

Kommuneplanens arealdel

Sosial boligbygging i
kommuneplanens arealdel

2019
2030

NOTAT
Kongsvinger kommune, 27. februar 2019



**KONGSVINGER
KOMMUNE**

Oppdragsnavn **Kongsvinger kommuneplan**
Prosjekt nr. **1350028682**
Mottaker **Hilde Nygaard**
Dokument type **Diskusjonsnotat**
Versjon **1**
Dato **31.08.2018**
Utført av **Susanne Lund Johansen**
Kontrollert av **Kjersti Ryen Strømnes**
Godkjent av **Lars Syrstad**

SOSIAL BOLIGBYGGING I KOMMUNEPLAN

1. Innledning

I henhold til kommuneplanens samfunnsdel for Kongsvinger kommune (nylig vedtatt, 27. juni 2018) ønsker kommunen å

- Styrke kommunens rolle i boligpolitikken
- Øke bruken av verktøy som utbyggingsavtaler og Husbankens virkemidler for å stimulere til ønsket boligbygging
- Spille en mer offensiv rolle for å inkludere vanskeligstilte i boligmarkedet som en integrert del av boligbyggingen

I dette notatet vil vi drøfte hvilke grep som bør gjøres i kommuneplanens arealdel for at kommunen skal kunne nå disse målene. Vi har vært i kontakt med Lillehammer, Sandnes og Ringsaker kommuner, som alle jobber målrettet med sosial boligbygging, for å høre om deres erfaringer.

2. Hva er sosial boligbygging og hvem omfatter det?

I NOU 2011:15 *Rom for alle* lyder definisjonen av hvem som er vanskeligstilt på boligmarkedet slik:

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer og husholdninger som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprettholde en tilfredsstillende bosituasjon på egenhånd. Disse befinner seg i en eller flere av følgende situasjoner:

- Uten egen bolig
- Står i fare for å miste boligen
- Bor i en uegnet bolig, eller bomiljø

Hvor mange som er å regne som vanskeligstilte på boligmarkedet er imidlertid ikke en statistisk størrelse. Det vil variere etter hvordan det ordinære bolig- og leiemarkedet fungerer, og hvor differensiert dette er. I et variert bolig- og leiemarked vil flere ha mulighet til å kjøpe bolig selv, men ikke minst vil det også være større muligheter for å få leid bolig. Mange mennesker har behov for å leie bolig i kortere, eller lengre perioder i livet. I kommuner med et lite leiemarked vil mange av disse ha behov for en kommunal bolig, fordi de ikke kommer inn på leiemarkedet. I et større leiemarked vil mange av dem

ikke ha behov for bistand fra kommunen for å dekke sitt boligbehov, fordi de finner leiebolig til sin pris og standard.

Dette tilsier at kommunen bør ta aktive grep for å sørge for at flest mulig har egen bolig, og ikke trenger kommunal bolig. Det bør være et mål å ha stor variasjon i boligmassen, inkludert et stort og differensiert leiemarked.



Figur 1. Hvor mange som er å regne som vanskeligstilte i boligmarkedet varierer etter hvordan det ordinære bolig- og leiemarkedet fungerer. Kilde: Husbanken.

I tillegg til å legge til rette for et differensiert boligmarked bør kommunen sikre nødvendig bistand i form av oppfølging, råd og veiledning for at flest mulig kan komme inn på det ordinære boligmarkedet og kunne ivareta eget boligbehov.

3. Hvordan kan kommunen spille en mer offensiv rolle?

Det finnes mange ulike tilnærminger som kommunen kan benytte seg av for å spille en mer offensiv rolle i boligpolitikken. Utbyggingsavtaler og Husbankens virkemidler nevnes konkret i kommuneplanens samfunnsdel. I det følgende går vi litt nærmere inn på de vanligste tilnærmingene/verktøyene, og hvilke grep som ev. bør gjøres i kommuneplanens arealdel for å nytte seg av dem:

Tilvisningsavtaler

Tilvisningsavtaler innebærer at kommunen har rett til å tildele en ledig leiebolig til vanskeligstilte på boligmarkedet. Ved hjelp av tilvisningsavtaler med private kan kommunen få framskaffet flere kommunale utleieboliger som kan være et supplement til de kommunalt eide boligene.

Husbanken er har mye kompetanse om bruk av tilvisningsavtaler, og bistår kommuner som ønsker å opprette avtaler om tilvisning med råd og veiledning. De har laget en trinnvis beskrivelse av prosessen som finnes her: <https://veiviseren.no/stotte-i-arbeidsprosess/fremskaffe-og-forvalte-boliger/tilvisningsavtaler-kommunalt-disponerte-utleieboliger/vi-vil-om-forankringen-i-kommunen>

Prosesen innebærer kort oppsummert følgende trinn, hvor kommunen

- skaffer oversikt over boligbehov
- forankrer politisk og administrativt at de skal jobbe med tilvisningsavtaler (vedtak om delegert fullmakt til å inngå tilvisningsavtaler)
- utlyser behovet for utleieboliger (på nettsider, i lokalavis, m.v.) og avholder orienteringsmøte med bransjeaktører
- velger hvilke aktører de skal inngå tilvisningsavtale med, og gir Husbanken beskjed om dette
- signerer tilvisningsavtale med valgte aktører, som så kan sende søknad om grunnlån til Husbanken når prosjektet har fått rammetillatelse. Grunnlån utbetales når prosjektet er ferdigstilt.
- etablerer rutiner for samhandling og forvaltning av prosjektet formalisert i en samarbeidsavtale med antall møtepunkter, evaluering etter første driftsår, m.m.

Utleieaktøren og boligsøkeren inngår så leiekontrakt etter husleielovens bestemmelser. Kommunen er ikke part i noen del av leieforholdet mellom utleier og leietaker.

Når avtalen er inngått har kommunen tilvisningsrett til alle boligene i prosjektet i 20 år, men kan til enhver tid bare tilvise inntil 40 prosent av boligene. De øvrige 60 prosent er ordinære utleieboliger. Slike samarbeid bidrar dermed ikke bare til at kommunen får skaffet flere kommunale utleieboliger som de kan disponere, - det bidrar også til at det tilføres flere utleieobjekter til det ordinære leiemarkedet. Det bidrar til en differensiert sammensetning av mennesketyper, og man får en god spredning botilbudet for vanskeligstilte i kommunen.

Ringsaker kommune er kjent for å være langt fremme når det gjelder arbeid med tilvisningsavtaler. På Husbanken sine nettsider finnes god informasjon om hvordan Ringsaker har jobbet med dette:

<https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/eksempler-og-erfaringer/utleieboliger-med-tilvisningsavtale-i-ringsaker>

Hvilke grep bør/må gjøres i kommuneplanens arealdel?

Ved bruk av tilvisningsavtaler trengs det ingen formaliseringer i planverket, hverken i reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel. Det trengs heller ingen utbyggingsavtale. Det er heller ikke et krav å følge lov om offentlige anskaffelser, siden kommunen ikke betaler noe til utleier.

Ringsaker kommunes erfaring er at dette verktøyet er det enkleste å starte med. Gjennom arbeidet med tilvisningsavtaler har de tilført leiemarkedet 150 nye boenheter, hvor kommunen har tilvisningsrett på 40 % av disse.

Forkjøpsrett/utpekingsrett gjennom utbyggingsavtaler

I henhold til PBL § 17-3 kan en utbyggingsavtale regulere at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris. Gjennom avtalen får kommunen rett til selv å kjøpe en viss andel av tomtene/enhetene i et privat utbyggingsprosjekt, eller utpeke kjøpere til en bestemt andel.

Viktige momenter å merke seg, er at boligen skal kjøpes til markedspris og at verdsettingen kan skje etter den fastsatte bruk i utbyggingsavtalen. Merk også at man ikke kan regulere eieform, hverken i utbyggingsavtaler eller reguleringsplan. Fordelene ved bruk av utbyggingsavtaler er at det gir kommunen stort spillerom. Utfordringen består bl.a. i at det er krevende å gjøre dette korrekt avtaleteknisk og -rettslig.

Hvilke grep bør/må gjøres i kommuneplanens arealdel?

En forutsetning for å bruke utbyggingsavtaler er at det er fattet vedtak i kommunestyret, som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen. Dette kalles forutsigbarhetsvedtak. Det er vanlig å integrere forutsigbarhetsvedtaket i kommuneplanens arealdel, hjemlet i PBL § 11-9 nr. 2.

Skape variasjon i boligmassen gjennom reguleringsbestemmelser

I henhold til PBL § 12-7 nr. 5 kan det i reguleringsplan gis bestemmelser om «Antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov».

Anledningen til å regulere slike forhold ble presisert i plan- og bygningsloven av 2009 med den hensikt å styrke reguleringsplanen som boligpolitisk virkemiddel (Ot.prp. nr. 32 s. 233 under merknad til § 12-7 nr. 5).

Aktiv bruk av slike bestemmelser i plan kan bidra til ønsket variasjon i boligmassen, for eksempel at det bygges tilstrekkelig antall mindre, nøkterne leiligheter, og tilstrekkelig antall leiligheter til småbarnsfamilier. Dette kan bidra til at flere finner en bolig å kjøpe eller leie i sin prisklasse og standard.

Hvilke grep bør/må gjøres i kommuneplanens arealdel?

En del kommuner velger å ha en bestemmelse i kommuneplanen som «minner om» at man i reguleringsplan kan stille slike krav, for eksempel: *I reguleringsplaner kan boligtyper og boligstørrelser fastsettes for å kunne tilby et bredt spekter av boligtyper og boligstørrelser. Befolkning- og levekårsdata skal legges til grunn ved vurdering av boligsammensetning.* (fra gjeldende kommuneplan for Sarpsborg 2015-2026).

En slik bestemmelse er imidlertid ingen forutsetning for å kunne stille slike krav i reguleringsplan.

Det samme kan også reguleres gjennom utbyggingsavtaler, jf. PBL § 17-3.

4. Erfaringer fra andre kommuner

Erfaringer fra Sandnes kommune

Sandnes kommune har følgende generelle bestemmelse § 1.4 i sin gjeldende arealdel: *I bolig og transformasjonsområder med minimum 100 boliger skal det sikres mulighet for et areal på 3-8 daa til offentlig/privat tjeneste yting, fortrinnsvis til omsorgsboliger, øvrige boligsosiale tiltak og barnehage. Areal til offentlige formål må være hensiktsmessig plassert i forhold til kollektivnett og annen infrastruktur.*

I tillegg har de mange konkrete bestemmelser til konkrete områder.

I forslaget til ny arealdel videreføres ikke disse bestemmelsene, fordi det ble krevende å følge opp i regulering. Det ble mye diskusjon om praktiske løsninger, og 3 – 8 daa ga for mye slingringsrom. I en del reguleringsprosesser har det vært stort press fra utbyggere på å legge inn minst mulig offentlig areal.

I ny kommuneplan satser kommunen heller på å legge inn mer av det offentlige arealet direkte som formål i kartet, i stedet for bestemmelser. Intensjonen er å sikre tilstrekkelig offentlig areal. Boligsosiale tiltak vil være i kategorien småhus og institusjon.

Erfaringer fra Ringsaker kommune

Ringsaker kommune har i liten grad formalisert krav i plan eller utbyggingsavtaler. De legger vekt på føringer om arealutnyttelse, ulik leilighetsstørrelse, etc. i reguleringsplaner, men ut over dette satser de på tilvisningsavtaler og godt samarbeid med utbyggere.

Det er fordelaktig for utbyggerne å samarbeide med kommunen gjennom tilvisningsavtaler, bl.a. fordi Husbankens grunnlånsfinansiering er svært gunstig. Skal du drive profesjonelt med utleie bør du dessuten ha et visst volum av utleieleiligheter, og tilvisningsavtaler bidrar til at utbygger kan øke porteføljen sin. Tidligere var det slik at mange utleieaktører kjøpte brukte boliger som de leide ut. Nå kan de bygge nybygg som de leier ut, og dette blir ofte svært attraktive utleieleiligheter. For eksempel er det mange seniorer som kan tenke seg å selge boligen sin, og leie istedenfor å eie. En del voksne mennesker trenger også å leie en periode for eksempel ved reetableringer etter samlivsbrudd, og det finnes et leiemarked blant folk som kan tenke seg å teste ut å bo et nytt sted, men som er usikre på om de vil bo permanent. At disse målgruppene finnes, har blitt tydelig etter at Ringsaker satte i gang arbeidet med tilvisningsavtaler. Dette arbeidet er derfor også veldig god byutvikling, fordi det bidrar til at prosjekter settes i gang, som igjen forskjønner byen, styrker sentrum og styrker bylivet.

Ringsaker kommune tilviser kun til folk de har sjekket ut, og som er ryddige leietakere.

Kommunen opplever at de får til det de ønsker uten å for eksempel bruke utbyggingsavtaler.

Erfaringer fra Lillehammer kommune

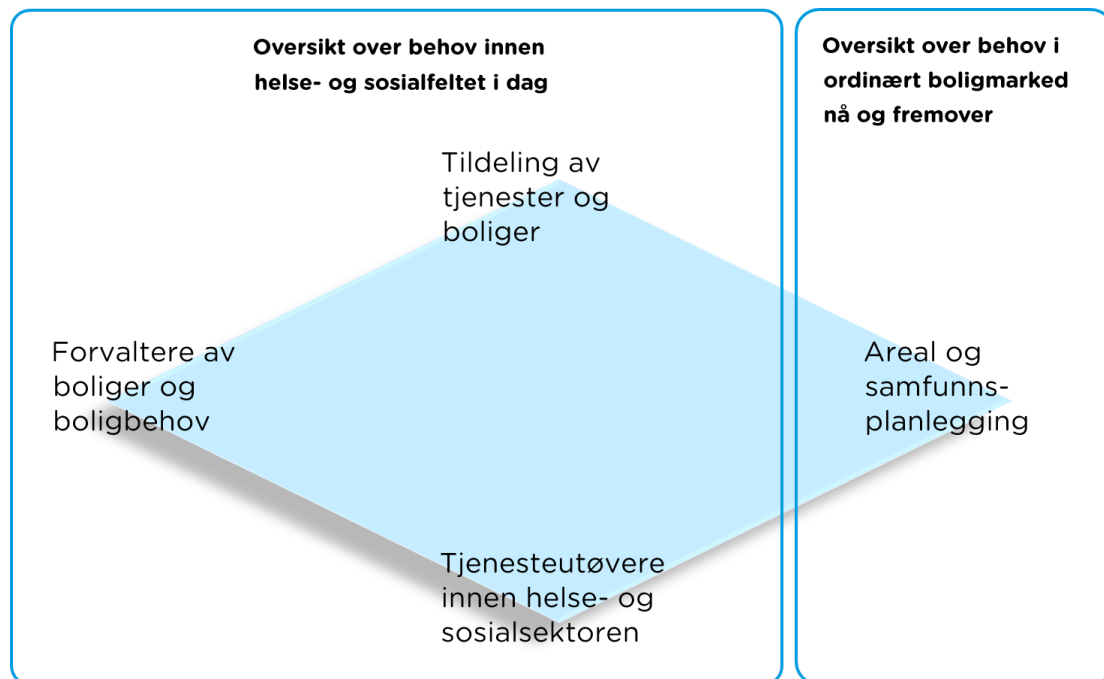
Lillehammer kommune har følgende bestemmelse i sin arealdel: *Ved regulering av 6 eller flere boenheter skal behovet for kommunale boenheter vurderes. Der dette er aktuelt, skal det stilles rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan som gir grunnlag for utbyggingsavtale.*

Kommunen har erfart at bestemmelsen har vært lite brukt. Det skyldes ikke nødvendigvis måten den er formulert på, men kan ha med koordinering internt i kommunen å gjøre.

Kommunen er tydelig på at nøkkelen til å lykkes med det boligsosiale arbeidet er å få til godt samarbeid mellom planetaten og de kommunale tjenestene som har oversikt over brukerbehovene, de som jobber med tildeling og de som har oversikt over den tilgjengelige boligmassen. De som jobber med det boligsosiale i kommunen bør involveres tidlig, helst før oppstartsmøte for en ny reguleringsplan, for å avklare om det konkrete reguleringsplanprosjektet kan være aktuelt for kommunale boliger. Det er viktig å ha gode prosedyrer, herunder oppstartsmøtemal, som minner planleggerne på det boligsosiale perspektivet.

Videre er suksessen avhengig av at det er noen bestemte stillinger i kommunen (helst én person, - en boligsosial koordinator) som holder i de boligsosiale problemstillingene.

Figuren under viser de ulike instansene som må ha et tett samarbeid for at arbeidet med sosial boligbygging skal bli en suksess.



Figur 2. Det er avgjørende å få til godt samarbeid mellom de ulike funksjonene i kommunen. Kilde: Rambøll.

Lillehammer kommune er videre tydelige på at hvis man skal jobbe med utbyggingsavtaler er man nødt til å ha ansatte i kommunen som har kompetanse på dette.

Ovenfor utbyggerne er Lillehammer opptatt av å ha et godt samarbeid, og ønsker først og fremst å få utbyggerne til å for eksempel bli med på et samarbeid om tilvisningsavtaler, og få fram fordelene for utbygger med dette. Bestemmelsen i arealdelen er primært ment som et signal, og i mindre grad et utgangspunkt for å stille krav, selv om det også er en fordel ved bestemmelsen i situasjoner hvor samarbeidet er dårlig.

5. Konklusjon – forslag til bestemmelse

Etter vår gjennomgang vil vi foreslå at det legges inn en bestemmelse (forutsigbarhetsvedtak) hjemlet i PBL § 11-9 nr. 2 om bruk av utbyggingsavtaler generelt.

I tillegg kan det være nyttig å ta inn en bestemmelse som sier noe om at behovet for kommunale boenheter skal vurderes i reguleringsplansaker, slik for eksempel Lillehammer kommune har gjort. Dette kan for eksempel formuleres slik:

Bestemmelse § XX

Ved regulering av X eller flere boenheter skal behovet for kommunale boenheter vurderes. Der dette er aktuelt, skal det stilles rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan som gir grunnlag for utbyggingsavtale.

Retningslinje

Behov for utbyggingsavtale avklares i forbindelse med oppstart av reguleringsplanarbeid. I prosjekter hvor kommunen, basert på en helhetlig vurdering, anser det som aktuelt, bør det settes i gang arbeid med en utbyggingsavtale mellom kommune og utbygger hvor kommunen kan få forkjøpsrett til en andel av boligene.

Arbeidet med tilvisningsavtaler krever ingen formalisering i plan. Dette arbeidet kan iverksettes når som helst hvis kommunen ønsker det.

All erfaring tyder på, at uavhengig av hva slags bestemmelser man tar inn i arealdelen, og hvordan disse er formulert, så er en av nøklene til suksess å få til godt samarbeid og koordinering internt i kommunen. Her trengs gode rutiner og prosedyrer, og at én person har ansvar for å koordinere det boligsosiale arbeidet på tvers av etatene/tjenesteområdene.