprosjektet omfatter

¹¹ Barlindhaug 2012 med referanse til Healey m.fl. 1993.

mindre enn 10 boliger¹². Avgiften vil i praksis fortone seg som skattlegging, ikke direkte bidrag til et mer inkluderende bomiljø.

Avtaler om affordable housing kan være ledsaget av offentlige tilskudd. Tilskuddene skal administreres av eierne av de rimelige boligene, som skal være non-profit foretak, ideelle stiftelser og organisasjoner. Disse foretakene skal ikke være kommersielle, og de skal godkjennes og registreres som ikke-kommersielle boligforetak (registret provider RP¹³). Dette har medført at en del store utbyggere selv har opprettet egne ikke-kommersielle foretak som kan stå for forvaltningen av de rimelige boligene.

Det er ikke en nødvendig forutsetning for at et planforslag fra private utbyggere skal godkjennes at det inngår en avtale om affordable housing. Det forutsettes at det i planforslag som kommer fra private skal legges til rette for at en del rimelige boliger, og hvis ikke planforslaget inneholder et for myndighetene tilfredsstillende element av rimelig boliger så kan planforslaget avvises.

4.2 Behov og omfang

Når det stilles krav om rimelige boliger inn i et utbyggingsprosjekt så må kommunene dokumentere behov for kravet. Kravet skal være forutsigbart for utbygger, men de skal være tilpasset lokale forhold.

Det er lokale boligsosiale behov som skal løses, det er lokalt prisnivå og lokalsamfunnets (eventuelle) segregeringstendenser som skal danne utgangspunkt for hvor i kommunen det skal stilles ulike typer krav.

Å unngå tiltakende segregering er en viktigere og viktigere del av begrunnelsen for ordningen.

De krav som stilles kan ankes inn for et statlig kontrollorgan, slik at det ikke er fritt fram for krav som vil oppfattes som urimelige, også i forhold til utbyggers økonomi. Inn i vurderingen av rimelighet inngår også hvor mye utbyggers bidrag skal være. Hvor

¹² <https://www.homebuilding.co.uk/what-is-section-106/>

¹³ Se f.eks. <https://www.gov.uk/government/publications/2016-global-accounts-of-private-registered-providers>. Tilsvarende registrering finnes også i land som Australia og New Zealand

mye skal de få betalt for de enhetene som settes av til rimelige boliger. Skal det f.eks. bare settes av en del av området slik at de rimelige boligene ikke belastes med tomtekostnader? Skal kommunen kreve at deler av tomtene gjøres klar for utbygging og så overlates til den lokale, ikke-kommersielle virksomheten som får ansvaret for videre utbygging og forvaltning?

Kommunene kan legge opp til at ulike ideelle boligselskap kan konkurrere om hvem som skal få bygge/forvalte de rimelige boligene, slik at et ønske om konkurranse kan ivaretas når det er ønskelig.

I lokalsamfunn med mindre enn 3 000 innbyggere faller retten til å stille slike krav bort (NIBR-henvisning til Crook m.fl. 2002). Denne bestemmelsen synes lite brukt.

Det kan se ut til at omfanget av rimelige boliger i konkrete prosjekt ligger i størrelse orden 10 - 30 prosent av boligene, med hovedvekt rundt 15 - 20 prosent.

4.3 Pris, forvaltningsform og kvalitet

Det er en forutsetning at boligprisen på de rimelige boligene skal være under markedspris i området, og det kan synes som om et nivå under 80 prosent av markedspris er vanlig. Ofte oppnås dette ved at de rimelige boligene ikke belastes med tomtepris.

Kostnadsreduksjon skal ikke oppnås ved at det er dårligere standard på de rimelige boligene som bygges enn det er på de andre boligene i samme prosjekt. Det er viktig at de rimelige boligene ikke skal ha lavere standard enn øvrig bebyggelse. Tvert imot hender det at det blir et problem at de kvalitetskrav som stilles til de rimelige boligene medfører at de får en bedre kvalitet enn de billigste boligene som legges ut i det ordinære boligmarkedet.

Rimelige boliger skal forvaltes slik at subsidiene blir igjen i boligene. Subsidiene skal ikke bli et tilskudd til første kjøper. Boligene kan forvaltes på ulike måter, men alle med en betingelse om en organisering som umuliggjør profitt:

- Sosiale utleieboliger som også tilbys de med svakest økonomi der utleiepris underlegges statlig regulering.
- Rimelige utleieboliger med noe friere husleieregulering, men prisen skal være under markedsleie.
- Forskjellige varianter av eierløsninger. Som eksempel finne det slike boliger med delt eierskap, der det ideelle foretaket eier deler av leiligheten, mens beboer eier resten. Ved videresalg vil beboer få med en verdistigning tilsvarende den eierandelen beboer har, mens subsidien blir igjen i den resterende eierandel.

For at klare krav om en forvaltningsform skal ha verdi over lenger tid gjøres det klart for de som flytter inn at det som ligger som subsidie i boligen skal bli igjen i boligen ved fraflytting.

4.4 Hvor mye bygges etter ordningen?

Finanskrisen i 2008 satte bruken av nye prosjekt tilknyttet ordningen tilbake. Krisa førte til at behovet ble større, ikke mindre. Omfanget av prosjekt knyttet til section 106 i loven kan synes å ha økt etter finanskrisen.

Et blikk på engelsk statistikk fra statens Homes @ Communities Agency tilsier at affordable housing står for en betydelig del av det som bygges av boliger i England. I England bygges det fra 30 - 40 000 boliger i kvartalet¹⁴, noe stigende slik at utbyggingstakten tilsvarer rundt 160 000 nye boliger i året. Av dette kan det synes som om rundt en fjerdedel omfattes av en eller annen form for sosial boligbygging, omfanget synes å ligge relativt stabilt rundt 40 000 boliger i året. Statistikken dekker perioden fra 2010 til i dag, dvs. tiden etter finanskrisen. Det kan synes som England på dette området har kommet over noen av de problemene finanskrisen skapte.

¹⁴ House building; new build dwellings, England: March quarter 2017

4.5 England sammenliknet med Skottland

Skottlands boligpolitikk er annerledes enn den som styres fra London (Wilcox m.fl. 2017). Som eksempel trekkes det fram at retten til å kjøpe boligen du bor i (right to buy) som ble innført med Thatcher, og har hatt store negative konsekvenser for den sosiale boligpolitikken (se kpt.4.1), nå er fjernet i Skottland uten at det utløste store diskusjoner.

Den tilsvarende retten er viktig i England, og trekkes fram av ordfører Steve Bullock i Levisham, som også sitter i «Housing at London Councils», som et problem. Retten til å kjøpe ut egen bolig legger til rette for salg for å hente inn den gevinsten markedet skaper¹⁵. Bullock er opptatt av at det er en målsetting med flere rimelige hus i hele byen. Man skal ikke ytterligere vanne ut den sosiale miksen som eksisterer i London. Delvis som et resultat av økonomiske midler som skapes ved politiske tiltak skal bli reinvestert i boliger. Dette dreier seg da om midler som skaffes til veie blant annet ved bruk av section 106.

I en sammenlikning mellom engelsk og skotsk boligpolitikk (Wheatley Group 2015) fokuseres det blant annet på følgende forskjeller mellom engelsk og skotsk boligpolitikk:

1. Retten til å kjøpe boligen, «Right to buy» er avskaffet i Skottland, men utvides i England til også å gjelde boliger i «housing associations».
2. Hvis du bor i en sosial bolig i Skottland har du rett til å bli boende, mens en tilsvarende rett i England forutsetter at du skal betale markedsrente, eller i alle fall nesten tilsvarende markedsrente hvis inntekten stiger.
3. Vesentlig høyere offentlige bidrag til sosial boligbygging i Skottland enn i England. Anslag på bidrag til en bolig er £ 70 000 i Skottland, tilsvarende i England £ 20 000.
4. Vesentlig større avhengighet av inntekter skapt ved å tillate utbygging i attraktive strøk for utbygging, både av bolig og forretning, i England enn i Skottland.

Forskjellene er flere, og det kan synes som om utviklingen går forskjellige vei i England og

¹⁵ <https://www.londoncouncils.gov.uk/our-key-themes/housing-and-planning/housing-investment/affordable-housing-policies-london>

Skottland, selv om mye av det lovfestede grunnlaget er det samme. Det kan stilles spørsmål ved om det er mulig å beholde de subsidiene som skapes ved kryssubsidiering av rimelige boliger i nye utbyggingsprosjekt hvis en utvidet rett til å kjøpe egen bolig i stedet tilfører boligen til det ordinære boligmarkedet. En slik rett vil sannsynligvis over tid få liknende konsekvenser som den fristilling av prisene i borettslag skapte i Norge, med økende forskjeller i sosial miks mellom forskjellige områder i samme by. Virkningen av det er det sentrale elementet i boka «Oslo. Ulikhetenes by» (Ljunggren 2017, og er sentralt i dette notatet.

5 USA

Det er stor forskjell mellom statene i USA rundt hva som finnes, hva som er lovlig og hvordan man bruker og utformer forskjellige former for sosial boligpolitikk¹⁶.

Amerikansk sosial boligpolitikk er over tid utviklet i retning av å ha en målsetting om en inkluderende boligpolitikk. Bakgrunnen er de store problemene som segregering med store forskjeller både med hensyn til rase og klasse, har skapt og skaper.

Nødvendige grep for en inkluderende boligpolitikk er politisk omdiskutert, og det er store forskjell mellom stater i USA.

En viktig del av bakgrunnen for at dette ble aktuell politikk var fallet i offentlige bidrag til sosial boligpolitikk. I USA ble det veldig markant under Reagan (Calavita, Mallach 2010). I stedet for at boliger under markedspris skulle finansieres ved offentlige tilskudd, er målsettingen at utbygger og grunneier skal bruke deler av de verdiene som de får til å hjelpe flere inn i boliger med en overkommelig pris. Overføring av verdier gjelder ikke bare ved utbygging av boliger, men også for tillatelse til å etablere næringsvirksomhet. Som eksempel at når en får tillatelse til å bygge kontor eller forretnings så kan størrelsen på det bidrag de må gi være koplet til «*the need for lower-income housing generated by the jobs created in the new facility*».

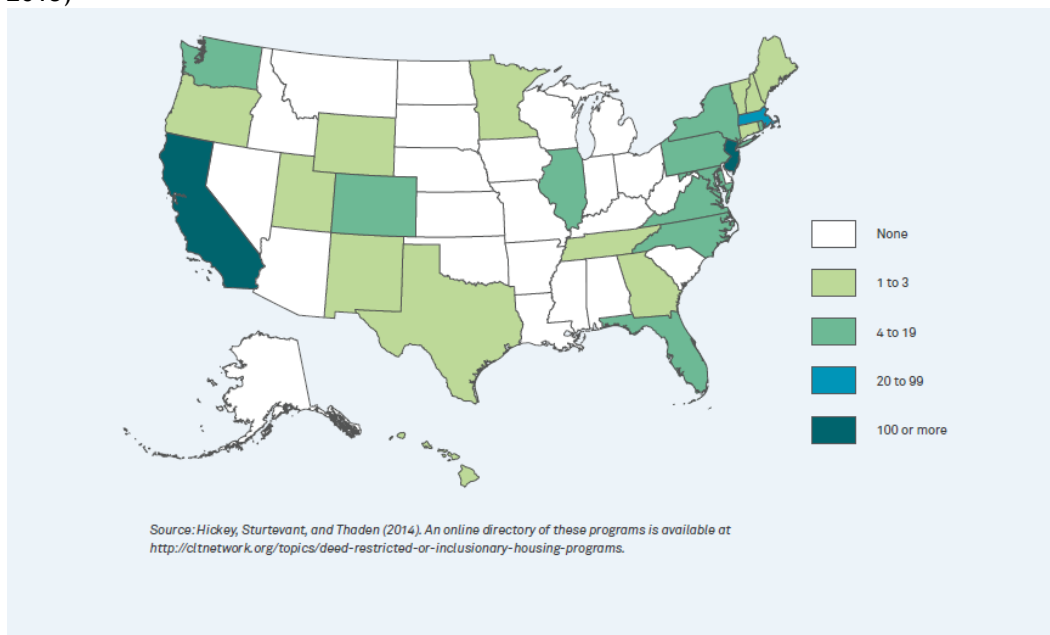
Utbygger skal da gi direkte bidrag slik at det skal bli mulig for de som jobber i utbyggingsområdet også å finne et sted de har råd til å bo i nærheten. Hvor vanskelig store avstander mellom hjem og arbeid kan være for lavinntektsgrupper er godt kjent og illustreres f.eks. av Barbara Ehrenreich (Ehrenreich:2001). De behov som skapes ved etablering av arbeidsplasser skal løses, i alle fall delvis, ved hjelp av de verdiene som tillatelse til nye etableringer skaper.

¹⁶ Den historiske gjennomgangen i dette kapitlet bygger i stor grad på Calavita og Mallach 2010. Sitater uten annen angivelse er fra den boka.

Der en benytter en inkluderende boligpolitikk delfinansieres mellom 10 og 30 prosent av boligene (Jacobus 2015) ved gevinst på den øvrige utbygging i et område. Boligene skal tilbys til folk med lavere eller middels inntekt til en pris, eie eller leie, under markedsnivå. At det hentes midler fra eiendomsutviklingen er ikke til hinder for at boligene i tillegg kan finansieres med offentlige bidrag. Det åpnes for at de boligene som skal etableres til en rimelig pris kan befinne seg i andre områder. Dette på grunnlag av en avgift/skatt som kan sammenliknes med den tilsvarende mulighet som finnes i Storbritannia.

Det er opp til den enkelte stat i hvilken grad en vil tillate krav om en inkluderende boligpolitikk. I noen stater er det krav om at det ved utbygging også skal legges inn elementer som innebærer en inkluderende boligpolitikk, som i New Jersey og Massachusetts, mens det i andre stater som Oregon er helt forbudt. (Calavita:2010)

Figur 1: Geografisk oversikt over omfanget av inkluderende boligbygging i USA (Jacobus 2015)



Metodene for et mer inkluderende boligmarked ble utviklet fra 1970-tallet.

I 1971 ble de første bestemmelsene om inkluderende boligpolitikk skapt i Fairfax, Virginia, der det ble krevd at 15 prosent av boligene i et område skulle tilbys med priser under markedsnivå. Disse bestemmelsen

ble i første omgang stanset av rettsvesenet, men akseptert ved en behandling i New Jerseys høyesterett (Supreme Court) i 1983.

Selv om det kan synes at det vokser fram flere og flere områder med grep for en inkluderende boligpolitikk i USA, definert som områder der en skal etablere rimelige boliger ved å stille krav til at en del av gevinsten markedet skaper skal brukes til boliger for folk med lav eller middels inntekt, er det bare en liten del av amerikansk boligpolitikk. Omfanget ble i 2010 anslått til ca. 80 000 boenheter. (Jacobus 2015)

For videre arbeid med amerikansk boligpolitikk ville det vært interessant å gå nærmere inn på boligpolitikken i de statene som i størst grad anvender en inkluderende boligpolitikk. Både for å vurdere utviklingstrekk, hvordan tiltakene begrunnes og hvordan tildeling av boliger til lav pris blir organisert. Boligpolitikken i stater som California, New Jersey og Massachusetts ville det da vært nærliggende å se på.

6 Tyskland

Tyskland har et sterkere virkemiddelapparat for en inkluderende boligbygging enn Norge. Politisk er det mulig å stille krav om at en betydelig andel av boligene i et utbyggingsområde skal være rimelige (affordable).

Som eksempel kan nevnes Hamburgs Hafencity, som bygges i et gammelt forfallent havneområde i Hamburg. Kostnadskrevende, men på tross av det kreves det av de som får bygge ut at det skal inkluderes rimelige boliger. Området ble planlagt for utbygging fra 1994. Hamburg kjøpte systematisk opp eiendom for så å selge til utbyggere. Man så at den sosiale sammensetningen ble svært skjev, også fordi området ble dyrt å bygge ut¹⁷:

Nonetheless, since 2011, every time it sells a new plot for residential development, Hafencity has required one-third of the housing must be affordable.

Tyskland kan velge to spor når det skal bygges ut. Reguleringsplaner kan gjennomføres etter en modell som likner den norske, eller (Holth:2017) «som en forhandlingsprosess hvor selve utbyggingsavtalen er det sentrale». Forhandlingsprosessen vil ha en helt annen rekkefølge på det som gjøres enn den norske planprosessen, og vil kunne gjennomføres vesentlig raskere enn ved en mer tradisjonell behandling. Lovverket bygger på den lovgivning som var gjeldende i DDR ved Tysklands gjenforening i 1990 (Holth 2017) Prosjektplanlegging etter den tyske loven inndeles i følgende punkter:

1. Presentasjon av en prosjektplan fra utbygger
2. Planmessige og politiske avklaringer
3. Utarbeidelse av utbyggingsavtale
4. Utarbeidelse av reguleringsplan
5. Gjennomføring

Føringene som legges i utbyggingsavtalen kan være vesentlig mer omfattende enn de vil være i en norsk planprosess. Det vil være mulig å legge helt andre

¹⁷ <http://grist.org/cities/check-out-hamburgs-two-new-climate-friendly-neighborhoods/>

føringer om en sosial boligpolitikk enn det som kan legges inn i en norsk utbyggingsavtale.

Det er planmyndighetene som bestemmer et områdes verdi. Hvor mange boliger som kan bygges, hva som skal være friområde, hva som skal settes av til vei og infrastruktur, hvor mye næring som skal inn i planen er bestemmende for verdien av området. I Norge kan det ikke legges føringer for hvordan boligene skal organiseres. Vi kan ikke gi reguleringsbestemmelser som (Holth 2017) «omhandler privatrettslige forhold, herunder økonomiske forhold, medlemskap i foreninger og lag, eierskap osv.» I Tyskland kan slike elementer legges inn i utbyggingsavtaler, og de kan avtales i forkant av vedtak av reguleringsplan. I tillegg til at det kan avtales med utgangspunkt i at det offentlige eier byggegrunn. Det er mulig å legge inn krav om at deler av utbyggingen skal avsattes til leieformål med et ideelt eierskap eller til borettslag med kontrollert omsetning av boliger.

Holth (2017) oppsummerer i sin artikkel om Tyskland at vi bør vurdere å ta inn følgende område i norsk lov:

1. Fjerning av forbudet mot å innta krav om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.
2. Vurdere muligheten for at det etter et «prosjektplanleggingsspor» kan gis reguleringsbestemmelser av individuell og privatrettslig karakter.
3. Vurdere krav om framforhandlet utbyggingsavtale før reguleringsplan vedtas.
4. Vurdere lovpålagte krav om frist for gjennomføring av prosjekt hvor «prosjektplanleggingssporet» følges.
5. Vurdere hvilke sanksjoner som skal kunne brukes ved manglende gjennomføring innen den mellom partene fastsatte frist.

For utbygger ligger den store gevinsten i en slik planprosess i at dette kan gå raskere enn den normale saksbehandlingen ved utbygging. Muligheten til rask saksbehandling åpner for et bytteforhold der de politiske myndighetene kan stille flere krav til innhold i det som bygges.

For kommunen og fellesskapet ligger gevinsten i at det legges flere føringer på hva som skal bygges, på hvilke vilkår og hvordan utbyggingen skal forvaltes, føringer som kan rubriseres under merkelappen «individuell og privatrettslig karakter».

Det er ingen automatikk i at det vil skje, det forutsetter politisk vilje til å legge føringer på hva som skal bygges. Går vi tilbake til beskrivelsen av HafenCitys krav om at 30 prosent av boligene skal være rimelig så kunne slike bestemmelser være lagt inn både som en konsekvens av at Hamburg kjøpte seg opp i området og som et element i en utbyggingsavtale. Det politiske spørsmålet er hva slags bomiljø en ønsker å skape.

7 Nederland

Nederland¹⁸ kobler i stor grad arealpolitikk, planlegging og boligpolitikk. Et viktig redskap er en aktiv tomtepolitikk, kommunene driver «*løpende oppkjøp og samler arealer*» for å påvirke den sosiale profilen i nye boligprosjekt. «*I de senere årene har Nederland utviklet et system som supplerer kommunalt eierskap med bruk av planloven*». Kommunene kan da erverve tomter gjennom ekspropriasjon eller ved bruk av forkjøpsrett. Ekspropriasjon brukes i stor grad som et ris bak speilet, selv om ekspropriasjonen i praksis sjelden kommer til anvendelse. Muligheten til å ekspropriere er i praksis tilstrekkelig til å utvikle planer som tilfredsstillende både kommunale mål og utbygger.

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 bruke forkjøpsrett [noe som er vanlig]. Loven er kraftfull: i slike områder er grunneier forpliktet til å tilby arealene til kommunene, før det legges ut for salg i markedet.

Oppkjøp øker risikoen for verdifall for kommunen. Dette er noe av bakgrunnen for at man i Nederland har utviklet redskap som skal gi kommunene større muligheter til å påvirke «*arealbruken og boligbyggingens innretning uten erverv*»

Nederland har muligheten for å inngå utbyggingsavtaler der kommune og utbygger deler på kostnadene ved infrastruktur. Spesielt interessant i forhold til en sosial boligbygging kan det være at «*dersom en utbygger planlegger å bygge kommersielle boliger betales en høyere andel enn ved sosial boligbygging*».

¹⁸ Beskrivelsen bygger i stor grad på NIBR 2014:8, kpt 9.2.2. Sitater uten annen kildeangivelse er hentet fra rapporten

Lovgivningen i Nederland skiller mellom følgende kategorier:

- Sosiale utleieboliger
- Sosial selveie
- Selvbyggerboliger
- Selveierboliger bygget for ordinært salg i markedet

Hvis bolig skal inngå i en av de sosiale kategoriene underlegges de statlig regulering av maksimale priser for salg eller utleie. For at dette skal være forutsigbart for utbygger må de lokale myndighetene 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.

Hvis ikke byggeprosjektet følger opp de kommunale planforutsetningene, også på dette området, kan hele prosjektet avvises.

Selv om det både i England og Nederland er slik at det meste som bygges av boliger er styrt av markedet, så er det vesentlig mer enn i Norge som bygges og selges på et annet grunnlag enn rent kommersielle (NIBR 2014:8, s. 122):

Til forskjell fra Norge er «housing associations» (noe tilsvarende boligbyggelag i Norge) aktive i nybyggingsmarkedet, men på premisser som avviker fra rene kommersielle utbyggere.

Legges forholdene til rette for det er det ingen grunn til at boligbyggelag i Norge ikke kunne hatt samme rolle.

8 Norden

Innretningen av den sosiale boligpolitikken varierer sterkt mellom de nordiske landene. Organiseringen av sosial boligpolitikk varierer sterkt mellom landene. Omfanget i Norge skiller seg i tillegg markant fra de andre landene (tabell 2).

Tabell 2. Støttesystem for bolig i de nordiske landene. (Noro, Lahtinen 2014)

	Danmark	Sverige	Finland	Norge
Andelen understøtt boende på sociale grunder av bostadsbeståndet	19 %	18 %	16 %	4 %
Andelen understøtt boende på sociala grunder av nybyggande	22 %	13 %	13 %	

Vi skal se i dette notatet bare se på Danmark og Finland, som begge har elementer i boligpolitikken som kan synes å være direkte relevant for dette notatet. Sverige utelates dels fordi boligpolitikken er under endring, dels fordi den er en mer tradisjonell politikk for offentlige eide boliger som viktigste form for sosial boligpolitikk og da litt på utsiden av notatets formål.

Mer om bakgrunnen for de store forskjellene i organisering av sosial boligpolitikk kan finnes i boka «Varför så olika?» (Bengtsson 2006)

8.1 Danmark (om allmenntilgjengelige boliger)

Veldig mye av plansystemet i Danmark likner på det norske. En viktig forskjell er at Danmark har flere virkemidler (NIBR 2014:8, s. 138) til å påvirke sammensetning og organisering av boligene som bygges.

Virkemidler for å påvirke boligmassens sammensetning og prisnivå inkluderer i Danmark også ulike eierformer for bolig. Som det fremgår

fra gjennomgangen av 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 eierform, finansieringsform og tilgjengelighet/målgruppe.

Det er vanlig at danske kommuner tar kontakt med boligselskap, tilsvarende norske boligbyggelag, for å realisere boliger ment for bestemte målgrupper (NIBR 2014:8, s. 138). Danmark synes også å bruke eierrettigheter til tomt mer aktivt enn det som er vanlig i Norge. Tomt i kommunalt eie selges gjerne med føringer om at det som skal bygges skal målrettes mot bestemte grupper, noe som medfører at pris på tomt blir lavere enn ved salg uten slike betingelser. (NIBR 2014:8)

I tillegg utarbeider danske kommuner i større grad detaljplaner for utbygging enn det som er vanlig i Norge, der mer av slikt arbeid gjøres i form av private forslag. Danske kommuner kan også stanse et prosjekt og nedlegge bygge- og deleforbud et år hvis ikke intensjonene i reguleringsplanen følges opp. (NIBR rapport 2013:19) Dette gir danske kommuner muligheter til å sikre at intensjonen i planene blir satt ut i livet.

Det skilles i Danmark mellom forskjellige kategorier eie og leieboliger. Innenfor eie mellom parcellhus andelsboliger, innenfor leie mellom privat utlei, kommunal utlei og allmenboliger, allmennytt.

Den kategorien som er mest interessant å se på her er de danske allmennboligene, som da kommer i tillegg til privat og kommunal utlei. Danske allmennboligene er en betydelig del av dansk boliger. Omtrent 500 000 boliger, rundt 20 % av det danske boligmarkedet er allmenboliger¹⁹. Det er lovregulert at husleien skal betales etter kostpris. Kostpris skal også dekke utgifter til et forsvarlig vedlikehold. (NIBR 2014:8. s.141) Allmenboligene er eid av bofelleskap med et sterkt utviklet

¹⁹

<https://www.leieboerforeningen.no/Aktuelt/tabid/277/ID/979/Bebuarmakt-og-prisregulerte-bustadar-i-Danmark.aspx>

beboerdemokrati, som vurderer hva som skal prioriteres av vedlikehold og oppussing. Beboerne kan vedta å øke leien for å sikre penger til andre aktiviteter enn drift, forvaltning og vedlikehold, som sosiale tiltak og aktiviteter. (NIBR 2014:8. s. 141). Organiseringen er interessant i et perspektiv om å utvikle boligområder med en inkluderende boligpolitikk.

Loven om allmennyttige boliger fastsetter at kommunene kan disponere inntil 25 % av boligene i en et allmennyttig boligselskap. Kommunen kan da selv fastsette hvem som skal tildeles disse boligene, og bruker denne retten også til å sikre en etnisk og kulturelle differensiering av beboerne hvis kommunen anser dette for nødvendig. Dette også for å unngå at noen etniske grupper blir for dominerende.²⁰

I Danmark sikres det at det bygges allmennboliger i alle områder. Når leieboerforeningen i Norge skriver om sektoren bruker de som eksempel at det også etableres slike boliger i et område som «Ørestad, som kan sammenliknes med Sørenga i Oslo».²¹

Allmennboligene organiseres i dag gjennom Danmarks Almene Boliger (BL), som i dag har²² 564.404 leiligheter i bruk med rundt en million beboere. BL, Danmarks Almene Boliger er en interesse- og bransjeorganisasjon for cirka 530 almene boligorganisasjoner og regulerer spørsmål av felles interesse for de underliggende medlemmene.

Hvor relevant det er for en inkluderende boligpolitikk kan illustreres med følgende fra BLs målsettingsprogram 2014 - 2018:

At alle har adgang til en ordentlig bolig i et velfungerende boligområde med en bred beboersammensætning.

At de almene boligene er kollektivt eid av beboerne selv, de eier ikke en andel med boret, men

²⁰ NIBR 2014:8. s.141. Her brukes som eksempel at etnisk danske kan prioriteres hvis det f.eks. blir for stor konsentrasjon av somaliere, de får i så fall et tilbud ett annet sted i kommunen.

²¹

<https://www.leieboerforeningen.no/Aktuelt/tabid/277/ID/979/Bebuarm-akt-og-prisregulerte-bustadar-i-Danmark.aspx>

²² <https://www.bl.dk/media/2217423/bl-medlemsstatistik-2018.pdf>

boligselskapet kollektivt. Dette har vis seg å være viktig for å forsvare og videreutvikle boformen. Deler av den konservative høyresida i Danmark har forsøkt seg på å foreslå salg av boligene, fordi de også finansieres ved offentlig støtte. Dette er stanset dels på grunnlag av at boformen er viktig for store grupper, dels fordi det i seg selv er juridisk tvilsomt å selge noe en andre allerede eier, om enn kollektivt. (Holt-Jensen b)

Overført til norske forhold er noe av det mest interessante at Danmark har en stor sektor med reelt ikke-kommersielle boliger som gjør at dette er et reelt alternativ for stor grupper mennesker, og også brukes til å sikre en inkluderende boligpolitikk.

8.2 Ikke-kommersielle leieboliger - Finland

Finland regnes som kanskje det landet i EU som har lykkes best med å videreføre en sosial boligpolitikk. I følge en britisk parlamentsrapport er Finland det eneste landet i EU der antall bostedsløse har gått ned de senere årene.²³ Mye av årsaken tilskrives Finlands store sektor med ikke-kommersielle utleieboliger. Disse utgjør rundt 14 % av det finske boligmarkedet.²⁴ Som eksempel er det 44 000 boliger med regulert leie i Helsinki²⁵, en by på størrelse med Oslo. De viktigste kjennetegnene ved denne boligsektoren er følgende²⁶:

- Av ca. 2,8 millioner er 813 000 leieboliger. Rundt halvparten av disse har regulert leie.
- Leien subsidieres av staten. I tillegg subsidieres ofte tomteinnkjøp.
- Behov styrer tilgang. Behovsgrensene for inntekt ble fjernet i 2008. Husholdningen skal imidlertid ikke ha høy formue.

²³ <https://www.theguardian.com/housing-network/2016/sep/14/lessons-from-finland-helping-homeless-housing-model-homes>

²⁴ Housing Europe. The state of housing in the EU 2015

²⁵ <https://www.hemhyra.se/nyheter/finland-social-housing-inte-bara-for-fattiga/> 22/4 - 2014

²⁶ Samme

- Kommunens eiendomsetat fordeler boligene i Helsinki. I resten av landet gjøres dette av borettslaget.
- Leie reguleres med indeks. I 2013 var snittleien for statsstøttede leiligheter i Helsinki 1 140 svensk kroner for hver kvadratmeter i året, mens leien i det åpne markedet var 1 890 svenske kroner.
- Boligene fordeles etter behov, ikke etter køtid.
- Du blir ikke kastet ut hvis familiens inntekt stiger.
- Det oppsummeres gode resultater når det gjelder å unngå segregering ved at det planlegges med målsetting om blandet sammensetning av befolkningen.²⁷

Finland er således et eksempel på det som er en sosial boligpolitikk, ikke en politikk som baserer seg på individuelle støttetiltak til de som har aller dårligst økonomi.

Det kan da synes som om Finland lykkes relativt godt med en sosial boligpolitikk. Sentralt i denne relative suksessen er en stor ikke-kommersiell leiesektor kombinert med at de som kommer inn i slike boliger har en sikker bolig, de må ikke flytte hvis deres økonomi endrer seg. En slik organisering kan bidra til inkluderende bomiljøer.

²⁷ Dette kulepunkt er basert på Tähtinen, Timo: Financing Social Housing in Finland. <http://www.housingfinance.org/>

9 Kommunenes handlingsrom

Ser vi på det offentlige handlingsrom for en inkluderende boligpolitikk, en sosial boligpolitikk med god sosial miks, mangler Norge flere virkemidler som brukes hyppig i andre land. Vi skal her gi en vurdering av hva vi burde ha i tillegg til de virkemidlene kommunene har. Det er også viktig å vurdere hvordan kommunene bruker de mulighetene som foreligger, og ikke minst, hvordan staten bruker både virkemidler og den posisjon staten har som stor grunneier.

Uten å gå grundig inn på det offentlige rolle som grunneier er det liten tvil om at en inkluderende boligpolitikk med god sosial miks i et utbyggingsområde betyr at man ikke kan maksimere mulig økonomisk gevinst ved eie. Som eksempel ble det gjort forsøk på å innarbeide boliger for flere grupper innenfor Barcode-prosjektet i Oslo, noe som mislyktes fordi det ble for dyrt. Dette i kontrast til hva man har fått til i København eller Hamburg, som omtalt i dette notatet.

I Barcode var og er det offentlige en dominerende grunneier²⁸ gjennom Oslo Havn KF som igjen eier HAV Eiendom. I tillegg eier staten mye gjennom Entra og Rom Eiendom. Når det offentlige forvalter sin eiendom uten klare mål om at de skal bidra til en sosial boligbygging, men derimot har snevre økonomiske målsettinger blir det vanskelig å få på plass en inkluderende boligpolitikk. Oslo havn KF skal som eksempel «forvalte havnens eiendommer og innretninger på en økonomisk og miljømessig god måte». Kunne ikke resultatet blitt annerledes hvis en i formålet med eierskapet også hadde tatt inn et mål om sosial bærekraft, og sikret at det ble fulgt opp, også om det hadde svekket det økonomiske resultatet? Ville tilsvarende mål for et selskap som Entra gjort det lettere å benytte offentlig eiendom til utvikling av sosialt bærekraftige boligprosjekter?

Om kommunene eier tomt er et nøkkelspørsmål når en skal vurdere handlingsrommet for kommunene i dag. Planverktøyet er ikke nok til å legge føringer for en inkluderende boligpolitikk. Slike vilkår kan legges inn som krav der kommunen gjør det i følge avtaler av

²⁸ <https://no.wikipedia.org/wiki/Barcode>

privatrettslig karakter, slik det gjøres som eksempel i Tyskland og Danmark (litt om slike vurderinger, se kpt.6 og 8). Verdiene som skapes, også når det offentlige eier, er jo også i stor grad skapt av planlegging.

I stedet for å bli pådriver for en inkluderende boligpolitikk bidrar ofte forvaltningen av offentlig eid eiendom til økt geografiske skiller fordi målet er høy pris. Både stat og kommune eier mye eiendom, svært mye av det forvaltes med siktemål om maksimalt økonomisk utbytte. Er det fornuftig hvis det er et mål med en inkluderende boligbygging med sosial miks?

I en presentasjon av kommunenes handlingsrom (Nordahl 2017) trekkes det fram 4 dilemmaer som kommunen står overfor når det skal utvikles en «*urban boligpolitikk for alle*»:

- *Bør noen av de nye boligene inngå i kommunenes eierskap?*
- *Bør kommunen «gå for» tilvisningsavtaler i noen av prosjektene?*
- *Skal kommunen eksplisitt bestille kombinasjoner av boliger – gjennom å sikre seg eierskap til noen av tomtene?*
- *Skal vi bruke planverktøyet for å komme i posisjon?*

Dette er spørsmål som stilles både innenfor og utenfor rammene av de virkemidlene kommunene har i dag. Men er som eksempel den muligheten kommunene har til å etablere tilvisningsavtaler²⁹ god nok, og gir det den utleieprisen som er under markedspris på lang sikt?

Norge har gått svært langt i å markedsstyre boligpolitikken, konsekvensen er at det offentlige handlingsrom er redusert. Følgende tre elementer kan trekkes fram som en begrensning i muligheten for å integrere sosiale hensyn i kommunenes utbyggingspolitikk (NIBR-notat 2012:114, s.82):

- *Liberalisering av boligpolitikken*

²⁹ Mer om tilvisningsavtaler her
<https://www.husbanken.no/grunnlaan-bransje/kommune-og-utbygger-sammen-om-aa-skaffe-utleieboliger/>

- *Konsesjonsloven* [her pekes det spesielt på at kommunen hadde mulighet til å kjøpe LNF-områder for senere å omregulere til utbygging]
- *Begrensede ekspropriasjonsmuligheter*

Litt utdyping av hvordan handlingsrommet er snevret inn de siste årene:

- Et virkemiddel var at kommunen hadde forkjøpsrett til tomter regulert som LNF-områder (Landbruk, natur og friluftsområder) med utgangspunkt i en verdifastsettelse basert på slik bruk. Utgangspunktet var konsesjonsloven som ble endret i 2004. Bakgrunnen var en tilpasning til EUs regler om offentlige innkjøp og statsstøtte (NIBR Rapport 2014:8). Konsekvensen ble at *«når kommunen i dag skal drive oppkjøp i fri konkurranse med private blir tomtene ofte svært dyre, og ofte spesielt utfordrende å nytte til sosiale formål»*.
- Plan- og bygningsloven er endret slik at det nå ikke er lov å legge inn krav om bidrag til sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. Disse reglene hevdes det at kom som en følge av at Bærum stilte slike krav i forbindelse med utbyggingen av Fornebu. Da er det interessant at Bærum har fått unntak fra dette forbudet slik at slik at en utbyggingsavtale med slike bidrag er avtalt mellom kommunen og OBOS nettopp på Fornebu (Stugu:2017)

Rammene for dette notatet er ikke slik at det er mulig med en grundig gjennomgang av de virkemidlene som kommunen har til disposisjon. Her skal vi peke på noen av de virkemidlene som mangler. I et innspill til Oslo Kommune påpeker BULL følgende elementer som svært viktige hvis kommunen skal kunne føre en mer sosial boligpolitikk³⁰:

1. *En grov kostnadsanalyse som viser private og offentlige utgifter samt inntekspotensialet ved salg av ferdig utviklet eiendomsmasse.*
2. *Omforente krav til bo - og miljøkvaliteter i byutviklingen, blant annet basert på Byrådets ambisjoner.*

³⁰ BULL. Det faglige nettverket Byutviklingens Lange Linjer, Oslo 3/11-16 (www.bullby.net)

3. *Avtalefestede spilleregler for hvordan grunneiere skal kunne sikres kompensasjon for eiendommens nåverdi basert på dagens bruk.*
4. *Avtalefestede spilleregler om tilbakeføring av deler av gevinst ved økt utnyttelse til dekning av felleskapets utlegg i området.*
5. *Garantier for kommunal/statlig forskuttering av tung sosial, teknisk og grønn infrastruktur.*

Det BULL foreslår her er på flere av punktene en konkretisering av det som er nødvendig for å utvikle en utbyggingspolitikk med en god sosial miks. BULLs forslag er i stor grad sammenfallende med de virkemidlene Holth foreslår med bakgrunn i en gjennomgang av tysk boligpolitikk. (se kpt. 6) De er også sammenfallende med grep som benyttes i land som England, Nederland og USA med sikte på en inkluderende boligpolitikk.

I tillegg kan noen andre elementer nevnes:

1. Vilje til å bruke ekspropriasjon. Hvis en inkluderende, sosial boligpolitikk er en viktig målsetting så er det ingen grunn til at det ikke kan forsvare ekspropriasjon. Desto mer når vi vet at verdien av eiendommen ikke tar utgangspunkt i eierskapet i seg selv, men hva man tillater å bygge, slik vi har sett er grunnlaget for en inkluderende boligpolitikk i land vi ofte mener er mer markedsstyrt enn Norge, som Storbritannia og USA.
2. Bruk offentlig eiendom til å utvikle en sosial boligpolitikk. I dag forvaltes ofte offentlig eiendom med et siktemål om best mulig økonomisk resultat, i beste fall kombinert med en miljøpolitisk målsetting. Det burde være like naturlig at offentlig eiendom, som Entra eller HAV eiendom, i tillegg skulle underlegges mål om å bidra til en sosial boligbygging slik at de hadde blitt kommunenes medspiller for å etablere boområder med god sosial miks.
3. Muligheten for å stille krav til hvordan boligene skal forvaltes slik at eventuelle subsidier blir igjen i boligene og ikke tilfaller første kjøper.
4. Utvide den forkjøpsretten kommunen har ved inngåelse av utbyggingsavtaler. En måte å tenke på kunne vært at kommunen hadde rett til å kjøpe

en andel av boligene til en pris slik at de ikke ble belastet med tomtepris. Forutsetningen skulle da være at boligene skulle forvaltes slik at dette ble et tilskudd til rimelige boliger.

Noe av dette vil være å reversere noe av den utviklingen vi har sett i norsk boligpolitikk.

Men det gjør ikke en sosialt, inkluderende boligutbygging umulig. Når det gjelder bruk av virkemidler for å få til en inkluderende boligpolitikk er det nødvendig å synliggjøre både mulighetene og begrensningene som ligger i dagens regelverk. Dette notatet er skrevet som en del av det arbeidet som gjøres i Husbankens storbynettverk. For å løfte diskusjonen om boligpolitikk ville det vært svært interessant om en kommune som Oslo tok på seg ikke bare å planlegge innenfor dagens lovverk, men også peke på hva som mangler når de skal realisere innholdet i det nåværende byrådets tiltredeserklæring. En ambisiøs målsetting om at *«unge og gamle, rike og fattige, svarte og hvite, innvandrere og lokale bor i samme nabolag»* hemmes nok så åpenbart av dagens rammeverk. Hvilke virkemidler mangler vi i Norge hvis dette skal kunne gjøres på en effektiv måte?

9.1 Forvaltning av rimelige boliger

Et sentralt redskap for at en inkluderende boligpolitikk skal kunne fungere godt, også på lang sikt, er muligheten for å etablere eierskap slik at subsidier, enten i form av offentlige tilskudd eller i form av bidrag fra den økonomiske gevinsten øvrig utbygging skaper, blir igjen i boligen og ikke følger første eier.

Det finnes en lang rekke boliger som i dag forvaltes uten mål om profitt og med priser langt under markedsnivå (Stugu:2017).

Høyesterett avsa i 2011 en dom som godkjente denne måten å forvalte boliger på, saken ble reist av arvinger til boliger i borettslag på Bygdøy. Arvingene tapte³¹.

³¹ Høyesterett HR - 2011 - 1782 - U (Sak nr. 2011/752)

Et viktig spørsmål er hvordan en skal sikre at slike boliger, enten det er eie eller leie, ikke selges ut i markedet. Salg til markedspris vil undergrave den langsiktig effekten en slik boligbygging kan ha i et boområde. Vi må unngå penger under bordet ved omsetning av boret. Helt avgjørende er det da at borettslaget står for omsetning, slik at den direkte forbindelsen mellom kjøper og selger brytes. Dette fungerer godt i mange borettslag for eldre. (Stugu:2017).

Den økonomiske risikoen borettslagene nødvendigvis må bære i et marked med sterke svingninger, slik markedsstyrt boligomsetning må føre til, kan tas både av kommunen, men også f.eks. av Husbanken. Det kan og bør opprettes fond som kan bidra til å skape slik supplement til dagens boligmarked og også garanterte for eventuelle fremtidige tap i nedgangsperioder, slik at alternative organisasjonsformer kan bygges ut som et reelt alternativ, også på lang sikt.

Når det gjelder andre forslag til forvaltning av boliger med god sosial miks, er det grunn til å se nærmere på boka «Pilotbydel for gode boligsosiale løsninger» som er en «Internasjonal eksempelsamling og lokale løsninger for gamle Oslo». Boka inneholder svært mange gode eksempler på hvordan dette kan organiseres fra store deler av Europa, også Norge. Men inneholder i mindre grad vurdering av virkemidler og lovverk, som er et hovedtema i dette notatet.

9.2 Anbefaling av virkemidler

Skal mål om en inkluderende boligpolitikk nås, så forutsetter det mer aktiv bruk av de virkemidlene vi har, men også utvikling og bruk av virkemidler som brukes i andre land. Helt avslutningsvis vil jeg oppsummere noe av det som synes å virke:

1. Ikke bestem omfang av utbygging før innhold i det som bygges, inklusive hvordan boligene skal forvaltes. I flere land legges det føringer, både gjennom plan og i avtaleform, for hva som skal bygges og hvem det skal bygges for der dette legges inn som en forutsetning før volum på utbygging bestemmes.
2. Legg inn krav om at deler av boligene skal forbeholdes grupper med vanlige inntekter. Dette må være en forutsetning for at det kan bygges ut. De verdiene som skapes ved at utbygging tillates

må ikke tilfalle grunneier og utbygger alene. I dag er det åpning for å finansiere deler av tekniske grunnlagsinvesteringer i form av avtale. Bærum har fått unntak fra plan- og bygningsloven slik at også sosiale grunnlagsinvesteringer skal delfinansieres av utbygger. Samfunnsmessig burde det være en selvfølge at krav om en inkluderende boligbygging i noen områder, som Oslos vestkant og et område som Fornebu, er så viktig at også slike krav burde åpne for unntak fra dagens lovverk.

3. Lovverket bør endres slik at norske kommuner får samme virkemiddel som man har i en lang rekke land til å avtale at en forutsetning for utbygging er at deler av det som bygges selges eller leies ut godt under markedspris i samme område. Boligene må forvaltes slik at subsidiene blir igjen i boligene.
4. Mer av detaljplanlegging må gjøres av kommunene selv, ikke basere seg på forslag fra eier og utbygger.
5. Verdier skapes når utbygging tillates. Merverdiene er samfunnsmessig skapt og må tilfalle fellesskapet.
6. Ekspropriasjon må brukes aktivt for å sikre en sosialt bærekraftig boligpolitikk. Erstatning må baseres på tidligere bruk av området, ikke spekulasjon om framtidig bruk.
7. Kommunen må aktivt kjøpe strategisk eiendom for å komme i posisjon til å legge privatrettslige føringer ved utbygging i samme område. Etableres det ingen god avtale om hvordan området skal bygges ut, så blir det ingen utbygging.
8. Skal en inkluderende boligpolitikk fungere kreves det stabile boforhold. Slik eksempelet fra Finland viser er et viktig suksesskriterium at bedret økonomi ikke følges opp med at man kastes ut av boliger med lav leie.
9. Husleie bør ta utgangspunkt i kostnader, ikke markedspris (gjengs leie).
10. Mer aktiv bruk av offentlig eiendom. Ikke bare kommunal eiendom, men også fylkeskommunal og statlig til å legge føringer av privatrettslig karakter. Både hvem det bygges for og hvordan disse boligene skal organiseres kan inngå i slike avtaler slik at ikke eventuelle subsidier tilfaller førstegangskjøper.

Hva slags boligpolitikk vi skal ha er et politisk spørsmål. Hvis vi ønsker en inkluderende boligpolitikk må vi også bruke og utvikle de

virkemidlene som er nødvendig for å få det til. Som dette notatet viser finnes det i Europa og USA virkemidler som vi kan bruke også her for å bygge gode og stabile bomiljø, for alle.

Litteratur:

- Adler, Ben: *Check out Hamburg's 2 new climate-friendly neighborhoods*. 19/11 - 15. <http://grist.org/cities/check-out-hamburgs-two-new-climate-friendly-neighborhoods/>
- Andersen, Bengt og Joar Skrede: *Planning for a sustainable Oslo: the challenge of turning urban theory into practice. Local environment*. The International Journal of Justice and Sustainability. Volume 22, 2017 - Issue 5
- Astrup, Kim og Rolf Barlindhaug: *Housing Affordability. En drøfting av begreper og beregning av indikatorer*. NIBR Notat 2012:110
- Astrup, Kim og Rolf Barlindhaug: *Fra eie til leie - eller delt eierskap*. NIBR Notat 2009:115
- Barlindhaug, Rolf: *Rimelige boliger*. Presentasjon Bærum kommune 21/3 - 2017
- Barlindhaug, Rolf: *Kommunenes virkemidler og handlingsrom i utbyggingspolitikken*. Presentasjon NIBR 5/2 - 2015
- Barlindhaug, Rolf, Arne Holm, Berit Nordahl og Helge Renå: *Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom*. NIBR-rapport 2014:8
- Barlindhaug, Rolf, Arne Holm, Fredrik Holth og Berit Nordahl: *Boligbygging med sosial profil. Muligheter og begrensninger i den sosiale boligpolitikken*. NIBR-notat 2012:114
- Barlindhaug, Rolf og Berit Nordahl: *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* NIBR-rapport 2011:31
- Barlindhaug, Rolf, Arne Holm og Berit Nordahl: *Kommunenes tilrettelegging for boligbygging*. NIBR-rapport 2014:13
- Bengtsson, Bo (red): *Varför så olika?. Égalité* 2006
- Brattbakk, Ingar og Bengt Andersen: *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring*. AFI Rapport 02:2017
- Brattbakk, I. og Wessel, T. *Long-Term Neighbourhood Effects on Education, Income and Employment among Adolescents in Oslo*. Urban Studies 50(2). 391-406. doi:10.1177/0042098012448548. 2013
- Brattbakk, Ingar og Terje Wessel: *Nabolagets effekt: Hva er problematisk med geografisk ulikhet?* S.339-358 i Jørn Ljunggren (red): *Oslo. Ulikhetenes by*. Cappelen Damm Akademisk 2017
- Brundtland G.H.Dahl,O: *Vår felles framtid*. Tiden norsk forlag 1987

- Calavita, Nico og Alan Mallach (red): *Inclusionary Housing in International Perspective. Affordable Housing, Social Inclusion, and Land Value Recapture*. Lincoln Institute of Land policy. 2010
- Chetty, Ray og Nathaniel Hendren: *The Impacts of Neighborhoods on Intergenerational Mobility II:County-Level Estimates*. Desember 2017
- Crook, T, J Currie, A Jackson, S Monk, S Rowley, K Smith and C Whitehead: *Planning gain and affordable housing. Making it count*. University of Cambridge/Joseph Rowntree Foundations. York Publishing, UK.2002
- Danmarks Almene Boliger: *Maalsetningsprogram 2014-2018*
- Ehrenreich, Barbara: *Nickel and dimes: On (Not) Getting By In America*. 2001
- Healey, P, M Purdue og F Ennies. *Negotiating Development - Rationals and Practises for development obligations and planning gains*. Spoon, UK 1993
- Hoffman, Alexander von: *To Preserve Affordable Housing in the United States: A Policy History*. Joint Center for Housing Studies of Harvard University. 2016
- Hofstad, Hege og Heidi Bergsli: *Folkehelse og sosial bærekraft. En sammenligning og diskusjon av begrepsinnhold, målsettinger og praktiske tilnærminger*. NIBR-rapport 2017:15
- Holth, Fredrik: *Prosjektplanlegging etter tysk modell*. Kart og Plan 1/2017
- Holt-Jensen, Arild (a): *Bolig for alle? Problemer og visjoner for norsk boligpolitikk*. Res Publica Rapport 1:2013
- Holt-Jensen, Arild (b): *Vi trenger en nu sosial boligpolitikk i Norge. De danske «almene boliger» er best i Norden og Europa*. Abergen.no
- House and Communities Agency: *Housing Statistics 1 April 2017 - 30 September 2017*
- Jacobus, Rick: *Inclusionary Housing. Creating and maintaining Equitable Communities*. Lincoln Institute of Land Policy. 2015
- Kalugina, Anastasia: *Affordable Housing Policies: An Overview*. Cornell Real Estate Review 6-2016.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Bolig for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020)*.
- Ljunggren Jørn (red): *Oslo. Ulikhetenes by*. Cappelen Damm Akademisk 2017
- Millstein, M & Hofstad, H: *Fortetting og folkehelse. Hvilke folkehelsekonsekvenser har den kompakte byen?* NIBR-rapport 2017:2. 2017

Nordahl, Berit: *Boligbyggingens to jokere: byggegrunn og regulering*. 2012.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/vedlegg/boby/boligmelding2013/nordahl.pdf>

Nordahl, Berit, Kjell Harvold og Ragnhild Skogheim:
Forhandlingsbasert byutvikling. NIBR-rapport 2009:20

Nordahl, Berit: *Kommunenes handlingsrom for å fremme god boligplanlegging for alle*. Presentasjon NIBR 16/11-2017

Nordvik, Viggo, Lena Magnusson Turner og Jardar Sørvoll:
Boligbehov og ubalanser i norske storbyer. NOVA Rapport 5/15

Noro, Kirsti og Markus Lahtinen: *En översikt av den nordiska bostadsmarknaden*. PPT Rapporter 250. Helsingfors 2014

NOU 2011:15: *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for fremtiden*.

Opp, S.M.: *The forgotten pillar: a definition for the measurement of social sustainability in American cities*. Local Environment, 22 (3), 286 - 305.

Plattform for byrådssamarbeid mellom Oslo Ap, SV og MdG - 2015

Prosser, Sarah Dallas, Ole Pedersen, Arild Eriksen, Magnus Nystrand og Marianne Holmestrand: *Pilotbydel for gode boligsosiale løsninger. Internasjonal eksempelsamling og lokale løsninger for Bydel Gamle Oslo*. 2017

Ruud, Marit Ekne: *Sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av Indikatorer for boligområder*. NIBR Notat 2010:110

Sandlie, Hans Christian og Jardar Sørvoll: *Et velfungerende leiemarked*. Tidsskrift for velferdsforskning 1/2017

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

Stamsø, Mary Ann (red): *Velferdsstaten i endring*. Gyldendal 2017

Stugu, Stein: *Boliger for alle. Hvordan sikre et mangfoldig bomiljø i Osloområdet*. De Facto Rapport 3:2017

Sørvoll, Jardar: *Norsk boligpolitikk 1970-2015. Sosialdemokratiets såreste punkt?*

Sørvoll, Jardar og Monica Five Aarset. *Vanskeligstilte på det norske boligmarkedet. En kunnskapsoversikt*. NOVA Rapport 13/15

Tähtinen, Timo: *Financing Social Housing in Finland*.
<http://www.housingfinance.org/>

Toft, M. og Ljunggren J. *Geographies of class advantage: The influence of adolescent neighbourhoods in Oslo*. Urban Studies 53 (14), 2939-2955. Doi:10.1177/0042098015601770. 2016

Wessel, Terje: *Hvilken betydning har nabolaget for barns utvikling og livssjanser?* Artikkel i Oppvekstrapporten 2013. BUFDIR

Wheatley Group. *English and Scottish Social Housing. Differences between the two systems.* 2015

Wilcox, Steve, John Perry, Mark Stephens og Peter Williams. 2017 *UK Housing Review. Briefing paper.* Heriot Watt University 2017.

<https://blogg.hioa.no/byer/2017/03/28/segregering-politikk-sosial-blanding/> Terje Wessel intervjues av Kristin Reichborn-Kjennerud. 28/3 - 2017

Henvisninger til aviser og nettartikler; se fotnotene.