



Kunnskapsoppsummeringer forbrukerpolitikk 2018

Berit Nordal og Rolf Barlinghaug

Bolig i et forbrukerperspektiv

NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

SIFO

Forbruksforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

© Forbruksforskningsinstituttet SIFO
OsloMet – storbyuniversitetet (tidl. Høgskolen i Oslo og Akershus)
Kunnskapsoppsummeringer til stortingsmelding om forbrukerpolitikk 2018

Forbruksforskningsinstituttet SIFO
OsloMet – storbyuniversitetet (tidl. Høgskolen i Oslo og Akershus)
Stensberggt. 26 – 7. etg.
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 Oslo
www.hioa.no/sifo

Det må ikke kopieres fra denne rapporten i strid med åndsverksloven. Rapporter lagt ut på Internett, er lagt ut kun for lesing på skjerm og utskrift til eget bruk. Enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring utover dette må avtales med SIFO. Utnyttelse i strid med lov eller avtale, medfører erstatningsansvar.

Forord

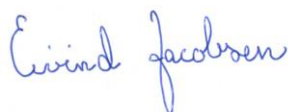
Dette er ett av fire notater utarbeidet på oppdrag fra Barne- og Likestillingsdepartementets som underlag i arbeidet med en ny NOU om forbrukerpolitikk. Notatet er skrevet i samarbeid med kolleger på Forbruksforskningsinstituttet SIFO ved OsloMet.

De fire notatene omhandler henholdsvis

- Forbruk og det grønne skiftet
- Forbrukernes digitale hverdag
- Forbrukernes utfordringer i dagligvaremarkedet
- Bolig i et forbrukerperspektiv

Det sistnevnte notatet er utarbeidet ved NIBR ved OsloMet i samarbeid med SIFO.

Oslo, 6. april 2018



Eivind Jacobsen
Instituttleder SIFO
OsloMet – storbyuniversitetet
(tidl. Høgskolen i Oslo og Akershus)

Innhold

Forord	1
Innledning.....	3
1. Hva karakteriserer bolig som et konsum og investeringsgode?.....	5
2. Boliganskaffelse	6
3. Finansiering av en ny eller brukt eid bolig.....	10
4. Låneopptak med pant i eksisterende boligverdier	11
5. Bomiljø og fortetting.....	13
6. Leietakeres rettigheter og tomtefeste.....	17
7. De utenfor: Retten til bolig for hushold som på grunn av økonomi og/eller kapasitet ikke kan handle på boligmarkedet	19
8. Andre forhold	22
Referanser	23

Bolig i et forbrukerperspektiv

Berit Nordahl og Rolf Barlindhaug, By- og regionforskningsinstituttet ved OsloMet

Innledning

Dette notatet er et underlag til Barne- og Likestillingsdepartementets arbeid med en ny stortingsmelding om forbrukerpolitikk. Det er utarbeidet i samarbeid med Forbruksforskningsinstituttet (SIFO), ved OsloMet.

Notatet trekker fram problemstillinger knyttet til boligen i et forbruksperspektiv og tar opp kjente problemstillinger, som forbrukerbeskyttelse i forbindelse med kjøp og salg av bolig. I tillegg tar notatet også opp tema som er sentrale innenfor boligpolitikk-feltet, som ikke vanligvis blir diskutert som forbrukerpolitikk. Blant annet ser vi på boligeiernes situasjon når byene fortettes og diskuterer de store endringene i urbane bomiljøer i et boligeier-perspektiv. Notatet tar også opp situasjonen til de som står utenfor boligmarkedet, også dette i et forbrukerperspektiv.

Notatet verken konkluderer eller kommer med sterke anbefalinger. Det er et diskusjonsnotat som trekker opp tema vi, ut fra vår lange kjennskap til boligpolitikk, ser som viktig. Så er det opp til andre å ta dette videre, enten det er i form av endret politikk, eller bredere belysning av temaet. NIBR takker SIFO for samarbeidet.

Notatet består av 7 tema.

Del 1 gir en introduksjon til feltet bolig. Som forbrugsgode står bolig i en særstilling. Boligen er både et konsumgode og et investeringsgode, det er stedbundet og dermed er dets verdi avhengig like mye av forhold utenfor boligen som boligen i seg selv.

Del 2 diskuterer kjøp og salg av bolig i et forbruksperspektiv. Her behandles ulike byggesituasjoner og aktører og lovverk som skal sørge for at byggene oppføres med riktig kvalitet. Her behandles også disposisjonsformer for nye boliger, deriblant viktige forskjeller mellom sameie og borettslag.

Del 3 diskuterer finansiering av bolig og peker på at økt gjeldsvekst har ført til en streng boliglånsforskrift. Avsnittet trekker også opp muligheter for alternativ tilnærming til problemet med overinvestering i bolig som følge av at eie er sterkt skattefavorisert framfor leie.

Del 4 går dypere inn i problematikken knyttet til låneopptak med sikkerhet i boligen. Avsnittet diskuterer blant annet de mange nye finansielle produktene som retter seg mot boligeiere.

Del 5 tar utgangspunkt i boligen som stedbundet og hvor verdien til dels fastlegges av forhold utenfor boligen selv. Avsnittet diskuterer hvordan bomiljø endres gjennom den nye fortettingspolitikken.

Del 6 tar opp situasjonen til hushold som leier en bolig. Avsnitte peker på tiltak som anbefales for å styrke leietakerens situasjon. Her berøres også tomfesteproblematikken.

Del 7 diskuterer bolig fra perspektivet til forbrukere som ikke selv kan handle bolig på boligmarkedet. Den sterke selveierlinja i nyere norsk boligpolitikk skal også gjelde for hushold med svak økonomi og avsnittet diskuterer de ulike virkemidlene rettet mot denne gruppen boligsøkere.

Del 8 ser på konkurranseforholdene blant boligbyggere. Konkurransetilsynets er bekymret for at noen få store aktører dominerer produksjonen. Avsnittet gjengir noe av tilsynets diskusjoner.

Mye mer kunne vært sagt om boligbygging, forbrukerbeskyttelse og ikke minst om politikken med å sørge for at det bygges nok boliger. Å unngå at knapphet ikke blir en selvstendig prisdriver er «going policy» i Oslo, i Norge og internasjonalt. I mange land går innsatsen for å øke nybyggingen hånd-i-hånd med tiltak for å tilby rimelige boliger, i alle deler av byen (Hansson 2017). Boliger for alle, i alle deler av byen har sterke forbruker-implikasjoner og er langt fra ferdig diskutert.

1. Hva karakteriserer bolig som et konsum og investeringsgode?

En bolig er et stedfast, heterogent gode karakterisert av ulike attributter både knyttet til boligen, dens nære omgivelser og lokalisering i forhold til arbeidsplasser, blågrønne områder, offentlige og private tjenester, kultur og servicetilbud samt karakteristika ved den befolkningen som bor i nærområdet. Boligens verdi eller pris på et marked reflekterer alle disse egenskapene. Det er særlig beliggenhetsvariabelen i forhold til topografi og sentralitet som gir utslag i prisene, men i enkelte byer betyr områdeegenskaper også knyttet til befolknings sammensetning mye for prisen.

En husholdning som kjøper en bolig kjøper denne for å få et ønsket omfang av de tjenester som boligen produserer. Verdien av disse tjenestene, eller forbruket av boligjenester, reflekteres i hva boligen kan leies ut for i et marked. Bokostnadene ved å eie eller leie den samme boligen kan være forskjellig. Som leietaker er det nokså forutsigbart hvor stor leie en må betale, innenfor de rammer som husleieloven setter. Boligeiere er sterkt skattefavoredert gjennom fullt fradrag for gjeldsrenter samtidig med et fravær av fordelsbeskatning (skatt på «imputed rent»). I de fleste tilfeller er det heller ingen gevinstbeskatning ved salg av primærboliger. Bolig og annen eiendom inngår som en betydelig del av husholdningenes bruttoformue (Barlindhaug 2018). Dette skyldes mye en kraftig boligprisvekst gjennom de siste 20-30 årene. Derfor kan kjøp av egen bolig også ha et investeringsmotiv samtidig med konsummotivet. Det vil si at en kjøper en mer verdifull bolig, eller en bolig som produserer et større volum av boligjenester enn det en ville ha konsumert som leietaker. Noen kan også kjøpe en bolig som de planlegger å leie ut en mindre del av. I slike tilfeller er utleieinntektene skattefrie.

Som et alternativ kan en investere i sekundærboliger, som et alternativ til andre investerings eller spareformer. Skattefordelene knyttet til slike investeringer er nå så å si fjernet. Det skattes av løpende netto leieinntekter, eventuell gevinst ved salg og formuesverdien er nå satt til 90 prosent av markedsverdi. Det kan derfor være andre motiver bak investering i eller eie av sekundærboliger. Noen sekundærboliger kan være arvet, andre er kjøpt med tanke på egen bruk eller utleie til nær familie.

Sterk boligprisstigning begunstiger etablerte eiere, men gjør det mer kostbart for førstegangskjøpere. Dette kan gi interessemotsetninger mellom generasjoner eller mellom eiere og leietakere. Samtidig skjer det store generasjonsoverføringer knyttet til bolig, dels gjennom arveoppgjør, men også gjennom bidrag fra foreldre og besteforeldregenerasjonen til barns eieretablering. Dette innebærer forskjeller mellom førstegangskjøpere som har mulighet for å få hjelp fra foreldre og de som ikke har en slik mulighet.

Norge har et deregulert boligmarked med fri prisdannelse både på eier- og leiemarkedet. Forbrukerne kan velge mellom i hovedsak to eierformer, selveie og andel i et borettslag, og et leiemarked, sterkt preget av småskalautleiere (Barlindhaug 2018). I mange andre land fins det utleieboliger med regulert leienivå, delt eierskapsløsninger og også eierboliger der omsetningsprisen er regulert.

2. Boliganskaffelse

Boligmarkedene er komplekse, og siden de fleste forbrukere sjeldent opptrer på arenaene, kan det være komplisert for forbrukerne å sette seg inn i og forstå markedene, noe som resulterer i mye misnøye og et relativt høyt konfliktnivå mellom kjøper og selger. I dette avsnittet ser vi på anskaffelse av en eid bolig. Dette kan enten være en nybygd bolig eller en bolig som kjøpes på bruktboligmarkedet. Disse to markedene reguleres av ulike lover. Plan og bygningsloven gjennom byggeforskriftene setter krav til boligens utforming. TEK 17 beskriver den gjeldende byggetekniske forskriften. Forskriften gir funksjonskrav, men i mange tilfeller er funksjonskravene også fortolket og gitt som ytelseskrav i forskriften. Dette gjelder for eksempel krav knyttet til tilgjengelig boenhet. Andre funksjonskrav er fortolket og gitt som preaksepterte ytelser (www.dibk.no). Dette gjelder for eksempel i stor grad for sikkerhet ved brann. Både individuelle tiltakshavere (husholdninger som eier en tomt og vil bygge en bolig) og profesjonelle utbyggere må forholde seg til byggeforskriftene. Som forbruker må en langt på vei stole på at fagfolk følger disse forskriftene. Byggesaksdelen av Lov om planlegging og byggesaksbehandling skal bidra til en sikring av kompetanse gjennom tiltaksklasser, kompetansekrav og godkjenning av aktørene (sentral og lokal godkjenning). Ved nybygging må byggherren stille en garanti for eventuelle feil og mangler. Både den sentrale godkjenningsordningen og garanti-periodens lengde er nå under diskusjon.

Bygge selv

Som tiltakshaver må en selvbygger inngå kontrakter med håndverkere eller husleverandører. Det fins standardkontrakter som anbefales brukt i slike tilfeller. Disse kontraktene forholder seg til *Bustadoppføringsloven* og kan lastes ned fra Standard Norge. Forbrukerrådet anbefaler tiltakshaver å spørre etter fagbrev, fagutdanninger og sertifiseringer. Dette gir trygghet ved eventuelle reklamasjoner, men vil også være verdifullt ved senere salg av boligen. En kan sjekke ut firmaets fagkompetanse på registrene Mesterregisteret, Kompetansesjekk og hos Direktoratet for byggkvalitet. (DIBK). Det bør også gjennom database hos DIBK undersøkes om firmaet har sentral godkjenning. Sentral godkjenning er et hjelpemiddel for alle foretak som skal være ansvarlig for søknad, prosjektering, utførelse eller kontroll av tiltak som krever byggetillatelse. Bedrifter som ikke har sentral godkjenning, må søke kommunen om lokal ansvarsrett i det enkelte byggeprosjekt (www.forbrukerradet.no). Videre anbefaler Forbrukerrådet å undersøke om leverandøren eller fagpersonen er tilsluttet en av bransjeorganisasjonene, Boligprodusentenes Forening, Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg eller Byggmesterforbundet. Dersom dette er tilfelle, vil en kunne klage til Boligtvistnemnda hvis det oppstår konflikt med firmaet. Standard Norge har også blanketter som kan brukes i forbindelse med overtakelse av boligen.

Kjøpe ny bolig av utbygger

Bustadoppføringslova gjelder også ved kjøp av en ny bolig, før den er ferdigstilt. Kjøpet skjer fra en profesjonell utbygger eller gjennom en prosjektmegler. Entreprenøren skal stille sikkerhet for oppfyllelsen av avtalen og eventuelle krav som oppstår de fem første årene etter overtakelsen. Slik sikkerhetsstillelse er særlig viktig dersom entreprenøren skulle gå konkurs. Sikkerheten kan stilles i bank eller gjennom garantiselskap. Kjøper må betale maksimalt 10 prosent av kjøpesummen ved inngåelse av kontrakt, og resten ved overtakelse. Boligtvistnemnda er også her den rette instansen hvis det oppstår konflikt. Nemnda behandler bare tvister mellom forbruker og medlemmer fra Boligprodusentenes Forening, Entreprenørforeningen – Bygg og Anlegg og Norges

Byggmesterforbund. Dersom entreprenør ikke er tilsluttet en av de nevnte foreningene kan saken tas til forliksrådet. Det er også mulig å ta saken til mekling i Forbrukerrådet.

Når nye boliger selges etter at de er ferdigstilt gjelder ikke lenger Bustadoppføringsloven, men Avhendingsloven – den samme som ved kjøp og salg av brukte boliger. En forskjell er imidlertid at en kjøper av en ny, ferdigstilt bolig ikke kan basere seg på erfaringer om hvordan boligene fungerer i praksis, for eksempel foreligger det ikke erfaringstall for strømforbruk.

Kjøpe brukt bolig

Kjøp og salg av brukt bolig skjer i stor grad mellom kjøper og selger som begge er forbrukere, og hvor eiendomsmeglere som profesjonelle aktører tilbyr sine tjenester til forbrukerne – i hovedsak boligselgere. Her er det også Avhendingsloven som gjelder. Etter avhendingsloven kan ikke kjøper reklamere på feil og mangler som han kjente til, eller måtte kjenne til, da avtalen ble inngått (www.forbrukerradet.no). Selger plikter å gi korrekt informasjon om forhold han må kjenne til. Skjulte mangler kan man ikke forvente at selger vet noe om.

Det er ikke et krav ved omsetning av brukte boliger at det skal foreligge en grundig tilstandsrapport. Mange selgere nøyer seg med verdi- og lånetakst, som sier lite om boligens tekniske tilstand. De fleste brukte boliger selges med et «som den er»-forbehold. Det betyr at kjøper i utgangspunktet aksepterer boligen som den er med de feil som den måtte ha. Boligen vil likevel ha en mangel dersom selger har forsømt sin opplysningsplikt, enten ved å holde tilbake opplysninger om forhold han kjenner til og som ville innvirket på kjøpet, eller ved å gi uriktige opplysninger om boligen.

Det vil også være en mangel dersom boligen er i vesentlig dårligere stand enn det kjøper kunne forvente. Rettspraksis har lagt til grunn at utbedringskostnadene må ligge på minst 3–6 prosent av kjøpesummen før det kan bli aktuelt med ansvar for selgeren (ibid.).

Forsikring ved boligsalg

Ved boligsalg har selger etter avhendingsloven ansvar i fem år etter salget for vesentlige skjulte feil ved boligen. Boligselger kan dermed risikere å få et betydelig erstatningskrav flere år etter salget. Det tilbys derfor en boligselgerforsikring som er en ansvarsforsikring som kan kjøpes for å sikre seg selv mot slike krav. Tidligere ble denne forsikringen kalt eierskifteforsikring. Boligselgerforsikringen setter som vilkår at boligen skal selges «som den er». Det betyr at forsikringen bare dekker ansvar for feil og mangler som er «vesentlige». Boligselgerforsikringen formidles av eiendomsmeglere og advokater som har avtale med et forsikringsselskap.

Det tilbys også boligkjøperforsikringer som er ment som en boligkjøpers motvekt til selgers boligselgerforsikring. Boligkjøperforsikringen skal dekke kostnader ved klage i forbindelse med kjøp av bolig og gir tilgang til juridisk bistand i inntil 5 år etter overtakelse. Den dekker også juridiske kostnader gjennom rettsapparatet. Forsikringen dekker ikke utbedring av mangler, men kostnader i forbindelse med å få erstatning for manglene. Det er bare privatpersoner som kjøper bolig til eget formål som kan tegne forsikringen. Den må tegnes gjennom eiendomsmegleren, senest ved kontraktsignering.

Ved klage på feil eller mangler ved boligen en har kjøpt, må en først klage skriftlig til selger og/eller selgerens boligselgerforsikringsselskap. Den absolutte klagefristen er fem år etter kjøpet. Hvis det ikke oppnås enighet og eieren ikke har boligselgerforsikring, må en ta saken til rettsvesenet, der forliksrådet er første instans. Hvis selger har boligselgerforsikring og en ikke kommer til enighet med forsikringsselskapet, kan en klage til Finansklagenemnda. Nemnda er sammensatt av representanter fra forbrukersiden og finansnæringen og gir en grundig behandling av saken.

Ved klage på taksten er Reklamasjonsnemnda for takstmenn rette instans etter å ha klaget til takstmannen. Klage på eiendomsmeidler rettes mot meglere, deretter til Reklamasjonsnemnda for eiendomsmeidlertjenester.

Budgivning og eiendomsmeidler

Forbrukertilsynet har laget en forbrukerveiledning/forbrukerinformasjon i forbindelse med budgivning, basert på Lov om eiendomsmeidler og eiendomsmeidlingsforskriften. Informasjonen er utarbeidet av Forbrukertilsynet (Forbrukerombudet før 1.01.2018), Forbrukerrådet, Den Norske Advokatforening ved Eiendomsmeidlings-gruppen, Eiendomsmeidlerforetakenes Forening og Norges Eiendomsmeidlerforbund.

Før det legges inn bud på eiendommen oppfordres budgiver til å sette seg inn i all relevant informasjon om eiendommen, herunder eventuell salgsoppgave og teknisk rapport med vedlegg. Informasjonen omfatter blant annet informasjon om budforhøyelse, motbud, aksept eller avslag fra selger, akseptfrister, forbehold (for eksempel knyttet til finansiering eller salg av nåværende bolig), hvor bindende et bud er samt informasjon til budgivere underveis i prosessen og etter at budrunden er avsluttet.

Markedsføring

Det er utviklet en bransjenorm for omsetning av nye og brukte boliger¹. Den er utviklet av Advokatforeningens Eiendomsmeidlingsgruppe, Eiendom Norge, Norske Boligbyggelags Landsforbund og Norges Eiendomsmeidlerforbund i samarbeid med Forbrukerrådet og Forbrukertilsynet. Normen er en veileder for alle som markedsfører boliger og fritidsboliger i en profesjonell sammenheng, men kan også gi god veiledning for privat markedsføring. Bransjenormen gir uttrykk for kravene som stilles etter markedsføringsloven, eiendomsmeidlingsloven og bransje- og forvaltningspraksis.

Forbrukertilsynet er av den oppfatning at både det som er tvister og det som dreier seg om misnøye bør kunne reduseres². De mener det er viktig å vurdere hvilke virkemidler som er tilgjengelig i lovverket og i forbrukerapparatet i dag for å redusere konflikt og misnøye, samt vurdere hvilke endringer i regelverket som kan tenkes å redusere konflikt og misnøye. Videre mener Forbrukertilsynet at de vil kunne føre et mer effektivt tilsyn med nye sanksjoner overfor aktørene i bolighandelen. Tilsynet har særlig fokus på markedsføringen ved salg av boliger og at prissettingen av tjenester som tilbys forbruker ved salg skal være riktige, klare og fullstendige.

¹ <https://www.forbrukertilsynet.no/lov-og-rett/veiledninger-og-retningslinjer/bransjenorm-markedsforing-bolig#chapter-3-9>

² Forbrukertilsynets (Forbrukerombudet) innspill til regjeringens stortingsmelding om forbrukerpolitikk

Forbrukertilsynet oppfatter at det både fra forbrukersiden og fra næringsaktørene i bolighandelen er tatt til orde for endring av regelverket som svar på konfliktnivået ved kjøp og salg av bruktbolig. Forbrukertilsynet er opptatt av at eventuelle endringer i regelverket baseres på et solid kunnskapsgrunnlag og grundige analyser av dagens bolighandel³. Et eksempel er direkte nedlastbare salgsoppgaver når boligen markedsføres og obligatorisk tilstandsrapport. Bedre opplysninger og kontrakter i forbindelse med leie- til eie konsepter knyttet til nye boliger, og klarere frister for overtakelse av nye boliger er også etterlyst. Digitalisering av markedsføring gir muligheter for bedre informasjon om boligen, men samtidig utfordringer når samme bolig markedsføres i samtidig i flere ulike kanaler.

Eierboligen i bruk

Avhengig av eierform og valg av individuelle eller kollektive løsninger kan det være felleskostnader som skal fordeles mellom beboere i en eierforening, et sameie eller et borettslag. Det er lovverk som regulerer noe av dette (Sameielov og Lov om borettslag). Lovene og eller vedtekter i de enkelte sameier/borettslag regulerer muligheter for framleie og utkastelser (mer om dette). Lov om borettslag begrenser andelseierens rett til å leie ut boligen («overlate bruken av boligen til andre») til tre år, etter søknad til styret⁴. Borettslagene har også en frivillig sikringsordning som sikrer fellesskapet av andelshavere mot manglende innbetaling⁵. I sameier disponerer andelseieren seksjonen fullt ut og kan i prinsippet leie ut boligheten uten andre begrensninger enn de som styret måtte vedta⁶. Sameie gir dermed den enkelte andelseier større fleksibilitet mht utleie, mens borettslagsloven gir andelshaveren større trygghet for stabilitet i bomiljøet ved at eierne i større grad bor i boligene. De to disposisjonsformene atskiller seg også ved låneopptak til større vedlikehold. Borettslagsloven gir mulighet for å ta opp fells lån med pant i bygget. Skal et sameie utføre store vedlikeholdsarbeider må andelseierne enten spare opp midler gjennom økte fellesutgifter eller hver andelseier må skaffe sin andel med mindre bankene er særlig imøtekommende. Det har i en periode nå blitt bygget færre borettslagsboliger, og også boligbyggelag organiserer en betydelig del av nye boliger som sameier og ikke borettslag.

Det viktige i forbrukersammenheng er å sikre at forbrukeren er kjent med forskjellene i de to disposisjonsformene. Her har først og fremst forening for boligbyggelag, Norske boligbyggelags landsforbund (NBBL) et ansvar. Kommunene har et ansvar for å informere utbyggere om betydningen av ulike disposisjonsform. Kommunene kan imidlertid ikke kreve bestemte typer organisering. Den viktigste aktør for å fremme kunnskap om forskjellene mellom sameie og borettslag er forbrukerorganisasjonene.

³ Forbrukertilsynets (Forbrukerombudet) innspill til regjeringens stortingsmelding om forbrukerpolitikk

⁴ Se § 5-3 – 5.7 i Borettslova.

⁵ <https://www.nbbl.no/Borettslag-og-sameier/Borettslagenes-sikringsordning>

⁶ Se Kapittel 5 i Lov om eierseksjoner

3. Finansiering av en ny eller brukt eid bolig

De siste årene har det vært en høy og økende gjeldsbelastning i husholdningene, mest som følge av de høye boligprisene. Bankene har høy direkte og indirekte eksponering mot boligmarkedet, både i form av utlån og gjennom obligasjoner med fortrinnsrett (OMF) i finansieringen (Barlindhaug 2016). Faller boligprisene vil kredittrisikoen øke både på lån til husholdningene og på lån til næringslivet, det siste som en effekt av at husholdningene tilpasser seg til et lavere konsum av andre goder enn bolig. En strammere boliglånsforskrift fra 1.1.2017 har bidratt til strammere utlånspraksis, ikke minst har innføring av maksimal gjeldsgrad (fem ganger brutto årsinntekt) trolig hatt effekt. Ved yting av nye lån skal det per i dag stilles krav til maksimal belåningsgrad (boliglån som andel av boligens verdi), gjeldsbetjeningsevne, maksimal gjeldsgrad (låntakers samlede gjeld som andel av låntakers inntekt) og avdragsbetaling.

Formålet med boliglånsreguleringen har vært finansiell stabilitet, soliditet i den enkelte bank og forbrukervern. Særlig har myndighetene ønsket å begrense risikoen for særlig sårbare husholdninger⁷. Det bør vurderes om dagens regulering av kreditt er optimal. I et bredt forbrukerperspektiv bør alternativer til reguleringene som nå er innført vurderes.

Å begrense en etterspørselsdrevet kredittvekst gjennom en forskrift kan virke ambisiøst og i den grad det virker kan forskriften ha noen uheldige fordelingseffekter ved at potensielle førstegangskjøpere uten muligheter for hjelp fra familie kan bli stående utenfor eiermarkedet lenger enn andre. Noe som alternativt kunne bremse kredittveksten kunne være å innføre en mer nøytral boligbeskatning, eventuelt i kombinasjon med mindre skatt på arbeid som et provenynøytralt tiltak. En økning i boligbeskatningen vil øke bokostnadene for etablerte hushold. Dette vil vri noe av etterspørselen etter bolig mot andre varer og tjenester og på kort sikt redusere boligprisene. Førstegangskjøpere vil dermed bli noe kompensert for økt boligbeskatning gjennom lavere boligpriser, mens eksisterende eiere både får økte bokostnader og reduserte boligformuer. Ved en skattemessig likestilling mellom eie og leie vil det ikke lenger være økonomisk fordelaktig å velge eie framfor leie. Dermed kunne leie bli et likestilt alternativ til eie, og det vil ikke lenger være like viktig å få foreldrehjelp til å framskaffe kravet om 15 prosent egenandel.

En skatteendring vil rokke med den forutsigbarheten og de rammebetingelser eksisterende eiere har tilpasset seg under. Dette tilsier at tidshorizonten fra vedtak til gjennomføring bør være lang. På lang sikt bestemmes boligprisene fra tilbudssiden slik at endringen ikke gir langsiktige formueseffekter (Barlindhaug 2012).

En spesiell variant av boliglån formidles av Staten gjennom Husbanken. Husbanken gir startlån med 100 prosents belåningsgrad. Låneordningen muliggjør boligkjøp for hushold med lave inntekter eller gis til hushold som ellers ville ha vanskeligheter med å få lån i de vanlige bankene. Det stilles imidlertid krav til betjeningsevne, men altså ikke krav til egenkapital. Lånet kan gis med

⁷ Foredrag av finansstilsynsdirektør Baltzersen på NEFs konferanse 13. mars 2018
<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/614368de9b794d26b6ac2d99792ea837/boligmarkedet-og-finansiell-stabilitet.pdf>

lang nedbetalingstid, fastrente og sammenlignet med fullfinansieringslån fra bankene – en svært lav (ikke-subsidiert) rente. Lånet er et virkemiddel spesielt rettet mot i hushold med lav, men stabil inntekt og er dermed sterkt behovsprøvd.

Startslåneordningen er omdiskutert og endret flere ganger. Fra 2014 er for eksempel ikke lenger unge i etableringsfasen i målgruppen. Innskjerpningen skjedde blant annet som følge av at antall mottakere økte sterkt etter innføring av egenkapitalkravet i bankene på 10 prosent i 2010, økt til 15 prosent i 2011. Et moment i denne sammenheng er betydningen av at startlån holdes utenfor bankenes almene utlånsportefølje. Flere studier har forsøkt å måle effekten av startlåneordningen på eierandel, se for eksempel Barlindhaug mfl (2011) og Ekhaugen mfl (2017a og 2017b).

Høy gjeld knyttet til boligeie gjør husholdninger sårbare ved endringer i inntekt som følge av dødsfall. For å sikre seg mot dette tilbys det gjeldsforsikring. Forsikringen utbetales som et engangsbeløp til etterlatte.

4. Låneopptak med pant i eksisterende boligverdier

Bolig kan utnyttes som panteobjekt for mange ulike formål. Hvis bankens sikkerhet er tilfredsstillende, spørres det ikke om hva lånet skal brukes til. Lån med pant i primærboligen kan brukes til finansiering av ekstraboliger, fritidseiendom eller andre forbruks-goder. Denne typen atferd vet vi for lite om pr. i dag.

Lav rente øker etterspørselen etter kreditt og låneopptak med pant i bolig blir mer økonomisk attraktivt. Er det lave rentenivået forbigående og på sikt økende, slik at etterspørselen etter kreditt avtar, eller er det grunner for at rentenivået vil bli liggende lavt i lang tid? Røed Larsen (2016) peker på flere faktorer som trekker i retning av et fremtidig lavt rentenivå; blant annet handelsbalanser, demografi og teknologi. Både Kina, Japan og Tyskland har hatt store overskudd på handelsbalansen, overskudd som plasseres i finansmarkedet (øker tilbudet av kreditt). En aldrende befolkning innebærer at det er flere (eldre) som sparer enn det er låntakere (reduserer etterspørselen etter kreditt). Teknologiforklaringen innebærer at de fleste revolusjonære oppfinnelser er gjort, slik at avkastningen på ny innovasjon er mindre nå.

Grindaker (2017) har sett på sammenhengen mellom boligprisutvikling og husholdningenes konsum. Mens tidligere studier på nasjonalt nivå ikke har påvist slike sammenhenger, og at det er de samme bakenforliggende faktorer som både forklarer prisvekst og konsum, finner han en sammenheng på fylkesfordelte data. Mekanismen er at ved stigende boligformuer kan låneopptaket økes med sikkerhet i boligen og tilsvarende vil fallende boligpriser redusere tilgangen på kreditt. Når det kontrolleres for bakenforliggende faktorer som ledighet, bruttoinntekt, nettoinnflytting, boliginvesteringer og gjeld, finner Grindaker at 10 prosent nedgang i boligprisene reduserer konsumet med 0.5 prosent (ibid.).

Basert på survey-data fra 2016 anslår SIFO at 47 prosent av dem som tok opp boliglån i siste femårsperiode, og 76 prosent av dem som tok ut rammelån i tilsvarende tidsrom, utelukkende brukte disse pengene til forbruksformål (Poppe 2017). Tilsvarende andeler ble også målt i 2013-15

(Borgeraas, Poppe & Lavik 2016). Hovedformålene er oppussing, anskaffelse av bil og refinansiering av annen gjeld. Videre anslår en studie utført av forskere ved Handelshøyskolen i Bergen og NTNU i Trondheim at ca. 35 prosent av utlånsvolumet på lån sikret i eiendom i 2012 gikk til forbruk og ikke boliginvestering (Almaas mfl 2015).

Disse tallene peker på to viktige trender. For det første: mengden penger som pløyes inn fra bolig til forbruk er stor. For det andre: bankenes låneprodukter og det lave rentenivået synes å bidra til et friere valg om å justere netto boligformue over tid. Tallene kan også reflektere en økende normativ aksept for at dette er en måte å tilegne seg goder og tjenester en ellers ville brukt lang tid på å spare opp penger til. Dette er en utvikling som også kan spores i andre land, og representerer et skifte i måten boligeiere innretter seg økonomisk på (Doling and Ronald 2010; Toussaint and Elsinga 2009).

For aldersgruppen 55-79 år er verdien av primærboligen 67 prosent av nettoformuen. Dette gir aldersgruppen stor handlefrihet i å tilpasse boligsituasjonen til alderdommen (Barlindhaug 2018). En slik tilpasning kan være ønskelig av flere grunner; pensjonering og reduksjon av inntekt, reduksjon av husholdningsstørrelse og dermed behov for å endre boligkonsumet, samt å tilpasse boligen til en situasjon med redusert funksjonsevne. Selv om en ny bolig skulle koste mer enn det den gamle kan selges for, vil den samlede formuesposisjonen for mange gjøre det mulig å kjøpe seg opp i boligmarkedet uten å ta opp nye lån. Eldres formue er imidlertid svært skjevt fordelt, slik at ikke alle har denne muligheten (Sørvoll mfl. 2016).

Låneopptak med pant i bolig kan også være et mulighet for å bygge ned netto formue i alderdommen, populært kalt å «spise av boligformuen». I tillegg til rammelån tilbys det også såkalte seniorlån som kan benyttes til dette formålet. Produktet seniorlån er innrettet slik at en slipper å betale renter og avdrag mens en har lånet. I stedet akkumuleres engangsutbetalinger eller periodevise utbetalinger fra kredittinstitusjonene som en økning i gjeld med pant i bolig.

Formuesposisjonen til eldre kan forklare den begrensende interessen for å bruke av boligformue i alderdommen. Blant personer i alderen 51-62 år vil en tredjedel ikke bruke av boligkapitalen i alderdommen (Sørvoll mfl. 2016). Andelen har økt fra 20 prosent i 2006. En enda større nedgang, fra 32 prosent til 14 prosent, finner vi i andelen som ønsker å ta opp lån med pant i boligen. En stabil fjerdedel kan tenke seg å frigjøre midler ved å kjøpe en mindre bolig (ibid.).

Den sterke formuesposisjonen til foreldregenerasjonen brukes til å hjelpe barn inn i eiermarkedet. Dette er blitt sterkere aktualisert etter Finanstilsynets retningslinjer for forsvarlig utlånspraksis, i 2015 nedfelt i en forskrift og justert 1. januar 2017, med blant annet krav til 15 prosent egenkapital.

Overføringer mellom generasjoner skjer i hovedsak ved dødsbo, men kan også finne sted gjennom gaver eller forskudd på arv. Forskudd på arv kan gis på ulike tidspunkt i livet. Tidspunktet for unges boligkjøp er ett av dem. Det er lite tilgjengelig forskning på arveoverføringer, og spesielt hvordan eiendomsformuer overføres mellom generasjoner. I spørreundersøkelser er omfanget av kausjon eller sikkerhetsstillelse i foreldres bolig, lån av foreldre/svigerforeldre og eventuelle forskudd på arv fra disse i forbindelse med boligkjøpet undersøkt. Barlindhaug (2018) finner at 48 prosent av

førstegangskjøperen i alderen 20-39 år fikk en av de tre former for hjelp, kausjon/sikkerhet i foreldres eiendom, lån fra foreldre eller forskudd på arv.

5. Bomiljø og fortetting

For mange boligeiere forbinder «boligen» rollen som grunneier og rollen som beboer. Det er vel kjent at planlegging berører rollen som grunneier og dette avsnittet starter med å diskutere hvordan planlegging påvirker boligeiere i kraft av rollen som grunneier.

Lov om planlegging og byggesaksbehandling gir kommunene plikt til å planlegge framtidig arealbruk innenfor kommunens grenser, i samarbeid og samforståelse med regionale og statlige etater. Arealbruk skal planlegges ut fra samfunnets behov, og gjøres uavhengig av den enkelte grunneiers situasjon. Dersom kommunen planlegger nye måter å bruke et areal på, og dette legger begrensinger på den enkelte grunneiers mulighet til å utnytte arealet på regningssvarende måte, skal grunneier kompenseres. Kommunen har også rett til å ekspropriere arealer dersom arealet er nødvendig for framføring av infrastruktur eller sikre nødvendig kapasitetsutvidelse i et område som følge av økt utnytting. Dersom en reguleringsplan gir en grunneier vesentlig bedre utnytting enn andre eiendommer i området, og verdien av de andre eiendommene, som følge av dette, er blitt betydelig forringet, kan eierne av disse tilkjennes erstatning.

I tilfeller der grunneier erstattes som følge av ekspropriasjon eller verdiforringelse, skal verdien på eiendommen fastsettes ved hjelp av prinsippene i ekspropriasjonslovgivningen⁸. I de fleste tilfeller skjer ekspropriasjon frivillig der partene er blitt enige om hvordan grunneier skal kompenseres. Når arealene som skal eksproprieres inngår i en større fortetting eller er en del av et større transformasjonsområde, er verdivurderingene kompliserte. Skjønsmessige begreper som «gjenskaffelsesverdi» og «forringing» kan tillegges svært ulik betydning avhengig av ståsted: Fra en som eier en bolig på en tomt med sentral beliggenhet kan gjenskaffelsesverdien reflektere både hage og sentral beliggenhet, i tillegg til antall kvadratmeter boligflate, mens det fra ekspropriatørens side først og fremst kan være antall kvadrat som legges til grunn. I tillegg er det i Norge vanskelig å ha en ens oppfatning av hva som er tomtens reelle verdi. Vi har ingen tomtepris-statistikk å gå ut fra og heller ingen omforent forståelse av hvordan priser på en tomt stiger med endret planstatus (nye formål, høyere utnytting), og etter investering i infrastruktur (se eksempelvis Christensen 2011).

Problemstillingene er aktualisert ved at vekst nå skal kanaliseres til eksisterende tettsteder og både byer og tettsteder skal vokse innenfra. Det viktigste virkemidlet for å oppnå dette går gjennom planlegging der grunneiere gis rett til å bruke tomten på mer regningssvarende måter. Eksempelvis kan planlegging åpne for at tomter som før ble brukt til lett industri og næring nå kan brukes til boligformål. Mer regningssvarende bruk omfatter også mer intensiv bruk av tomtene ved at det tillates større bygningsvolum. Denne endringen i utbyggingspolitikken er landsomfattende. Den utløser ikke bare uklarheter mht. erstatning men har også betydning for innbyggere som bor i eller er nabo til områdene som endres.

⁸ Se § 16 i Lov om planlegging og byggesaksbehandling og Lov om oreigning av fast eiendom.

Plan- og bygningsloven tar som nevnt utgangspunkt i et område og ikke i den enkelte grunneier (eller beboers) situasjon. Dersom en plan åpner for høyere utnyttning kan én grunneier i teorien ta ut mer eller mindre hele potensialet av økte tillatte kvadratmeter, på bekostning av de øvrige grunneierne. Men siden samlet utnyttning ikke er eneste parameter i fortetting og transformasjon, vil det i praksis vil være umulig for en grunneier å hente ut *hele* potensialet. Det er imidlertid flere eksempler på at et knippe av grunneiere henter ut fortetningspotensialet og etterlater grunneiere som kommer senere i køen uten rett til å hente ut noe som helst. En innvending kan være at entreprenørskap skal lønne seg og dersom en grunneier «sover i timen» er det fritt fram for andre. Dersom dette slår inn i denne boligeierens situasjon slik at ikke en gang egen bolig kan utvides (for eksempel gjennom påbygging) fordi andre grunneiere i nabolaget har tatt ut det som er av potensialet i områder, kan dette oppleves som lite legitimt. Refleksjonene ovenfor er et argument for at grunneiersammensetningen trekkes inn når et område fortettes. Det vil alltid være slik at noen deler av området er egnet for høyere utnyttning enn andre deler av områder – eksempelvis vil avstand fra kollektivknutepunkt rettferdiggjøre forskjeller i utnyttning innenfor et område. Praksis er imidlertid at en ikke tar hensyn til tomtestrukturen selv innenfor de ulike delene av området (Nordahl og Eika 2017). Spørsmålet som reises her er om dette er god praksis, spesielt dersom området endres fra boligformål med relativt lav utnyttning til boligformål med høy utnyttning.

Fortetting og transformasjon reiser også en annen type problemstilling for boligeiere. Når reguleringsstatus endres fra ett formål til et annet og fra lav til høy utnyttning, åpner det for at hele området endrer karakter. Boligbygging i stor skala innenfor allerede oppbygde arealer skaper ofte stor folkelig motstand. Det er grunn til å ta denne siden ved utbyggingspolitikken på alvor, av hensyn til legitimiteten til planleggingen. I det lange løp er samfunnet ikke tjent med at fortetningsinitiativ og omdanningsinitiativ stopper opp eller hales ut i tid fordi beboere protesterer.

En arealplan kan karakteriseres som en kontrakt mellom innbyggerne og kommunen om hvordan et område skal utvikles i framtiden. Når kommuneplanen peker ut et område til knutepunktsutvikling eller kraftig fortetting, varsler planen at kontrakten skal endres. Fortetting og transformasjon kommer med både fordeler og ulemper, men disse er ikke jevnt fordelt. På den ene siden vil kraftig knutepunktsfortetting og transformasjon føre til en opprusting i hele eller deler av området, ofte bedret kollektivdekning og bedre grunnlag for butikker og service i området. Alt dette kan bidra til at også omkringliggende områder blir mer attraktive og at verdien på boligene øker også i tilgrensende nabolag. På den andre siden kan kraftig fortetting og transformasjon føre til at kvaliteter ved området bokstavelig talt bygges ned. Enkelte eiendommer kan tape kvaliteter som utsyn og sol, andre kan få mer innsyn og økt trafikkbelastning. Planetaten vil forsøke å redusere negative virkninger på den eksisterende bebyggelse, men Lov om planlegging og byggesaksbehandling har ingen bestemmelser som omhandler kompensasjon dersom en plan påfører nabo-eiendommer utenfor planområdet en verdiforring. Loven har heller ingen bestemmelser om at nabo-eiendommer som opplever verdiøkning skal bidra tilbake i de investeringene som har muliggjort denne verdiøkningen.

Dette notatet argumenterer ikke for å innføre en type kompensasjonsordning, men peker på en ubalanse langs to dimensjoner: de som opplever verdiøkning kan med dagens regler høste av denne uten å ha bidratt til å bekoste noen av de forholdene som har ført til verdiøkningen. Verdiøkningen

er «uførtjent» og «winfall gain» (Hagman 1978). Spørsmålet om denne type verdiøkning bør skattlegges eller på andre måter tilbakeføres til fellesskapet, er en gjentakende problemstilling internasjonalt (Alterman 2012). Hvorvidt en grunneier som får eiendommens verdi forringet bør kompenseres er naturligvis den andre siden av saken. Norge har foreløpig ikke gjennomført noen bred diskusjon om kompensasjon og beskatning av henholdsvis verdi-forringing og verdiøkning for naboer til store fortetningsplaner/transformasjonsområder. Når omfanget av kraftig fortetting og transformasjon øker, kan det være riktig å se nærmere på dette komplekse saksfeltet.

Når bebyggelsen endres, endres også lys og solforhold, vegetasjon mm. Til og med topografien i området vil endres for å tilpasses nye funksjoner. Samlet endres hele stedets karakter og de mange beboerprotestene antyder at eksisterende beboere opplever at viktige stedskvaliteter går tapt. Plan- og bygningsloven forutsetter at naboer både informeres og involveres i planprosesser. Det er imidlertid en generell oppfatning at involveringen dels er rituell mer enn reell og at det i mange tilfeller både skjer for tidlig og for sent. Det rituelle ved medvirkning viser til at medvirkning ofte forveksles med informasjon. Beboere og naboer skal informeres om planendringer og kan fremme synspunkter på planer og utbyggingsforslag. Det kan se ut til at dersom beboere fremmer synspunkter om (negative) konsekvenser av planer for egen tomt, kan de forvente å bli hørt. Beboerne besitter imidlertid også viktig innsikt om skattede stedskvaliteter. Når beboere peker på kvaliteter som omfatter stedet som sådan, viser det seg at planmyndigheten har større problemer med å ta synspunktene videre og vurdere hvorvidt disse skal være premissgivende for utforming av planen (Knudtzon 2013, 2015).

Det norske plansystemets institusjonelle organisering sørger for at enkelthensyn ivaretas godt, spesielt dersom enkelthensynene kobles mot sektorers spesifikke ansvarsfelt. Systemet viser seg imidlertid å være mindre egnet til å trekke inn beboeres opplevde stedskvaliteter. Det viser seg at dersom beboerne trekkes inn på et tidlig tidspunkt, er planene for lite konkretiserte til at konsekvenser for stedet som sådan lar seg trekke ut og formilde. Dersom beboerne trekkes inn når konkrete prosjektforslag foreligger, er mange parametere allerede lagt, omkostningene ved endring er store sett fra utbyggers ståsted (Nordahl 2014). Utbyggere som fremmer prosjektforslag er pålagt å sørge for medvirkning, men praksisen er at medvirkning i reguleringsplaner foreløpig ikke har funnet noen god form (Knudtzon 2018). En mulig løsning er å pålegge planmyndighetene et samarbeid med beboere rundt fortetningsprosjekter og transformasjonsområder gjennom hele planprosessen og å sørge for at dette samarbeidet overføres til utbyggerne når de utarbeider konkrete planforslag. God forankring av endringer i det bygde miljøet vil potensielt gjøre beboere mer positive til endringene og presumtvt redusere konfliktnivået rundt kraftig fortetting og transformasjon.

Ett siste moment som skal nevnes i denne sammenheng, er at lov om planlegging og byggesaksbehandling ikke kan overprøve servitutter i et område. I Oslo er det flere eksempler på at negative servitutter trumfer reguleringsplaner og sørger for omkamper. Negative servitutter kjennetegnes ved at de i stedet for å gi rettigheter over en fast eiendom, gir forbud og rådighetsinnskrenkninger over den aktuelle eiendommen (Servituttloven). En byggeservitutt kan eksempelvis gi bestemmelser for hvordan det skal bygges i et område, i form av byggehøyde, antall bygninger som kan oppføres på eiendommen, avstand til naboeiendommen osv. Høyesterett har i flere omganger etterprøvd hvorvidt en negativ servitutt bør eller må vike fordi strøket har endret

karakter og dermed gjort den irrelevant, eller om den kan trumfe en reguleringsplan, men dommene gir ingen entydig avklaring. Dette gjør at bred og reell medvirkning som følger fortetningsprosesser/ transformasjonsprosesser blir spesielt relevant. Dersom slik medvirkning kan bidra til konsensus omkring utviklingen i området, vil dette være betydningsfullt både for resultatet og effektiviteten i prosessen.

Oppsummert har dette avsnittet tatt et beboerperspektiv på endringer i *bomiljøet*. Dette er gjort ut fra en begrunnelse om at dages utbyggingspolitikk endrer omgivelsene til eksisterende beboere markant. Følgende fire punkter er diskutert:

- Dagens regler for verdivurderinger knyttet til ekspropriasjon eller plan-generert verdiforringelse er uklare i situasjoner med omfattende fortetting eller transformasjon. Gjennomgangen argumenterer for at begreper brukt til verdifastsetting må få en bedre tilpasning til byområder i endring.
- Dersom kraftig fortetting eller transformasjon påfører naboeiendommer en verdiøkning, eller verdien av at en naboeiendom forringes som følge av det samme, har Norge ingen praksis verken for skattlegging eller kompensasjon. Økt vekt på fortetting og transformasjon tilsier behov for en ny gjennomtenkning av tematikken.
- Den økte utnyttningen som følger av fortetting ses i dag ikke i sammenheng med tomtestrukturen i området. Selv om planmyndigheten ut fra planfaglige hensyn må ha rett til å variere utnyttelse i ulike deler av et planområdet, argumenteres det for at grunneiere innenfor samme del-område bør sikres samme mulighet for å utnytte tomten, uavhengig av når de initierer en utvikling.
- Planer som åpner for kraftig knutepunktsfortetting og transformasjon kan ses som en endring av kontrakten mellom beboerne, utbyggere og planmyndighetene om hvordan området skal utvikles. Gjennomgangen argumenterer for at beboere trekkes inn på mer forpliktende måter enn i dag og følger prosessen lenger fram mot gjennomføring, og at kvaliteter som er viktige for eksisterende beboere *identifiseres* og *ivaretas*.

6. Leietakeres rettigheter og tomtefeste

I følge registertellinger foretatt av SSB i 2016 utgjorde leietakerne 23 prosent av husholdningene i Norge. Blant enslige forsørgere med små barn er leieandelen i overkant av 50 prosent. Blant alle personer i aldersgruppen 20-29 år leier 37 prosent sin bolig. I Oslo leier 30 prosent av husholdningene boligen, mens i indre by i Oslo er nesten halvparten av husholdningene leietakere.

Leietakernes rettigheter følger Husleieloven. Hvordan loven praktiseres, undersøkes til dels i de årlige leiemarkedsundersøkelsene utført av SSB. Undersøkelsene beskrives leiemarkedet etter hvem som eier boligene som leies ut, hva slags kontraktstyper (tidsbestemt og tidsubestemt) og størrelsen på husleien som betales. Også standard og størrelse på boligene kartlegges. I tillegg gis det opplysninger om egenskaper ved dem som leier og om de mottar noen form for støtte til husleiebetaling.

En del selskaper formidler utleieboliger. Lov om eiendomsmegling regulerer slik utleiemegling. Tvister i leieforhold løses dels av Husleietvistutvalget (HTU) (juss) og dels av forlikrådet (lekskjønn). Husleietvistutvalget er etablert i 5 fylker og er første klageinstans for alle leieforhold der. I andre fylker er forlikrådet klageinstans, men Husleietvistutvalget skal behandle klagen hvis utleier er proff (næringsdrivende). Jussbuss peker i sine innspill på at HTU gir leietaker bedre sikkerhet og mener alle rettslige tvister i forbindelse med husleie må behandles der⁹.

Jussbuss har gått gjennom utfordringer i dagens lovgivning innenfor leiemarkedet. De peker på utfordringer knyttet til mellomledd for garantiordninger for innbetalt husleie (der leietaker må stille garanti for 3-6 måneders husleie i stedet for depositum). Profesjonelle aktører selger garantier til leietakere. På grunnlag av kontakt med leietakere som har benyttet disse tjenestene, mener Jussbuss at tjenesten markedsføres feilaktig og blir framstilt som en forsikring mot betalingsproblemer. Ordningen fungerer ikke slik: leietaker må betale en engangssum, og dersom leietaker ikke skulle klare å betale husleien, sørger garantien riktignok for at utleier får leien, men selskapet krever dette tilbake fra leietakeren. Ordningen kan fungere bra i forhold til å etablere leieforhold for grupper som ellers diskrimineres på leiemarkedet (Røed Larsen og Sommervoll 2009), men det er grunn til å tro at den markedsføres feil og gir sårbare grupper økte belastninger.

En utleier kan velge å benytte andre leiekontrakter enn standard. Jussbuss peker også på at når dette gjøres bør utleier plikte å informere leietaker om på hvilke punkter avtalen avviker fra standard. De peker også på at selv kommunale utleiekontrakter avviker fra standard og ofte ikke til leietakers fordel.

Tomtefesteordningen er omstridt og det er en motsetning mellom bortfestere som ønsker denne ordningen som et næringsgrunnlag og festerne som ønsker ordningen avskaffet. NBBL mener at tomtefesteordningen er forbrukerfiendtlig, konfliktskapende, vanskelig å forstå, gir liten rettssikkerhet for fester og bør avskaffes¹⁰. Regelverket varierer med når festeavtalene er inngått

⁹ Skriftlig innspill til arbeid med ny Stortingsmelding, Jussbuss 11. oktober 2017

¹⁰ [Bygg.no/article/1349039](http://bygg.no/article/1349039) 28.03.2018

og avtalene er også uforutsigbar gjennom hyppige endringer. Kostnadene ved tvister er store og festerne møter ofte bortfestere med store økonomiske ressurser. På kort sikt mener tomtefestealliansen, der NBBL er medlem, at det bør nedsette hurtigarbeidende lovutvalg som får som mandat å:

- Foreslå bestemmelser om å forby inngåelse av nye festeavtaler for bolig- og fritidsbolig. Vurdere om det er behov for unntak fra forbudet i særskilte tilfeller
 - Foreslå tiltak om lovendringer som vil gjøre det lettere å innløse festetomter og som vil motivere bortfester til å ville innløse. For eksempel mulighet for bortfester til skattefri re-investering av gevinst ved salg av festetomt.
 - På lang sikt mener alliansen at hele tomtefestordningen må fjernes.
 - Det bør nedsettes et lovutvalg med mandat til å foreslå hvordan hele tomtefesteordningen kan avvikles for bolig- og fritidsboliger
- [Bygg.no/article/1349039](http://bygg.no/article/1349039) 28.03.2018

7. De utenfor: Retten til bolig for hushold som på grunn av økonomi og/eller kapasitet ikke kan handle på boligmarkedet

Det er vanskelig å beregne hvor stort behovet for boliger til vanskeligstilte er. Rambøll (2017) har forsøkt å kartlegge behovet for kommunalt disponerte boliger i kommunene. Kommunene kan ha ulike målgrupper for de kommunalt disponerte boligene, de kan i ulik grad benytte det private utleieboligmarkedet, de kan i varierende grad ønske å bruke startlån og ha ulike strategier for gjennomstrømming i den kommunale boligmassen. Samtidig er det nesten umulig å forutsi hvordan etterspørselssiden, eller antall vanskeligstilte på boligmarkedet vil utvikle seg. Rambøll har gjort noen enkle alternative beregninger av behovet, dels basert på en trendforlengelse av den historiske utviklingen, dels på befolkningsframskrivinger med uendret dekningsgrad, dels på mer like dekningsgrader i likeartede kommuner og til sist en beregning av behovet ut fra eksisterende beholdning og størrelsen på ventelistene i KOSTRA.

Det kommunale handlingsrommet i boligpolitikken defineres først og fremst av diverse lover, innholdet i og omfang av statlige låne- og støtteordninger og bidrag fra Husbanken til kompetanse og veiledning.

- *Plan- og bygningsloven* regulerer hva kommunen kan gjøre som planmyndighet, men som grunneier har kommunen et større handlingsrom gjennom å kunne selge areal til utbyggere med betingelser (Barlindhaug mfl 2014).
- *Lovverket som ligger til grunn for den boligsosiale politikken* i kommunene gjelder bolig, midlertidig bolig og individuelle tjenester. Kjellevold (2011) laget en utredning for Boligutvalget om temaet (NOU 2011:15). Kjellevold understreker at mens retten til oppfølgingstjenester i bolig er lovpålagt;

kan det stilles spørsmål om det er grunn til også å ta i bruk juridiske virkemiddel i form av plikt- bestemmelser og rettighetsregulering, som et tillegg til andre virkemidler, for å sikre at den som er vanskeligstilt på boligmarkedet får tilgang til bolig.

- Også *institusjonelle rutiner*, herunder ikke minst samhandling mellom den kommunale førstelinjetjenesten og den statlige andrelinjen påvirker handlingsrommet. Dette siste er ikke minst viktig når det kommer til personer med omfattende vansker på området psykiatri og manglende kontroll over eget rusmiddelbruk (Holm mfl 2015).

Det er en erkjennelse at den boligsosiale politikken er mindre forankret i lovverket enn andre politikkområder. Måloppnåelse søkes gjennom låne- og tilskuddsordninger, informasjon og kompetanseoppbygging (NOU 2011:15). Kommunene har dermed en stor grad av frihet til å bestemme målsettinger, organisering, prioritering og arbeidsmetoder innenfor det boligsosiale arbeidet, samtidig som arbeidet i kommunene er preget av skjønnsmessige vurderinger (ibid.).

Det fins ulike eksempler på alternative boligmodeller i enkeltkommuner. Den såkalte Hamarøymodellen har blitt løftet frem som et «kinderegg» og eksempel på godt samarbeid mellom kommunen, private og Husbanken for å sikre gode boliger til ulike brukergrupper, inkludert vanskeligstilte (Husbanken 2013). Modellen baseres på en anbudsutlysning der utbygger må stille med egen tomt og får tilskudd til å bygge et visst antall kommunalt disponerte utleieboliger, samtidig som utbyggeren realiserer like mange boliger for det ordinære utleiemarkedet. Tildelingsretten med husleiegaranti skal vare i 10 år, med en opsjon på ytterligere 10 år. Utbygger står som eier og har ansvaret for forvaltning, drift og vedlikehold. Modellen forutsetter ikke bruk av Husbankens grunnlån.

Tilvisnings-avtalemодellen forutsetter at hele prosjektet finansieres med grunnlån gjennom Husbanken. Modellen innebærer at kommunen utlyser en konkurranse mellom tilbydere av slike konsept om å kunne tilvise en viss andel, ofte 40 prosent, av boligene i et nytt boligprosjekt. Alle leilighetene i prosjektet er utleieboliger. Den private aktøren forplikter seg til en 20 års avtale med kommunen.

Ifølge Husbanken er det bare boligsøkere som har behov for hjelp fra kommunen til å finne egnet bolig, som kan bli tilvist bolig. Når leiekontrakten går ut, kan husstanden fortsette å bo i boligen dersom utleier aksepterer det. Dermed frigjøres en ny bolig innenfor rammen av de 40 prosentene som kan tilvises av kommunen.

Bergen har lenge hatt det de kaller Bergensmodellen, som ligner på Hamarøymodellen. I denne modellen utlyser Bergen en konkurranse mellom tilbydere der også lokaliseringen av boligene er viktig. Bergensmodellen forutsetter også at den delen av boligene som kommunen skal disponere blir tildelt tilskudd til utleieboliger fra Husbanken. Det er også mulig for kommunene gjennom bestemmelser i plan- og bygningsloven å be om forkjøpsrett for en andel av boligene til markedspris, som regel med formål om å bruke boligene som kommunale utleieboliger. På oppdrag for Husbanken har advokatfirmaet Bing Hodneland utarbeidet en veileder for bruk av juridiske virkemidler som kommunen kan benytte for å fremme tilbudet av privat boligleie (Bing Hodneland 2015). Dette inkluderer også kommunalt disponerte utleieboliger for vanskeligstilte.

Kommunen kan også påvirke boligbyggingen gjennom autoriteten som planmyndighet og gjennom offentlig eierskap, dvs. gjennom salg av egne tomter.

- I vurderingen av hva kommunen kan gjøre som *planmyndighet*, det vil si hva kommunen kan bestemme om private forslagsstillers boligprosjekter sies det tydelig i Plan- og bygningsloven at kommunen ikke direkte kan bestemme at et reguleringsområde skal brukes til utleieboliger, eller bestemme annen eierform. Dette er ikke til hinder for at planmyndighet og utbygger på frivillig grunnlag kan bli enige om at boligbebyggelse kan være «eneboliger med utleiedel/sekundærbolig», og slik sett bestemme at reguleringsplanen *tillater* at det bygges slike boliger. Plan og bygningsloven gir altså ikke kommunen noe handlingsrom for å pålegge utbyggere bestemte disposisjonsforhold i boligene de bygger, eller kreve at de skal tilby boliger til under markedspris. Som reguleringsmyndighet kan kommunen kreve at utbygger skal inngå en utbyggingsavtale og bruke avtalen til å kreve at kommunen selv eller andre kan få kjøpe en

viss andel av boligene i et utbyggingsprosjekt. Loven sier at utbygger da skal kompenseres til markedspris.

- Kommunene har betydelig større mulighet til å påvirke boligbyggingen dersom de går gjennom kommunalt eierskap til tomter. Kommunen kan for eksempel bruke grunneirollerollen til å stille ulike former for klausulering når en kommunal tomten selges. Salg av kommunal grunn til en utbygger med en klausul om at boligene skal ha bestemte disposisjonsform eller klausul om en maksimal kvadratmeterpris når boligene selges er eksempler gjøres i dag i enkelte kommuner, men er ikke utbredt (Barlindhaug et al 2014).
- I tillegg kan kommunen inngå OPS-avtaler¹¹, for eksempel ved at kommunen utlyser en anskaffelse av et visst antall boliger for en lengre periode som kommunen skal disponere, og der kommunen kan inngå forpliktelser om å leie alle eller et visst antall av boligene. Kommunen kan i utlysningen også kreve at et visst antall av boligene skal leies ut på det ordinære leiemarkedet. Dette er altså der kommunen er bestiller (og betaler).

Sammenliknet med Danmark, Tyskland og en rekke engelskspråklige land har norske kommuners begrenset mulighet til å bruke plan- og bygningsloven til å påvirke disposisjonsform og prisnivå på nye boliger. Dersom kommunen ønsker å slik påvirkning gir kommunalt eierskap langt større innflytelse, men er samtidig mer kostnadskrevende for kommunen (Nordahl 2018).

En del kommunen gjør bruk av leie-til-eie modeller. Leietaker som får da en opsjon på å kjøpe boligen på et framtidig tidspunkt til prisen på tidspunktet leieavtalen inngås. Det forutsettes at leietakeren sparer opp tilstrekkelig egenkapital i leieperioden slik at boliglånforskriftene tilfredsstilles. Velger leietaker ikke å benytte opsjonen, får leietaker disponere sparebeløpet utover betalt markedsleie/gjengs leie.

De fleste leie til eie modeller i Norge innebærer ikke noen form for offentlig subsidiering. Husbankens foreslåtte modell for eie til leie forutsetter at Husbankens tilskudd til utleieboliger brukes til å kjøpe boligen og at leietaker får en lavere leie fram til et eventuelt kjøp, på grunn av tilskuddsbruken (Johannessen mfl 2014). Dermed innebærer Husbankens foreslåtte modell en subsidiering i leieperioden. Delt eierskap, for eksempel mellom beboer og kommune, eller mellom beboer og et boligbyggelag, er lite utprøvd i Norge.

¹¹ OPS: OffenligPrivatSamarbeid

8. Andre forhold

Konkurransetilsynet undersøkte i hvor stor grad konkurranseforholdene i næringen kunne være en forklaring på at den sterke befolkningsøkningen og boligprisveksten ikke har ført til en tilsvarende økning i boligbyggingen (Konkurransetilsynet 2015). Hele verdikjeden ble gjennomgått, fra kjøp av tomt til salg. Både konkurranseforholdene mellom markedsaktørene og forhold knyttet til regulering som kan hemme konkurransen ble berørt. Empirien ble hentet inn i storbyregionene.

Konkurransetilsynet hevder at noen få store aktører kontrollerer store potensielle utbyggingsområder, ofte gjennom opsjonsavtaler, særlig rundt de største byene. Usikkerheten rundt når slike områder kan bygges ut, gjør at aktører som inngår avtaler om slike tomtekjøp må ha finansielle muskler. Små og mellomstore aktører på utbyggersiden er heller ikke i stand til å ta risiko og framskaffe den nødvendige kapitalen som større transformasjonsprosjekter krever. Dermed innskrenkes antall aktører som er i stand til å ta på seg slike prosjekter, noe som kan svekke konkurransen. Konkurransetilsynet anslår at de tre største aktørene har en markedsandel av potensielle boligenheter på mellom 57 og 79 prosent i de fem største byene. Utbyggere hevder imidlertid at metoden som ble brukt overvurderte konsentrasjonen ved at ikke alt potensielt boligareal ble tatt med¹².

Konkurransetilsynet synes å se en sammenheng mellom uforutsigbare planprosesser, der muligheten for innsigelser fra statlige organer gjør risikoen stor både når det gjelder forventet utfall og tiden prosessen vil ta. Risikoen og medfølgende stor kapitalbinding krever finansiell styrke som innskrenker antall mulige aktører. Dermed rettes ikke kritikken bare mot den kommunale saksbehandlingen, men også mot de mulighetene statlige organer har når det gjelder innsigelser og manglende koordinering av disse.

¹² Bygg.no 11.02.2015

Referanser

- Almaas, S., L. Bystrøm, F. Carlsen og X. Su (2015) *Home Equity-Based Refinancing and Household Financial Difficulties: The Case of Norway*. Bergen: Department of Finance, Norwegian School of Economics
- Alterman, R. (2012) "Land use regulations and property values: The "Windfalls Capture" Idea Revisited". Invited Chapter 33, pp. 755-786 in: *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*. Edited by N. Brooks, K. Donaghy and G-J. Knaap
- Barlindhaug, R. (2018) Husholdningenes formue i bolig- og fritidseiendom. I Kristoffersen, Ø. R. og A. E. Røsnes (red.) *Eiendom og eierskap. Om forståelsen av fast eiendom og dens betydning i verdiskaping og samfunnsbygging*. Universitetsforlaget.
- Barlindhaug, R. (2016) Housing Finance in Norway: The Last 25 Years. I Lunde, J. og C. Whitehead (red.) *Milestones in European Housing Finance*. Januar 2016, Wiley-Blackwell
- Barlindhaug, R., A. Holm, Berit Nordahl og Helge Renå (2014) *Boligbygging i storbyene – virkemidler og handlingsrom*. NIBR-rapport 2014:8
- Barlindhaug, R., A. Holm, B. Nordahl (2014) *Tilrettelegging for boligbygging*, NIBR rapport 13: 2104.
- Barlindhaug, R. (2012) Urbane boligmarkeder. I Nordahl, B. I. (red.) *Boligmarked og boligpolitikk..* Akademia forlag
- Barlindhaug, R., K. Johannessen og T. Kvinge (2011) *Boligkarriere for startlånesøkere*. NIBR-rapport 2011:15
- Bing Hodneland (2015) *Veileder. Juridiske virkemidler kommunen kan benytte for å fremme privat boligutleie*.
- Borgeraas, E, C Poppe, and R Lavik (2016) "Consuming the Home. Walking the Thin Line between Welfare and Catastrophe." *Italian Sociological Review* 6, no. 1 (2016): 87–112.
- Christensen, F. Kjær: *When Property Value Changes During Urban Development – Models and Factors*. PhD thesis. Alborg University.
- Christensen, F. Kjær og Aunsborg, C. (2013). Lokalplaners fordeling af byggemuligheder. *Tidsskrift for Miljø* nr 12 s 413 -421.
- Doling, J. og R. Ronald (2010) "Home Ownership and Asset-Based Welfare." *Journal of Housing and the Built Environment* 25, no. 2 (June 2010): 165–73
- Ekhaugen, T., I. Rasmussen, S. Waage Scheflo og N. Bruvik Westberg (2017a) *Fra bostøtte til programarbeid: En evaluering av statens boligsosiale virkemidler*. Vista-rapport 2017/20
- Ekhaugen, T., M. Brekke Holden, I. Rasmussen og N. Bruvik Westberg (2017b) *Mer bolignelferd for pengene*. Vista-rapport 2017/33
- Grindaker, M. H. (2017) *Boligpriser og husholdningenes konsum*. Staff memo nr. 11/2017. Norges Bank
- Hagman, D. G. (1978) "Windfalls and Their Recapture", chapter 1: 15-19 in Hagman D.G. and Misczynski D.J. Eds. *Windfalls for Wipeouts: Land Value Recapture and Compensation*. Chicago: American Society of Planning Officials
- Hansson, A. Granath (2017) *Institutional prerequisites for affordable housing development. A comparative study of Germany and Sweden*. Doctoral Thesis, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm, Sverige
- Holm, A, M. Helgesen og S. Lid (2015) *Bolig etter institusjon og fengsel – samhandling mellom forvaltningsnivåer*. NIBR-rapport 2015:8
- Husbanken (2013) *Hamarøymodellen – et boligpolitisk kinderegg for distriktene?*

- Johannessen, K., M. Flåto, A. Hem og E. Holt (2014) *Leie-før-eie – En modell for å øke eierpotensialet blant lavinntektsgrupper*. HB 7.G.1
- Kjellehold, A. (2011) *Retten til bolig og oppfølgingstjenester. En utredning for Kommunal- og regionaldepartementet / Boligutvalget*. Vedlegg 1, NOU 2011:15
- Knudtzon, L. C. (2013) Kampen om et strandsoneareal - et diskursperspektiv på en arealbruksbeslutning. *Kart og Plan* 73(5):367-81.
- Knudtzon, L. C. (2015) Meningsbrytninger og involvering i planprosesser i et demokratiperspektiv. I Sandkjær Hanssen, G., H. Hofstad og I. Saglie (red) *Kompakt byutvikling - Muligheter og utfordringer*, s. 85-96. Oslo: Universitetsforlaget.
- Konkurransetilsynet (2015) *Konkurransen I boligutviklermarkedet*. Rapport NOU 2011:15 (2011) *Rom for alle*. Kommunal og regionaldepartementet
- Nordahl, B og Eika, A (2016: The (mixed) blessing of multiple landownership. In Hepperle, E, [R.Dixon-Gough](#), [J. Paulsson](#), [C. Stankiewicz](#) (eds) *Land Ownership and Land Use Development - The Integration of Past, Present, and Future in Spatial Planning and Land Management Policies*, Hochschulverlag.
- Nordahl, B. (2014) Reguleringsrisiko. In Røsnes, A.E. and Kristoffersen, Ø (eds): *Eiendomsutvikling i tidligfase*. Rembra forlag, Oslo – revidert bok/nyutgivelse fra 2009.
- Nordahl, B (2018) Boligbygging og boligpolitikk: Plan og bygningslovens trange handlingsrom. Sandkjær Hansens, G (eds) *Evaluering av plan- og bygningsloven. Bok 2*. Universitetsforlaget (kommer).
- Poppe, C. (2017) *Usikret Kredit - Et Samfunnsproblem?* SIFO Oppdragsrapport 6. Oslo: Forbruksforskningsinstituttet SIFO
- Rambøll (2017) *Behov for kommunalt disponerte utleieboliger*. Sluttrapport desember 2017
- Røed Larsen, E og D. E. Sommervoll (2009) The impact on rent from tenant and landlord characteristics and interaction. *Regional Science and Urban Economics*. Vol 39 Issue 3, pp 316- 322
- Røed Larsen, E. (2016) *Hvorfor er rentene ennå så lave – kan vestlige økonomier utnytte dem?* Innlegg for Formuesforvaltning. <https://formue.no/innsikt/rentene-enna-sa-lave-vestlige-okonomier-utnytte/>
- Sørvoll, J., H. C. Sandlie, V. Nordvik og L. Gulbrandsen (2016) *Eldres boligsituasjon. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*. NOVA-rapport nr. 11/16
- Toussaint, J. and M. Elsinga (2009) “Exploring ‘Housing Asset-Based Welfare’. Can the UK Be Held Up as an Example for Europe?” *Housing Studies* 24, no. 5 (September 2009): 669–92

© Forbruksforskningsinstituttet SIFO
OsloMet – storbyuniversitetet (tidl. Høgskolen i Oslo og Akershus)
Kunnskapsoppsummeringer til stortingsmelding om forbrukerpolitikk 2018

Forbruksforskningsinstituttet SIFO
OsloMet – storbyuniversitetet (tidl. Høgskolen i Oslo og Akershus)
Stensberggt. 26 – 7. etg.
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 Oslo
www.hioa.no/sifo

Det må ikke kopieres fra denne rapporten i strid med åndsverksloven. Rapporter lagt ut på Internett, er lagt ut kun for lesing på skjerm og utskrift til eget bruk. Enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring utover dette må avtales med SIFO. Utnyttelse i strid med lov eller avtale, medfører erstatningsansvar.

Forbruksforskningsinstituttet SIFO ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) har et spesielt ansvar for å bidra til kunnskapsgrunnlaget for forbrukerpolitikken i Norge og skal utvikle ny kunnskap om forbruk, forbrukerpolitikk og forbrukernes stilling og rolle i samfunnet.

Sentrale forskningstema er:

- forbrukerne i markeder og forbrukervalg
- husholdningenes ressursdisponeringer
- forbrukerøkonomi - gjeldsutvikling og fattigdom
- teknologisk utvikling og forbrukernes hverdag
- digitalt hverdagsliv og mestring
- miljøeffekter av ulike typer forbruk
- mat- og spisevaner
- tekstiler - verdikjeder - konsekvenser for hverdagsliv og miljø
- forbrukets betydning for inkludering i sosialt hverdagsliv
- forbrukerpolitikk

SIFO

Forbruksforskningsinstituttet

**HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS**

Boks 4 - St. Olavs plass - N-0030 Oslo.

Besøksadresse: Stensberggata 26, 7 etg.

Telefon: +47 67 23 50 00

E-mail: post@hioa.no **Internett:** www.hioa.no/sifo

