

BAKGRUNNSNOTAT I

RIMELIGE UMLEIEBOLIGER I TREDJE SEKTOR

- EN UTREDNING OM Å ETABLERE UMLEIEBOLIGER UTENFOR PRIVAT MARKED OG OFFENTLIG EIERSKAP

16.04.2020

1. BAKGRUNN OG FORMÅL MED UTREDNINGEN	3
1.1 Formål med utredningen	3
1.2 Politiske signaler om å medvirke til rimelige utleieboliger	3
2. DRØFTINGER	4
2.1 Hva menes med den tredje boligsektor?	4
2.2 Begrunnelser for en tredje boligsektor	4
2.3 Eksempler på tredje boligsektor i Norge	6
2.4 Eksempler på en tredje boligsektor i utlandet	7
2.5 Forutsetninger for rimelige utleieboliger en i tredje boligsektor	8
2.6 Kostnader ved å etablere rimelige utleieboliger i en tredje sektor	9
2.7 Markeds- og fordelingsvirkninger	11
2.8 Mer kunnskap om tredje boligsektor er nødvendig	14
3. KONKLUSJON	14
4. LITTERATURLISTE	16

1. BAKGRUNN OG FORMÅL MED UTREDNINGEN

1.1 Formål med utredningen

Denne utredningen vurderer muligheten for å etablere en boligsektor med rimelige utleieboliger i Trondheim. Det er her lagt til grunn at boligene skal ligge innenfor tredje sektor - utenfor privat marked og offentlig eierskap. Boligene skal være for "folk flest". I Norge finnes det ingen statlige økonomiske eller juridiske virkemidler for å fremme rimelige boliger for det brede lag av befolkningen og kommunen må i så fall belage seg på å ta denne kostnaden selv. Utredningen konkluderer med at det ut fra sosialpolitiske hensyn ikke kan forsvares forsvarer bruk av knappe kommunale midler til dette formålet. En offentlig støttet sektor med rimelige utleieboliger til folk flest vil dessuten ha noen uheldige markeds- og velferdsimplikasjoner og kunne komme i strid med EØS-regelverket.

1.2 Politiske signaler om å medvirke til rimelige utleieboliger

Bystyret vedtok i 2019 forbindelse med sak om boligpolitisk plan at rådmannen (som det da het) skal utrede hvordan kommunen kan etablere eller bidra til å etablere en boligsektor med rimelige utleieboliger, slik:

"Bystyret ber rådmannen utrede hvordan kommunen kan etablere eller bidra til å etablere en boligsektor for rimelige utleieboliger med nøktern standard - som kan være et alternativ til det kommersielle boligmarkedet." (bystyret PS 0101/19 , vedtatt 29.08.2019)

Vedtaket var en gjentakelse av verbalforslag 52 i kommunens budsjett for 2019 (bystyret PS 0005/19, vedtatt 31.01.2019)

Kommunedirektøren oppfatter at vedtaket anviser at de rimelige utleieboligene skal ligge utenfor det kommersielle boligmarkedet. Samtidig registrerer kommunedirektøren at bystyret ved behandling av boligpolitisk plan og i verbalforslag særskilt har uttrykt et ønske om å utvide målgruppen for kommunale boliger. På den bakgrunn er det naturlig å se for seg at det aktuelle vedtaket henspeiler på boliger som ligger utenfor både privat - og offentlig eierskap. Kommunedirektøren har således tilnærmet seg vedtaket innenfor en tankegang om en tredje boligsektor. Siden vedtaket angir at sektoren skal være et alternativ til det "kommersielle boligmarkedet" må dette forstås som at boligene skal være tilgjengelige for "folk flest" og ikke innrettet mot "vanskeligstilte på boligmarkedet".

2. DRØFTINGER

2.1 Hva menes med den tredje boligsektor?

Den tredje sektor omfatter private foreninger og stiftelser; ikke-kommersielle samvirkeforetak, gjensidige og sosiale foretak; og individuelle aktiviteter som gjennomføres uten lønn eller tvang- med mål om å gagne samfunnet eller personer utenfor egen familie og hushold. (EU-prosjektet "Third Sector Impact (TSI))

Som en term plasserer den tredje sektor generelt sett seg i et diffust felt mellom stat og marked. Som en presisering av EUs definisjon (vist over) er det gitt spesifikke betingelser for at en aktivitet eller foretak skal kunne regnes som tredje sektor. Det forutsettes en organisasjon som er adskilt fra myndighetene og som selv kan styre etter eget mål. Videre gjelder det begrensninger til å dele ut et overskudd, som eksempelvis kan oppnås gjennom at minst 30 prosent av ansetter eller tjenestene skal gå til personer med spesielle behov. (EU - Third sector Impact 2015, s. 2-3.)

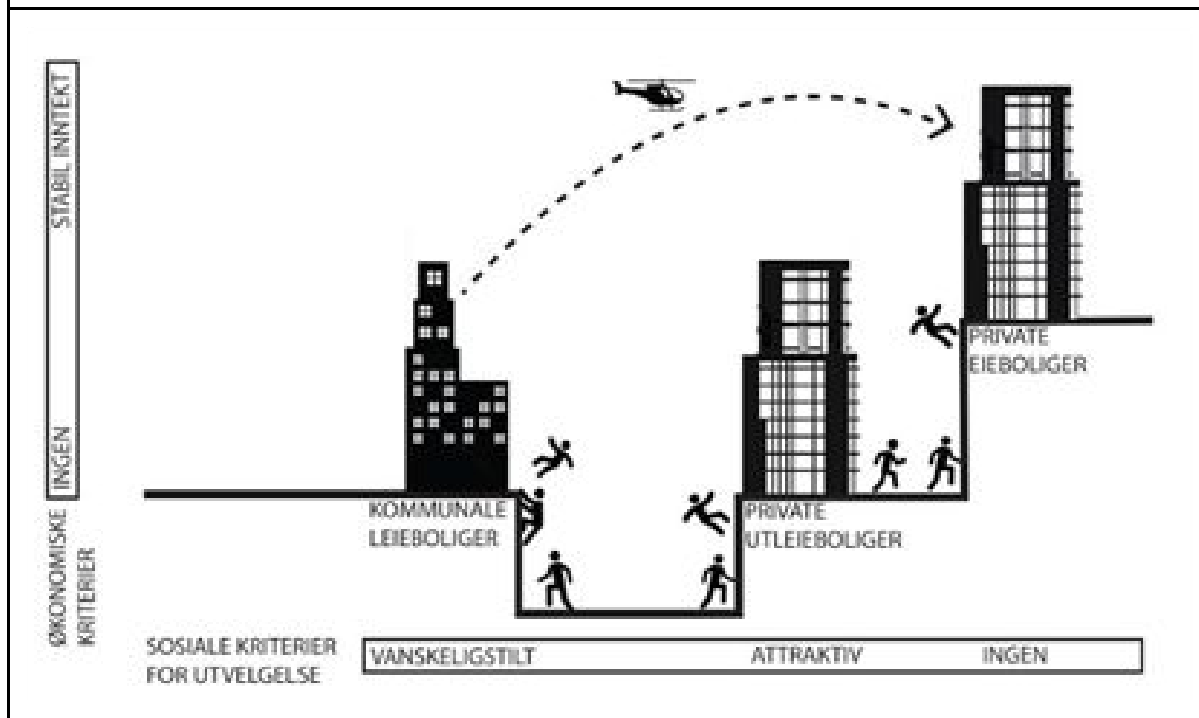
Det registreres en lokalpolitisk interesse for boliger alternativt til markedet også i andre byer. Det er særlig Oslo kommune som har kommet langt i å frembringe kunnskap for en slik politikk. Oslo har utviklet et omfattende kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk (Oslo kommune 2019). Av samarbeidserklæringen til byrådet i Oslo fremkommer det at de vil legge til rette for en tredje boligsektor som skal sørge for et tilbud av rimelige eie- og leieboliger. På sikt er byrådets mål at minst 20 prosent av boligene skal være rimelige boliger (Oslos byråd 2019, s.37).

2.2 Begrunnelser for en tredje boligsektor

Behovet for tredje boligsektor kan innenfor et individperspektiv begrunnes ut fra en antatt sammenheng om at noen faller "mellom stolene" i dagens boligmarked. Dette kan beskrives med bakgrunn i de seleksjons- mekanismene som gjelder for henholdsvis det kommunale - og det private boligmarkedet, beskrevet i rammen under.

Kommunale utleieboliger er strengt behovsprøvd. Svak økonomi er alene er ikke kvalifiserende for boligtildeling. Søkere som blir avslått kommunal utleiebolig blir henvist til det private boligmarkedet og for de fleste blir leie av bolig alternativet. **Privat leid eller eid** bolig oppnås gjerne gjennom stikk motsatte betingelser enn i det kommunale leiemarkedet. Det private boligmarkedet er en konkurransesituasjon. For å kunne hevde seg i budrunder må inntekten være stabil og tilstrekkelig høy. For den som skal finne en privat leiebolig er det en fordel å bli oppfattet som en attraktiv leietaker. Det er påvist at det forekommer ulike former for sosial diskriminering i leiemarkedet. Studenter og jobbflyttere kan ha et fortrinn fremfor personer med ulik problematikk. Sosial diskriminering er imidlertid ikke et tema i kjøpemarkedet, siden selger som oftes vil være likegyldig med tanke på hvem som kjøper boligen. For grupper som diskrimineres

på leiemarkedet kan overgangen fra kommunal bolig til privat boligsektor gjerne skje ved kjøp av bolig siden diskriminering ikke skjer i salgsmarkedet.



Kommunaldirektøren har gjennomført analyser som viser at det er finnes holdepunkter at personer faller mellom stolene i markedet. Beregninger for husstander på én person viser eksempelvis at en årlig inntekt på drøye 400 000 kroner, gir kjøpsmulighet til knappe 10 prosent av omsatte boliger av relevant størrelse. På den andre siden ligger øvre inntektsgrense for å oppnå kommunal utleiebolig på knappe 240 000 kroner. Sammenstillingen indikerer at det er et betydelig gap i "inntektskriterier" mellom kommunal utleiebolig og kjøpsmarkedet.

I den grad personer havner mellom *alle* markeder bør dette komme til uttrykk gjennom de nasjonale kartleggingene av bostedsløshet. I følge den siste kartleggingen i 2016 var det 146 bostedsløse i Trondheim. Regnet opp mot befolkningen som helhet er dette lavest blant storbyene i Norge. Det er verdt å merke seg at bostedsløshet i all hovedsak er knyttet til akutte hendelser. I den grad personer er bostedsløse over tid eller gjentakende bostedsløse, har disse ofte utfordringer med hensyn til rus og/eller psykiatri. Denne gruppen er mer aktuell for særskilte bolig- og tjenestetilbud enn for ordinære utleieboliger i den tredje sektor.

En begrunnelse for utleieboliger den tredje sektor kan være at det finnes grupper med lave inntekter som er henvist til et privat leiemarkedet over tid. Det private leiemarkedet er fragmentert og preget av aktører som driver i liten skala. Et slik leiemarked kan ha noen ulemper i forhold til profesjonelle markeder sett fra leietakers ståsted:

- Et ikke-profesjonelt utleiemarked kan resultere i begrenset forutsigbarhet om hvor lenge leietakeren kan leie boligen og utleierne kan ha mindre kunnskap om de rettigheter og plikter som gjelder (Medby m.fl. s.2012, s. 45).
- Det er sannsynlig at utvelgelse og diskriminering er sterkere blant småskala- utleiere enn blant profesjonelle utleiere (NOU 2011:15, s 71). Sørholt og Astrup anfører at det å like leietakeren er meget viktig for mange småskala-utleiere (Sørholt og Astrup 2009, s. 73, 120).

Sånn sett kan en tredje sektor tenkes bidra til et mer ordet leiemarked, til gunst for personer som bor langvarig til leie.

Innenfor en samfunnsperspektiv kan en tredje sektor også begrunnes med effektivitetsmål. Her er tanken at et non-profit foretak kan frembringe rimeligere boliger enn hva markedet tilbyr, siden boligproduksjonen ikke har som formål å gi økonomisk gevinst. I følge "Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor" får den tredje sektor mye av æren for Europas velferd. Sektorens betydning øker i en tid hvor sosiale utfordringer som nasjonale eldrebølger, arbeidsledighet og fattigdom går hånd i hånd med omfattende kutt i statlige velferdstjenester (Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor, 2017).

2.3 Eksempler på tredje boligsektor i Norge

Stiftelser kan etter sin funksjon regnes som en del av kjernen i tredje sektor, men antallsmessig utgjør boligene en forsvinnende liten andel av boligmarkedet. Stiftelser er selveiende, har eget styre og har ikke eksterne eiere eller andre interessenter som kan ta ut overskudd.

Boligstiftelser har gjerne sitt utgangspunkt i at en velgjører har satt penger til rådighet for å skaffe rimelige utleieboliger til utvalgte målgrupper. Det finnes også eksempler på at boligstiftelse har blitt dannet på et filantropisk grunnlag. Videre finnes det også boligstiftelser opprettet av kommuner, men som oftest er dette for boliger som benyttes som vanlige kommunale utleieboliger. I Trondheim finnes imidlertid Svartlamoen boligstiftelse som er opprettet for å administrere kommunalt eide boliger innenfor en lokaldemokrati og etter andre mål enn for kommunale boliger generelt. Dersom stiftelsen er i et nært tilknytningsforhold til det offentlige trekkes dette i retning av stiftelsen regnes som en del av det offentlige og ikke den tredje sektor. Videre vil også ideelle organisasjoner klart gå innenfor definisjonen for den tredje sektor.

Den norske borettslagssektoren utgjør i dag 14 prosent av boligmassen og utgjør størstedelen av tredje boligsektor i Norge¹. Borettslagssektoren hadde sin fremvekst etter krigen. Kommunen stilte gjerne med rimelige tomter som de opparbeidet og solgte til selvkost. Husbanken ga tilskudd og lån med rentesubsidier. For å sikre seg mot at boligsubsidiene ikke tilfalt første kjøper ved videresalg var

¹ Boligbyggelag regnes som tredje sektor siden disse er samvirker som styres av medlemmer hvor det normalt sett ikke blir tatt ut overskudd. Likeledes er regnes også borettslagene som den tredje sektor siden disse er egne selvstyrte organisasjoner der det ikke blir tatt ut avkastning. Riktignok kan den enkelte andelseier kjøpe og selge med tap eller gevinst, men disse er en del av husholdningssektoren. Statistisk sentralbyrå inkluderer boligbyggelag og borettslag i sitt satellittregnskap (for tredje sektor).

boligene prisregulert². Den nasjonale prisreguleringen ble avskaffet på 1980-tallet og andelsboliger har endret karakter fra å dreie seg om leierett til å bli mer likestilt med selveierboliger.

2.4 Eksempler på en tredje boligsektor i utlandet

Allmennytt i Sverige eier nesten en fjerdedel av landets boliger. Sektoren ble etablert som kommunale boligselskaper på 1940- og 1950-tallet som et ledd i den sosiale boligforsyningen. Allmennytt er i prinsippet åpen for alle og de aller fleste selskaper praktiserer det tradisjonelle kjøpsystemet. For vanskeligstilte boligsøkere leier kommunen boliger fra selskapet på såkalte sosialkontrakter. På 1990-tallet ble statlig subsidiering sterkt redusert, og i dag er statsstøtten helt avvirket. (Medby m.fl. 2012, s. 26-28)

Wocos i Nederland består av boligkooperasjoner og non-profit stiftelser i Nederland og utgjør ca 30 prosent av landets boliger. Boligene er privateid, og nesten alle er prisregulert. Her har staten gitt garantier for lån og gitt subsidier både i form av rentestøtte og tilskudd. Videre har wocos kjøpt offentlig eide tomter til subsidiert pris. Samfunnsansvaret til wocos er fastslått i et eget regelverk som normerer krav knyttet til selve boligen og bomiljøet, utleievirksomheten, finansiell stabilitet, forholdet til myndigheter og beboere m.v (Medby m.fl. 2012, s. 28-30).

Affordable housing (rimelige boliger) i England en betegnelse på ulike ordninger som har til felles å stille boliger til rådighet for husstander med lavere inntekter og til en kostnad som ligger under markedsprisen. Her inngår både sosiale utleieboliger med svært lav husleie og rimelige eierboliger der kjøpsprisen ligger noe under markedspris. England har en planlov som tillater at kommunen stiller som betingelse at utbygger etter forhandlinger og formalisert gjennom utbyggingsavtale bidrar til oppføring av en liten andel rimelige boliger. I tillegg ytes det ofte bidrag fra det offentlige gjennom ulike typer tilskudd. Englands bruk av reguleringsmyndighet for å skaffe rimelige boliger ivaretas enten av kommunen selv eller via såkalte registrerte tilbydere (Registered Providers, RP) som er privat og som inngår i en nasjonal godkjenningsordning. (Barlindhaug m.fl. 2014, s. 128-135)

ARA-boliger i Finland er statsfinansierte non-profit utleieboliger og her ligger husleien 50 prosent under markedsleie. Disse boligene tildeles det brede lag av befolkningen, men det etableres også prosjekter til utvalgte grupper som studenter, unge, bevegelseshemmede, utviklingshemmede m.v. Landets hovedstad Helsinki har utviklet modellen "Hitas" som er et eget system for pris og kvalitet i boligbygging. Et avgjørende virkemiddel for å oppnå dette er at byen Helsinki eier stort sett all tomtegrunn selv og kan feste denne bort med vilkår. Tildeling av bolig skjer ved loddtrekning og det finnes to eierformer. Den ene er borettsboliger med 15 prosent innskudd og evigvarende boret, mens den andre er prisregulerte selveierboliger. Helsinki kommune legger opp til en sosial mikse gjennom boligbyggingen. Innenfor hvert bolig kvartal skal 25 prosent av boligene være ARA-boliger, 30 prosent Hitas boliger, mens de resterende 45 prosent skal være uregulerte eierboliger.

² Borettsshaverne som kjøpte retten til en bolig kjøpte retten til en bolig måtte vanligvis innbetale et innskudd til dekning av egenkapitalen i tillegg til Husbankens lån. Ved videresalg av den enkelte leilighet, ble dette innskuddet taksert til en øvre grense basert på nedbetaling av lån, evt. forbedring av leiligheten og en viss prisjustering etter konsumprisindeksen. (Kiøsterud 2005, s. 171)

Almenboliger i Danmark utgjør cirka 20 prosent av alle boliger. Boligene tildeles etter regel etter venteliste. Kommunen kan imidlertid disponere 25 prosent av boligene i et allmenntilrettelagt foretak og foretaket kan ikke blande seg inn i kommunens kriterier for valg av beboer (Barlindhaug m.fl. s. 141). Bygging av almenboliger er styrt av almenboligloven. Boligene skal være non-profit basert og husleien skal kun dekke bygging og drift av boligene. En boligorganisasjon bygger boligene og kommunen har tilsyn med at de blir bygget iht loven. Finansieringen av byggingen av boligene er sammensatt. Kommunen dekker typisk 10 prosent av byggekostnadene i form av et rentefritt lån med 50 års nedbetaling. Videre dekkes 2 prosent gjennom beboerinnskudd. De resterende 88 prosentene er et lån med kommunal garanti som tas opp i fastsetter n vanlig bank. Staten garanterer den kommunale garantien, så i prinsippet garanterer staten for dette lånet. I 2015 ble det gjort endringer i planloven som gir kommunene mulighet til å stille krav om at opptil 25 % av boligmassen i et nytt lokalplanområde skal forbeholdes almene boliger omfattet av almenboligloven. Siden almenboligloven fastsetter en maksimal prosjektkostnad de allmenne boligene kan dette i sin tur drive tomteprisen nedover (jura§info, 20.04.2015).

2.5 Forutsetninger for rimelige utleieboliger en i tredje boligsektor

I Norge har borettslagssektoren vært det fremste eksempelet på en tredje sektor. Boligsamvirkets rolle ble vesentlig endret tidlig på 1980-tallet med at staten avviklet finansiell subsidiering, kommunene sluttet å selge rimelige tomter til boligbyggelagene og med opphevingen av prisreguleringen av boligene. Borettslovsutvalget slo således fast i 2000 var det hverken var noe med boligbyggelags- formen spesielt eller med samvirkelagsformen generelt som tilsier at boligbyggelag har et særlig ansvar for å skaffe boliger med nøktern standard til rimelig pris eller at disse skulle ta hensyn til vanskeligstilte på boligmarkedet (NOU 2000:17, s. 37).

I en undersøkelse fra 2002 fant Hansen gjennom intervjuer at alle boligbyggelagene var enige i at deres oppgave er å ivareta medlemmenes interesser (Hansen 2002, s. 83). Borettslagsboliger omsettes i dag til den høyeste pris markedet er villig til å betale. Når det gjelder boligstiftelsene i Norge, leier disse gjerne ut rimelige boliger, men dette mulig fordi en aktør har avsatt midler til formålet. Det er således ikke mulig å fremskaffe rimelige boliger alene hverken ved å etablere borettslag eller stiftelser.

Eksemplene over viser tredje sektor er basert på offentlig støtte. I Norge finnes det i dag ikke statlige ordninger for å subsidiere bygging av boliger som retter seg mot det brede lag av befolkningen. Husbanken boligtilskudd kan tildeles aktører innenfor den tredje sektor, men da for å etablere et tilbud til vanskeligstilte. Forskriften for Husbankens tilskuddsordning for utleieboliger definerer "vanskeligstilte på boligmarkedet" som "[] personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde et tilfredsstillende botilbud på egenhånd. (Forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken, § 1, 1. og 3. ledd) Dersom tredje sektor skal støttes finansielt for å gi boliger til et bredere lag av befolkningen, må kommunen innenfor dagens tilskuddsordning belage seg på å ta denne kostnaden selv. Alternativ kan staten utvide målgruppen for tilskuddsordningen.

I Helsinki benyttes såkalte *eierrådighetsstrategier* som innebærer at kommunen fester bort tomt med betingelser om leie-/salgspriser, driftsform m.v. I Helsinki er dette mulig fordi kommunen allerede eier mye tomtegrunn. Når kommunen selger tomter med betingelser som skal komme sluttbruker til gode, eksempelvis i form av lav husleie eller salgspris vil dette følgelig redusere tomtens verdi³. Trondheim kommune har ingen tomtebank til et slikt formål. Tidligere hadde kommunene tilgang til rimeligere tomter men rammebetingelsene for dette har endret seg totalt⁴. Trondheim kommune er derfor henvist til å kjøpe tomter til en markedspris og selge til redusert pris dersom boligpolitiske gevinster skal oppnås gjennom tomtepolitikken.

Kommunene i England eier i liten grad byggegrunn og bruker som nevnt plansystemet til å forsyne kommune samfunnet med byggegrunn til utvalgte formål. Nordahl viser til at dette systemet baseres på en tankegang om et reguleringsvedtak gir en verdiøkning av tomten delvis på grunn av kvaliteter som er skapt av samfunnet. Dette gir samfunnet en legitimitet til å kreve tilbake noe av verdien som planvedtaket gir og dette er materialisert i planlovgivningen. (Nordahl 2012, s. 98-99) Tilsvarende er det bygd mekanismer inn i den Danske planlovgivningen for å sikre tilgang til rimelig grunn. I Norge praktiseres riktignok utbyggingsavtale for å gjennomføre arealplaner. Her har kommunen mulighet til å velte kostnader over på utbygger knyttet til teknisk og grønn infrastruktur, organisering og utbyggingstakt. Når det gjelder boligpolitiske tiltak er dette begrenset til å gjelde fordeling av boligtyper, boligenes fysiske utforming og forkjøpsrett. (Veileder til utbyggingsavtaler 2016, KMD, s. 16) I Norge er det derfor ikke anledning til å kreve sosial boligbygging gjennom plan- og bygningslovgivningen slik som i England og Danmark. I en evaluering av gjeldende plan- og bygningslov uttrykker Hanssen og Aarsæther at det er et behov for å gjøre endringer i loven slik at den i større grad kan gi kommunene drahjelp for å utvikle en boligpolitikk som sikrer mangfold av boligtyper slik som i den danske planloven. Det skisseres at dette kan ivaretas ved at planer gis et underformål som ivaretar disse hensynene (Hanssen og Aarsæther 2018, s. 220).

2.6 Kostnader ved å etablere rimelige utleieboliger i en tredje sektor

Det offentlige kostnader med å medvirke til rimelige utleieboliger for den tredje sektor avhenger av hvor rimelig husleiene skal være og hvor stor omfang sektoren skal ha. Kommunedirektøren har foretatt noen løselige beregninger for å få en viss pekepinn på hvor stort støttebeløp som må ytes dersom anskaffelsesprisen skal reduseres slik at økonomien i et prosjekt tillater rimelige husleier.

For enkelhets hensyn er det lagt til grunn at alle boligene er tre-roms boliger på 70 m². Det forutsettes nye boliger og en markedspris på 4 millioner kroner per stykk. En rimelig husleie er her sjablongmessig fastsatt til 85 prosent av gjennomsnittlig leie i markedet (gjengs leie). Et slikt leienivå tilsvarer leienivået i kommunale utleieboliger. Husleien blir med slik reduksjonsfaktor 10 540 kroner per måned. Årlige kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) settes optimistisk lavt ut fra en

³ Ifølge den såkalte *residualmodellen* regner en utbygger seg bakover fra forventede salgsinntekter fratrukket kostnader for å regulere og bygge ut området for å finne ut hva de maksimalt kan gi for en tomt (Barlindhaug 2011, s. 45-47).

⁴ Trondheim kommune kjøpte tidligere, som andre kommuner, store tomteområder i takt med byen vekst, men da til helt andre markeds- prisbetingelser enn i dag. Eksempelvis priser fra 1963 per dekar er (konsumprisindeksert til 2020 kroner i parentes): Husby, Kolstad, Leinstrand og Sjetnemarka: 3 500 kr (42 910 kr), Dragvoll: kr 5 000 (kr 61 300), Steindal: kr 4 750 (kr 58 232), samt Othilienborg og Moholt: kr 10 000 (kr 122 600) (Ola Svein Stugu 1997s. 66).

tanke om beboer-innsats. FDV er således satt til halvparten av kommunale utleieboliger, tilsvarende kr 25 000 kroner per bolig.

Dersom kommunen ikke eier tomten det skal bygges på, kan kommunen gi pengestøtte til utbygger for å kompensere for mindre-inntekten som et salg på vanlige markedsvilkår ville ha gitt. Alternativt kan pengestøtte gis til en utleieaktør som kjøper boligene på vanlige prisvilkår, og som har som oppdrag å leie ut rimelige boliger.

Dersom kommunen eier tomten selv kan grunnen selges med vilkår om fremtidig bruk. Gjennom en privatrettslig salgsklausul kan det bestemmes at boligene som bygges skal ha en bestemt (reduisert) pris og stilles til rådighet for en en aktør som har et samfunnsoppdrag om leie ut rimelige boliger. Et kjernesporsmål er da hvilken betydning dette får for tomteprisen. Ifølge en rapport som Econ Analyse har utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementet så finnes det én generelt akseptert prismodell for verdifastsettelse av tomt til utbyggingsformål; residualmodellen eller differansemetoden som den også kalles⁵. Modellen tar utgangspunkt i hva som kan bygges og selges på tomten og at tomteprisen blir et restledd man kan "regne seg tilbake til" ved å trekke fra utviklings og byggekostnad, samt risikopremie. Dersom tomteprisen er en residual, vil endringer i markedspris for det som skal selges (mer eller mindre) fullt ut smitte over i tomteprisen⁶. (Econ 2015, s 2, 15-16) Ut fra en "residualtankegang" er må det legges til grunn at det er kostnadmessig likegyldig om kommunen eier tomten selv.

Det må også tilføyes at Trondheim kommune selv ikke eier mye areal som er egnet for boligbygging. Plan for areal til offentlige tjenester ble vedtatt i november 2017 og beskriver det framtidige arealbehovet for offentlige tjenester (bystyret PS 160/17, vedtatt 16.11.2017). Planen viser at kommunen har store utfordringer knyttet til å skaffe nok og egnet areal til offentlige tjenester og idrett. Det totale arealbehovet for offentlige tjenester og idrett er beregnet til 1 000 dekar fram til 2050, hvorav 480 dekar må erverves. De arealer som kommunen har og som er egnet til boligbygging, er ment for å finansiere finansiere erverv av arealbehovet som er beskrevet i Plan for areal til offentlige tjenester.

⁵ Residualmodellen er benyttet flere sammenhenger. I Boligutredningen fra 2002 er den implisitt lagt til grunn i fremstilling av boligmarkedets virkemåte (NOU 2002:2, s. 32-42). Residualmodellen som sådan er teoretisert i faglitteraturen (eksempelvis Barlindhaug og Nordahl 2011, s. 45-47).

⁶ ECON Analyse har oppstilt et regneeksempel som viser hvordan en endring i markedspris reflekteres i tomteverdi: "Gitt at tomteprisen er for eksempel 20 prosent av markedsprisen, vil en nedgang i markedsprisen på 5 prosent føre til at tomteprisen reduseres med hele 25 prosent."

Støttebehov ved kjøp av en ny bolig som skal leies ut rimelig.

Betjeningsevne:

- månedlig markedsleie (kr 12 400) * reduksjonsfaktor (85 %) = rimelig månedsleie (kr 10 540)
- rimelig månedsleie (kr 10 540) * 12 måneder = årlig husleieinntekt (kr 126 480)
- årlig husleieinntekt (kr 126 480) - FDV (kr 25 000) = inntekter til å betjene lån (kr 101.480)
- nettoinntekter til å betjene lån (kr 101.480), gitt lånerente på 3,5 %, annuitetslån og 30 års nedbetalingstid gir mulighet til kjøp av bolig til kr 1.850 000.

Støttebehov:

- markedspris (kr 4 000 000) - betjeningsevne (kr 1 850 000) = støttebehov (**kr 2 150 000**)

Under er det skissert kostnader basert på to konsepter. Det første skissen tar utgangspunkt i bystyrets sitt vedtak i forbindelse med budsjett 2019 om sosial boligbygging på Nyhavna

“Verbalforslag 53. Boliger på Nyhavna - Bystyret ber rådmannen fremme en sak for hvordan sosial boligbygging kan sikres ved en framtidig utbygging på Nyhavna, f.eks. gjennom kommunal utbygging og utleie til kostpris eller andre tiltak.” (Bystyret PS 0005/19, vedtatt 31.01.2019)

- Dersom 20 prosent av de ca 2 500 boligene på som skal bygges på Nyhavna skal være rimelige utleieboliger vil dette koste ca 1,1 milliarder kroner

Den andre skissen legger alternativt til grunn at rimelige utleieboliger skal inngå som en del av den årlige boligproduksjonen i hele Trondheim.

- Dersom 20 prosent av årlig årsproduksjon på ca 1 400 boliger i Trondheim skal være rimelige utleieboliger vil dette årlig koste kr 600 millioner kroner.

Regnestykkene som er vist over er basert på nye sentrumsnære boliger. Det er her lagt til grunn nye boliger siden det er naturlig å se for seg at en tredje sektor aktør skal forvalte boliger som er samlokaliserte. Det er ikke ofte at større brukte boligkompleks kommer for salg. En brukt leilighet på 70 m² koster cirka 3,2 millioner kroner og ved kjøp av hel leiegård reduseres prisen. Ved kjøp av brukt bolig vil behovet for subsidiering reduseres. På en annen side vil vedlikeholdskostnadene øke.

2.7 Markeds- og fordelingsvirkninger

Boligeie favoriseres ytterligere gjennom en rekke skattemessige og juridiske fordeler. Det kan derfor være velferdspolitisk tvilsomt dersom en styrket tredjes sektor med utleieboliger underminerer selveierlinjen. Den som eier egen bolig vil i det lange løp nyte godt av en prisvekst og tvungen sparing gjennom betaling av avdrag. Eier egen bolig nyter også godt av skattefradrag på gjeldsrenter. Imidlertid har også utleier samme fradragmulighet og ideelt sett burde fradrag for gjeldsrenter også reflekteres i en lavere husleie for leietaker.

Det finnes i tillegg faktorer som medfører at det ikke skattemessig nøytralitet mellom leie- og eiesektoren. Når utleieboliger skatlegges tyngre er det ikke usannsynlig at denne merkostnaden mer eller mindre veltes over på leietaker. Den som eier sitt hjem må ikke skatte for fordel av egen bolig, mens et utleier normalt sett må skatte for et overskudd. Videre er det slik at når formuesskatt skatt blir utmålt skal verdien av boligen inngår i formuesgrunnlaget. Den boligen man bor i selv kalles primærbolig og verdifastsettes til 25 prosent av omsetningsverdi. En leiebolig blir verdifastsatt til 90 prosent av omsetningsverdien. Den som selger egen bolig vil under visse vilkår slippe å betale skatt for gevinsten av en eventuell verdiøkning, men for en utleiebolig må det betales skatt for dette. Utleieboligen beskattes således tyngre. Et annet viktig trekk er at Husbankens bostøtte kan gis både til den som leier og eier bolig. Dette er at offentlig løpende støtte kan benyttes til formuesoppbygging (avdrag og renter) er særnorsk og illustrerer selveierlinjens sterke posisjon i Norge. Den som leier bolig har et leieprisvern og en viss en grad av oppsigelsesvern, men boligeiere har en langt sikrere tilknytning til sitt hjem.

En alminnelig bolig-eie-karriere starter gjerne ved kjøp en mindre etablererbolig, videre en familiebolig ved familieforøkelse og eventuelt en mindre lettstelt bolig inn mot alderdommen. For den enkelte blir det ofte økonomisk gunstig å tre inn i eier-markedet tidlig i boligkarrieren. Den som leier bolig vil på sin side også oppleve at boligbehovet endre seg gjennom livsløpet. Det er derfor avgjørende at en tredje sektor blir et tilbud på som dekker geografisk vidt og byr på ulike boligtyper. I motsatt fall kan leietakeren bli tvunget til å bli "innelåst" i et boforhold på grunn av økonomiske forhold⁷. Det er tvilsomt at en slik sektor kan oppstå alene ut fra et lokalt initiativ og det er uheldig dersom en slik sektor blir av en begrenset karakter.

Legitimiteten til prisregulering av borettslags-sektoren i Norge ble betydelig svekket som en følge av at det ble avdekket svarte markeder i forbindelse med omsetning av boligene. I stor grad tilfaller boligene ressurssterke personer med høyere utdanning, stikk i strid med intensjonen⁸. Praksisen med under-bordet-betaling var også vel kjent hos myndighetene⁹. Boligformidlingsutvalget viste i 1972 til at under-bordet-betaling kunne unngås ved å bryte forbindelseslinjen mellom kjøper og selger ved at det offentlige gjennom en forkjøpsordning trer inn som mellomledd mellom selger og kjøper, men at dette ville kreve et sterkt utbygget administrasjonsapparat (NOU 1972:4, s. 71, 78).

I tilknytning til temaet om svarte markeder så kan det også være relevant å se hen til det prisregulerte leiemarkedet i Sverige. Sverige har et større leiemarked enn Norge og utgjør cirka 40 prosent. De fleste boligene i leiesektoren er prisregulert gjennom et kollektivt forhandlingsystem mellom boligeiernes bransjeorganisasjon (Fastighetsägarna) og leieboerforeningen (Hyresgästföreningen). Videre har den svenske husleieloven (hyreslagen) har bestemmelser som gir leietaker på visse vilkår mulighet til å bytte bolig eller overføre leieretten. Siden husleiene er betydelig lavere enn hva boligsøkende er villige til å betale har det oppstått svarte markeder og

⁷ Samspeillet mellom henholdsvis en regulert og ikke-regulert boligsektor ble mye diskutert i Norge utover 1970-tallet da det etterhvert oppstod en betydelig prisdifferanse mellom de prisregulerte borettslagsboligene og de uregulerte selveierboligene. Boligformidlingsutvalget foreslo således i 1972 å åpne for prisforskrifter og en generell formidlingsordning for alle statsfinansierte boliger. Privatfinansierte småhus skulle holdes utenfor siden disse spilte en mindre rolle i et boligfordelingssynspunkt. (NOU 1972:4, s 69) Imidlertid gikk utviklingen stikk motsatt retning ved at borettslagsboligen ble deregulert utover 1980-tallet.

⁸ Gulbrandsen fant gjennom en spørreundersøkelse i 1978 at det ble det betalt overpris i drøye 60 prosent av boligsalgene. Et annet funn var at (Gulbrandsen 1982, s. 125, 139)

⁹ Boligformidlingsutvalget pekte beskrev hvordan reguleringsinstituttet ble omgått på ulike måter: "Ulovlig tilleggsvederlag betales "under bordet" uten kvittering eller andre dokumentasjonmuligheter eller at overprisen kamufleres i form av betaling for møbler, utstyr m.v." [] (NOU 1972:4, s. 78)

dette er særlig fremtredende i Stockholm der boligunderskuddet er stort. Svart betaling kan eksempelvis skje ved at leietaker selger sin boret til ny leietaker. I 2017 ble det i utredningen *“Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning”* konstatert at problemet med svart er betaling betydelig og det foreslås her lovendringer for for å motvirke dette (SOU 2017:86). Loven ble således noe endret i 2019. Kommunedirektøren opplever imidlertid ikke at ulovlig fremleie i dag er et utbredt fenomen i kommunens utleieboliger.

Offentlig støtte til en tredje sektor kan tilsynelatende begrunnes med et ønske om en økt boligforsyning. Flere boliger kan i sin tur kan drive boligprisene nedover. Boligutredningen fra 2011 viser imidlertid at sammenhengen mellom intervensjoner på tilbudssiden og økt boligbygging slett ikke er opplagt. Av denne følger at offentlig initiert boligbygging kan fortrenge privat boligbygging dersom det boligene bygges for det brede lag av befolkningen¹⁰. Nordvik har studert slike *“crowding-out-effekter”* med basis i bygging av kommunale utleieboliger. Her fremkommer det at i kommuner med en stor initial kommunal boligmasse, så er den langsiktige effekten at de kommunale boligene crowder ut andre boliger bortimot fullstendig. (Nordvik 2007, s. 52) Kommunedirektøren anser det som ikke usannsynlig og uheldig at subsidierte boliger i en tredje sektor kan bli bygget på bekostning av selveide boliger.

EØS-avtalens bestemmelser om ulovlig statsstøtte får betydning for innretningen av en lokal boligpolitikk. EUs regelverk tillater statsstøtte til *“social housing”*, men bare når sektoren er målrettet mot spesielle gruppe som ikke kan skaffe seg bolig på det ordinære boligmarkedet. Det er imidlertid mulig å at offentlige kontrollerte utleieselskap retter seg mot andre enn vanskeligstilte, men da må disse drives på forretningsmessige vilkår med normale avkastningskrav. Det er heller ikke tillatt å gi særbehandling i form av særskilte støtteordninger til selskaper med non-profitmål som driver utleievirksomhet rettet mot allmennheten. Både Sverige og Nederland har vært klaget inn til EU for ulovlig statsstøtte hvorpå de nasjonale myndigheter har foretatt visse justeringer¹¹. (Medby m.fl. 2012 s. 26-30)

EØS-avtalen har en unntaksregel som åpner for at en aktør kan få en godtgjørelse for å kompensere for en tjeneste av allmenn betydning. Gjennom såkalte *“Altmarkdommen”* har domstolen stilt opp noen vilkår for at en kompensasjon ikke skal anees som støtte. Blant annet er det fastsatt at kompensasjonen må ikke overstige utgiftene til oppfyllelsen av forpliktelsene (EU 2003, case 266, s. 1-2). Altmarkdommens betydning for boligpolitikken er diskutert i Barlindhaug m.fl. 2014, s. 40. Regelverket som følger av EØS-avtalen er komplisert. Dersom det offentlige skal medvirke til en tredje boligsektor via økonomisk støtte vil dette forutsette inngående vurderinger i forhold til dette regelverket.

¹⁰ Den kortsiktige effekten av offentlige intervensjoner på tilbudssiden er at flere boliger blir bygget. Dersom ingen av personene som tildeles bolig i det nye prosjektet ikke kunne ha skaffet seg bolig i det private markedet ved egen hjelp og det ikke er begrensninger i byggebransjen, vil tiltaket ikke trekke etterspørsel ut fra det ordinære markedet. Motsatt vil et bredt anlagt boligtilbud vil absorberer noe av etterspørselen og dette vil dette presse prisene noe ned i forhold til det de ellers ville ha vært. Dette reduserer lønnsomheten i nybyggingen og redusere denne. (NOU 2011:15, s. 28).

¹¹ I 2002 og 2005 ble allmennyten i Sverige anmeldt blant annet for ulovlig statsstøtte. Lovgivningen om allmennyten er imidlertid endret slik at de nå skal drive på forretningsmessige vilkår, men boligene er ikke begrenset til bare vanskeligstilte. Også Wocos i Nederland har vært innklaget, men her har landets myndighetene er det anlagt en annen strategi enn i Sverige. Etter EU-kommisjonens beslutning i 2009 er det i samarbeid med Nederlandske myndigheter i samarbeid med EU fastsatt en øvre inntektsgrense for å få tilgang til boligene og en maksimum husleie (Medby m.fl. 2012, s 26-30)

2.8 Mer kunnskap om tredje boligsektor er nødvendig

Innenfor gjeldende juridisk rammeverk og statlige finansieringsordninger har kommunedirektøren forsøkt å finne en "oppskrift" for å fremme en tredje sektor med rimelige utleieboliger i Trondheim. På basis av den kunnskap som foreligger ser ikke kommunedirektøren at det kan skje på annen måte enn å benytte betydelige kommunale midler til formålet. En tredje sektor med rimelige utleieboliger er dessuten assosiert med noen uheldige implikasjoner. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det finnes løsninger som foreløpig ikke er identifisert. Slik kunnskapsutvikling må bero er et større forsknings- og utviklingsarbeid. Et slikt prosjekt ligger utenfor rammen av boligpolitisk plan. Trondheim kommune deltar allerede i prosjektet "BOPILOT" som kan ha relevans for denne problemstillingen.

"BOPILOT - kommunen som pådriver av alternative boligløsninger" er et innovasjonsprosjekt som er finansiert av Norges forskningsråd. Prosjektet eies av Bergen kommune og Trondheim kommune og skal gå frem til 2022. Forskergruppen i prosjektet består av Fakultet for arkitektur og design ved NTNU og SINTEF Byggforsk. Bopilot har valgt ut forbildeprosjekter, som både undersøker og viser frem innovative bolig- og gjennomføringsmodeller. For Trondheims del gjelder dette bygging av by-boliger på Svartlamoen. Her vil det bli sett på metoder for å få realisert nyskapende boliger, og pilotprosjektet skal realiseres med stor grad av selvbygging og gjenbruk. Nyskapingen innebærer også nye delingsløsninger for beboerne og nye modeller for samarbeid mellom ulike byggeaktører. Slik kommunedirektøren ser det kan prosjektet lede mot, eller i alle fall gi kunnskap i retning av å fremme rimelige utleieboliger i den tredje sektor dersom dette er ønskelig.

3. KONKLUSJON

Denne utredningen søker å belyse handlingsrommet for å etablere en tredje boligsektor med rimelige utleieboliger i Trondheim. Kommunedirektøren mener at det velferdspolitiske hensyn taler for at en profesjonalisering av leiesektoren. En tredje boligsektor kan være positivt for personer som bor langvarig til leie i et marked preget av ikke-profesjonelle aktører.

Eksemplene over fra inn- og utland viser at en tredje sektor med rimelige boliger til det brede lag av befolkningen i all hovedsak har vært basert på offentlig støtte eller at en velgjører har avsatt midler til formålet. Norge har ingen statlige økonomiske virkemidler som retter seg mot andre enn vanskeligstilte på boligmarkedet, og kommunen må i så fall belage betydelige kostnader. Planlovgivningen i Norge hjemler ikke sosial boligbygging. Etablering av en tredje boligsektor med rimelige utleieboliger vil kunne underminere selveierlinjen. Videre kan dette føre til innelåsnings effekter og svarte markeder, samt kunne bli rammet av EUs regelverk om ulovlig statsstøtte. Det er heller ikke sannsynlig at bruk av offentlige subsidier til en tredje sektor vil bidra til å øke det totale bolig antallet slik at boligprisene drives nedover.

Kommunedirektøren vil ikke anbefale at kommunen skal yte boligsubsidier til en tredje boligsektor for å etablere rimelige utleieboliger. Et slikt initiativ i så fall må komme fra et statlig hold i form av juridiske og eventuelt økonomiske virkemidler. Et interessant spor kan være en ny planlovgivning

som pålegger utbygger å avsette arealer for rimelige boliger slik som England og Danmark. Slik endring i planlovgivningen bør foreslås overfor statlige myndigheter dersom det er et lokalpolitisk ønske om rimelige utleieboliger i tredje sektor.

De konklusjoner som fremkommer av dette notatet, er basert på den kunnskap kommunedirektøren har per i dag i dag om temaet. Det kan ikke utelukkes at det finnes løsninger som foreløpig ikke er identifisert. Kommunedirektøren vil derfor arbeide videre med disse problemstillingene blant annet gjennom deltakelse i forskningsprosjektet "BOPILOT".

4. LITTERATURLISTE

Barlindhaug, R., Nordahl, B. (2011). *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* NIBR-rapport 2011:31.

Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B. og Renå, H. (2014). *Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom.* NIBR-rapport 2014:8.

ECON Analyse (2015). *Prising og transaksjoner av boligtomter.* Rapport 2005-055.

EU - Third Sector Impact (2015). *What is the the "Third Sector ?" - A New Consensus Definition for Europe. Policy Brief No. 01/2015.*

Gulbrandsen, L. (1982). *Boligmarked og boligpolitikk. Eksempelet Oslo.* Universitetsforlaget.

Hanssen, G. S. og Aarsæther, N. (2018). *Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene?* Universitetsforlaget.

Medby, P., Holm, A. og Astrup, K. (2012). *Modeller for utleie med sosiale formål.* NIBR-rapport 2012:18.

Nordvik, V. og Medby, P. (2007). *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder.* NOVA Rapport 8/2007.

Stugu, O.S. (1997). *Trondheims historie - kunnskapsbyen 1964-1997.* Universitetsforlaget.

Sørholt, S. og Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet.* NIBR-rapport 2009:2.