

BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Hvordan fungerer leiegårdsloven i praksis?

Sigrud Stokstad og Rolf Barlindhaug

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



**Hvordan fungerer leiegårdsloven
i praksis?**

Andre lignende publikasjoner:

NIBR-rapport 2020:2

Bosetting av flyktninger i storbyene: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, NIBR-rapport 2020:2

NIBR-rapport 2019:3

Kommunenes startlånspraksis – analyser av praksisinnretning og tildelingsprofil basert på Startlånsundersøkelsen

NIBR-rapport 2018:12

Eie-etablering for personer med utviklingshemming: Virkemidler og mulighetsrom

Sigrid Stokstad
Rolf Barlindhaug

Hvordan fungerer leiegårdsloven i praksis?

NIBR Rapport 2020:6

Tittel: Hvordan fungerer leiegårdsloven i praksis?

Forfatter: Sigrid Stokstad og Rolf Barlindhaug

NIBR-rapport: 2020:6

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-305-6 (Trykket)
978-82-8309-304-9 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 201612

Prosjektnavn: Utredningsoppdrag om leiegårdsloven

Oppdragsgiver: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Prosjektleder: Sigrid Stokstad

Referat: Leiegårdsloven gir kommunene forkjøpsrett ved overdragelse av leiegårder. Forkjøpsretten kan gjøres gjeldende på vegne av beboerne, studentsamskipnad eller kommunen selv. Denne undersøkelsen av nyere praksis i Trondheim, Bergen og Oslo viser at forkjøpsretten gjøres gjeldende i svært få saker og at målet om at leiere skal bli eiere i liten grad blir realisert gjennom denne loven. Dette skyldes strukturelle forhold, som høyt prisnivå i eiendomsmarkedet og stor midlertidighet i leiemarkedet, men det kan også tilskrives den kompliserte prosessen som bruk av forkjøpsrett etter leiegårdsloven innebærer.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: April 2020

Antall sider: 40

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no
Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Trykk: X-idè
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2020

Forord

Dette prosjektet handler om hvordan leiegårdsloven fungerer i praksis. Det skal belyse hvordan loven virker som boligsosialt virkemiddel og hva som eventuelt kan gjøres for at den skal bli mer effektiv som virkemiddel. Prosjektet er gjort på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prosjektet er gjennomført av Rolf Barlindhaug og Sigrid Stokstad, med sistnevnte som prosjektleder. Berit Irene Nordahl har kvalitetssikret arbeidet.

Materiale fra intervjuer i kommuner, blant beboere og i eiendomsbransjen utgjør en helt sentral del av arbeidet som er gjort. Vi retter stor takk til alle som har bidratt til dette i en ellers travel hverdag.

Arbeidet startet i november 2019 og ble avsluttet 1. april 2020.

Oslo, 1. april 2020

Berit Irene Nordahl
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	4
Summary	5
1 Innledning	7
2 Metode	9
3 Leiegårdslovens boligpolitiske plassering	11
3.1 Endringer i regelverket	11
3.2 Lokal politikk	12
4 Oversikt over omfang	14
4.1 Omfanget av saker etter leiegårdsloven	14
4.2 Karakteristikk ved leiegårdene	15
4.3 Ressursbruk	15
4.4 Potensialet i boligmassen	16
4.5 Oppsummering	23
5 Avgjørende stadier i saker etter leiegårdsloven	24
5.1 Innledning	24
5.2 Overdragelsesstadiet	24
5.3 Ønsker leierne, studentsamskipnad eller kommunen å overta gården?	25
5.3.1 Innledning	25
5.3.2 Leietakerne	25
5.3.3 Studentsamskipnad	32
5.3.4 Kommunene	32
5.4 Nærmere om garantikravet	33
5.5 Skjønn	34
6 Samlet om aktørenes erfaringer	35
7 Innspill	37
Kilder	39
Lover og forskrifter	39
Rettspraksis	39
Offentlige publikasjoner, brev mv.	39
Litteratur	40

Tabelliste

Tabell 3.1: Antall seksjoneringsaker i Oslo	12
Tabell 3.2: Endringer i regelverket som påvirker hvordan leiegårdsloven fungerer	12
Tabell 4.1: Antall bygg og antall boliger hvor kommunal forkjøpsrett potensielt kan benyttes.....	18
Tabell 4.2: Andelen bygg etter byggeår 2001 og senere, omsatt siste 10 år og andel med heis. Prosent.....	19
Tabell 4.3: Bygg etter bydel og type bygg. Antall bygg. Oslo	20
Tabell 4.4: Antall boliger etter bydel og type bygg. Antall boliger. Oslo	21
Tabell 4.5: Bygg etter bydel og type bygg. Antall bygg. Bergen.....	22
Tabell 4.6: Antall boliger i etter bydel og type bygg. Antall boliger. Bergen	22
Tabell 4.7: Bygg etter bydel og type bygg. Antall bygg. Trondheim	23
Tabell 4.8: Antall boliger i etter bydel og type bygg. Antall boliger. Trondheim	23
Tabell 5.1: Botid i nåværende bolig. Bosatte husholdninger i tettsteder på 100 000 innbyggere eller mer. Alle leietakere. Prosent.....	27
Tabell 5.2: Botid i nåværende bolig. Bosatte husholdninger i tettsteder på 100 000 innbyggere eller mer. Leietakere i boliger som ikke er eid av stat og kommune og ikke er bosatt i samme bygg som eier. Prosent	27

Sammendrag

Leiegårdsloven gir kommunene forkjøpsrett ved overdragelse av leiegårder. Forkjøpsretten kan gjøres gjeldende på vegne av beboerne, studentsamskipnad eller kommunen selv. Her har vi undersøkt nyere praksis i Trondheim, Bergen og Oslo. Datainnsamlingen i prosjektet er basert på dokumentstudier, statistikk, intervjuer og en spørreundersøkelse. Vi har gjennomført intervjuer i flere enheter i kommunene og i eiendomsbransjen har vi gjort ett intervju. Beboernes rolle er belyst gjennom en spørreundersøkelse og to intervjuer samt dokumentstudier.

Spørsmålet om leiegårdsloven bidrar til å løse boligpolitiske målsettinger må et godt stykke på vei besvares med nei. Dette bygger først og fremst på at forkjøpsretten i praksis brukes sjelden. Svært få leietakere har blitt eiere de siste årene som følge av at forkjøpsretten tas i bruk, slik at loven slik den praktiseres nå ikke kan sies å bidra til å styrke eierlinjen. Loven bidrar også i liten grad til å skaffe utleieboliger til vanskeligstilte, selv om vi ser økt bruk av forkjøpsretten for dette formålet i Oslo. Når det gjelder hensynet til å sikre god geografisk spredning av boliger til vanskeligstilte, er det slik at leiegårder som omsettes i de store byene i varierende, men noe begrenset grad er plassert der kommunen ønsker å etablere flere slike boliger.

Vi spurte også hvilke ulemper det medfører å bruke leiegårdsloven som boligpolitisk virkemiddel. Den viktigste ulempen som har framkommet her, er den betydelige ressursbruken som går med til slike saker. Kommunene bruker mye ressurser på egen saksbehandling, kjøper og selger bruker ressurser og mister framdriften i overdragelsesprosessen og beboere som ønsker at forkjøpsretten skal gjøres gjeldende på deres vegne må regne med betydelig ressursbruk og et usikkert utfall.

Når det gjelder spørsmålet om fordelene oppveier ulempene, taler resultatene fra denne undersøkelsen for at svaret er nei. Samtidig er det potensiale i leiegårdsmarkedet, og flere av aktørene har pekt på at leiegårdslovens formål kan realiseres gjennom å gjøre noen endringer. Forenkling av prosessen i forkjøpsrettssaker framstår som viktig for å legge bedre til rette for at forkjøpsretten tas i bruk i større grad. Det gjelder først og fremst situasjonen der et aksjeselskap er eier, og overdragelsen skjer ved at aksjer overføres til kjøper. Videre trenger beboerne mer veiledning og hjelp, fra kommunen eller fra andre, for å få gjennomført en overtakelse etter leiegårdsloven.

Summary

Norwegian municipalities has a right of pre-emption when blocks of rental flats are sold. This right can be exercised on behalf of the residents, student associations or the municipality itself. Here we have examined recent practices in Trondheim, Bergen and Oslo. The data collection in the project is based on document studies, statistics, interviews and a survey.

This pre-emption right does not give any major contributions to solving the housing policy objectives, mainly because of the fact that it is rarely used in practice. Very few tenants have become owners in recent years as a result of the right of pre-emption. The right of pre-emption also contributes little to providing rental housing for the disadvantaged, although we see increased use for this purpose in Oslo.

The disadvantage of using the right of pre-emption as a housing policy instrument is the considerable use of resources that it takes. The municipalities spend a lot of resources, the contracting partners use resources and lose momentum in the transfer process, and residents who want the right of pre-emption to be exercised on their behalf must spend considerable resources for an uncertain result.

When it comes to the question of whether the benefits outweigh the disadvantages, the results of this survey suggest that the answer is no. At the same time, there is potential in the rental market, and the purpose of the right of pre-emption might be realized by making some changes. Simplifying the process in pre-emption cases appears to be important. This applies first and foremost to the situation where a limited company is the owner, and the transfer takes place by transferring shares to the buyer. Furthermore, the residents need more guidance and assistance, from the municipality or from others, in order to become owners of their flat through the municipality's use of the right of pre-emption.

1 Innledning

Leiegårdsloven gir kommunene forkjøpsrett til leiegårder som overdras. Forkjøpsretten kan gjøres gjeldende på vegne av beboerne, studentsamskipnad og kommunen selv. Loven skal legge til rette for at leietakere kan bli eiere, men også bidra til å sikre studentboliger og kommunale utleieboliger. Loven har vært gjeldende i 43 år, og i denne perioden har boligmarkedet gått gjennom store endringer. Hvordan fungerer denne loven i dag?

Denne undersøkelsen tar utgangspunkt i noen overordnede problemstillinger:

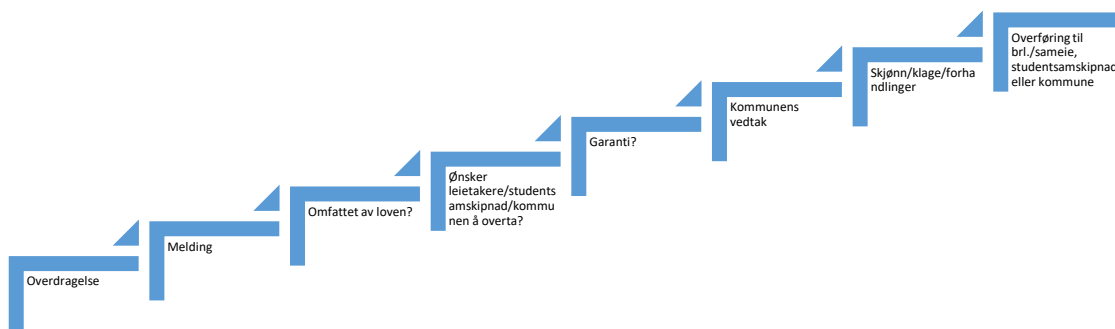
- 1) Bidrar leiegårdsloven til å realisere boligpolitiske målsettinger, herunder å styrke eierlinjen og skaffe utleieboliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, og spesielt å sikre god geografisk spredning av denne type boliger?
- 2) Hvilke ulemper medfører det å bruke leiegårdsloven som boligpolitisk virkemiddel?
- 3) Oppveier fordelene ulempene?

Prosjektet skal gi en oversikt over prosessen som følger av at kommunal forkjøpsrett til leiegård utløses. Det er et mål å identifisere hvilke stadier i prosessen som kan påvirke muligheten for å gjennomføre bruk av forkjøpsrett og hvilke aktører som kan påvirke resultatet.

De aktørene som alltid har en rolle i saker etter leiegårdsloven, er selger, kjøper, leierne og kommunen. I tillegg kan andre trekkes inn, som for eksempel eiendomsmeglere, investorer, advokater og andre rådgivere.

En sak om kommunal forkjøpsrett til leiegård som ender med at forkjøpsretten brukes kan framstilles skjematisk på denne måten:

Figur 1.1: Prosess etter leiegårdsloven



Prosesen er komplisert og kan bli langvarig. Det er mange elementer som kan gjøre at prosessen ikke ender med at forkjøpsretten brukes.

For det første må det skje en overdragelse av en leiegård. Dersom det ikke skjer et eierskifte, vil ikke leiegårdslovens mekanismer være virksomme. Så må det sendes melding til kommunen. Uten at kommunen er kjent med overdragelsen, vil det ikke bli igangsatt nødvendig saksbehandling fra kommunens side. Så må kommunen kontrollere at de øvrige vilkårene i loven er oppfylt og at kommunen har fått den informasjonen lov og forskrift krever. Deretter må det tas stilling til om leiere, studentsamskipnad eller kommunen selv ønsker at forkjøpsretten skal brukes. Dersom det ikke foreligger et slikt ønske, og fra leiernes side et nødvendig flertall, vil prosessen ikke videreføres. Dersom leierne eller studentsamskipnad vil at kommunen skal bruke

forkjøpsretten, må de stille garanti overfor kommunen for det økonomiske ansvaret kommunen kan få som følge av å bruke forkjøpsretten. Hvis de ikke stiller slik garanti, vil ikke kommunen bruke forkjøpsretten på deres vegne, og saken faller bort. I de tilfellene der det stilles garanti, må kommunen i neste omgang bestemme om den vil bruke kompetansen til å vedta at forkjøpsretten skal gjøres gjeldende. Det forutsetter at det er vilje til å bruke forkjøpsretten i kommunen. I en del tilfeller er det ikke enighet om hvor mye som skal betales for leiegården i forbindelse med at forkjøpsretten skal brukes. Dette kan det forhandles om, men det kan også begjæres skjønn, og saken går da til skjønnsretten. Det er tingretten som behandler saken i første instans, og den kan gå helt til Høyesterett. Etter at skjønnsprosessen er ferdig, har kommunen anledning til å trekke seg fra forkjøpet. Det er også klageadgang på kommunens vedtak, slik at det også kan bli en prosess med forvaltningsklage. Til slutt kan eventuelt eiendommen overføres til den forkjøpsretten brukes på vegne av.

Den videre framstillingen tar utgangspunkt i et slikt prosessløp. Vi skal relatere regelverk og innsamlete data fra de ulike aktørene til de ulike stadiene. Deretter skal vi oppsummere funnene før vi til slutt viser noen av innspillene til videre utvikling som vi har fått i forbindelse med dette arbeidet.

Rapporten er bygget opp slik at vi først redegjør for metodespørsmål. I det neste kapitlet viser vi kort en oversikt over regelendringer i selve leiegårdsloven og i annen lovgivning som har betydning for hvordan leiegårdsloven fungerer, og vi viser også et overordnet bilde av leiegårdslovens rolle i lokal politikk. Så kommer et kapittel som handler om omfanget av saker etter leiegårdsloven, ressursbruk i slike saker og det framtidige potensialet i boligmassen. Det neste kapitlet tar for seg prosessen i saker etter leiegårdsloven og viser hvilke stadier som har særlig betydning for om loven leder til overtakelse ved bruk av forkjøpsrett eller ikke. Så kommer et kapittel som oppsummerer aktørenes erfaringer før vi avslutter med et kapittel om innspill til hva som kan gjøres dersom måten leiegårdsloven fungerer på skal endres.

2 Metode

Vi tar utgangspunkt i at leiegårdsmarkedet begrenser seg til de største byene i Norge. Kommunal- og moderniseringsdepartementets undersøkelse fra 2017 viser at bruk av kommunal forkjøpsrett til leiegårder først og fremst er aktuelt i de aller største byene, og vi vil med grunnlag i dette avgrense undersøkelsen til Oslo, Bergen og Trondheim.¹ Vi har innhentet tall og statistikk over leiegårder og antall meldte og gjennomførte forkjøpssaker etter leiegårdsloven den siste tiårsperioden. I tillegg har vi kartlagt hvordan forkjøpsrettsprosessen etter loven fungerer, spesielt med fokus på beboere og kommuner.

Datainnsamlingen i prosjektet er basert på dokumentstudier, statistikk, intervjuer og en spørreundersøkelse. I dokumentstudiene står tilgjengelige dokumenter om saksbehandlingen i kommunene sentralt, i tillegg til lovgivningen på området og tidligere forskning og utredninger. Statistisk materiale består av matrikkeldata og boligstatistikk fra SSB og andre kilder. I kartleggingen av antall saker kommunene har hatt etter leiegårdsloven undersøkes perioden fra og med 2009 til og med 2019, altså 11 år. Denne kartleggingen bygger på tilgjengelige offentlige dokumenter, supplert med informasjon gitt av kommunene skriftlig og i intervjuer.

Vi har gjennomført intervjuer i flere enheter i kommunene (minst tre intervjuer i hver kommune), og i eiendomsbransjen har vi gjort ett intervju. Beboernes rolle er belyst gjennom en spørreundersøkelse og to intervjuer samt dokumentstudier. Vi har i tillegg deltatt på et åpent møte i regi av Tøyen boligfestival i februar 2020, der vi orienterte om prosessen etter leiegårdsloven og fikk innspill fra øvrige innledere og fra salen.

I Bergen kommune har vi intervjuet fire personer i Plan- og bygningsetaten og en person fra byrådsavdeling for arbeid, sosial og bolig. I Trondheim kommune har vi intervjuet tre personer fra Eierskapsenheten (to fra lovforvaltningsavdelingen og en fra eiendomsutviklingsavdelingen) og en fra kommunedirektørens fagstab for helse og velferd. I Oslo kommune har vi intervjuet tre personer i Eiendoms- og byfornyelsesetaten, en person i Boligbygg Oslo KF og to byrådssekretærer samt en administrativt ansatt i byrådsavdeling for byutvikling. Vi har fått informasjon fra enheter som i praksis arbeider med forkjøpsrettssakene og fra enheter som ivaretar boligsosiale formål, og vi har fått informasjon fra politisk ledelse eller personer som arbeider tett opp mot politisk ledelse.

Spørreundersøkelsen til beboere skulle etter planen rettes til beboere i gårder der forkjøpsretten var brukt og til beboere i gårder som var meldt inn, men der forkjøpsretten ikke var brukt. Under arbeidet så vi at antallet saker der forkjøpsretten er brukt er så lavt at det ville gi lite mening å sende spørreundersøkelse til beboere i slike gårder. Vi valgte derfor å rette den bare til beboere i gårder der forkjøpsretten ikke var brukt. Gjennom intervjuene i kommunene fikk vi også inntrykk av at det er svært stor utskifting i slike gårder. Vi valgte derfor å rette surveyen til beboere i gårder som har avsluttede forkjøpsrettsaker fra 2018, 2019 og 2020. Vi rettet ikke henvendelse til beboerne personlig, men la skriftlig invitasjon til å delta i elektronisk spørreundersøkelse i postkassene i de utvalgte gårdene. Brevet hadde lenke og QR-kode til spørreundersøkelse som kunne gjennomføres på mobiltelefon, PC eller nettbrett. Deltakerne ble informert om at de kunne delta i trekningen av et gavekort på 500 kroner. Beboere som hadde flyttet inn etter at leiegården ble overdratt ble ledet ut av undersøkelsen. Undersøkelsen ble delt ut til tilsammen 146 boenheter, 40 boenheter i fem gårder i Bergen, 55 boenheter i sju gårder i Trondheim og 51 boenheter i fem gårder i Oslo. I alle byene var vi i flere gårder enn disse. I noen av dem kom vi ikke inn, men flere av dem var tydelig uten beboere.

¹ I brev av 26.04.2017 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Bergen kommune, Oslo kommune, Stavanger kommune, Tromsø kommune og Trondheim kommune ble kommunene bedt om å besvare spørsmål om erfaringer med leiegårdsloven. Av svarene framgår det at det er svært lite praksis etter loven i Stavanger og Tromsø.

Som forventet er svarprosenten svært lav. Ved avslutningen av undersøkelsen hadde vi fått fem svar. I tillegg har vi fått én henvendelse på telefon og vi har også hatt samtaler med beboere ved utdelingen. To av respondentene ga utfyllende informasjon i åpent felt.

De to beboerintervjuene er gjort med beboere fra de to leiegårdene i Oslo der beboerovertakelse har vært forsøkt de siste årene. De som ble intervjuet har stått i front i beboernes arbeid for å få gjennomført overtakelsen. I den ene gården ønsket beboerne å overta og engasjerte seg for å få det til, men forkjøpet ble ikke gjennomført fordi de ikke greide å stille sikkerhet innen fristen. Den er betegnet JA-NEI-gården. I den andre gården ble resultatet beboerovertakelse, den er omtalt som JA-gården. De to intervjuene med leiere som har blitt eiere gjennom denne loven eller som har arbeidet aktivt for å få det til uten å nå fram, gir viktig informasjon om de ulike stadiene i prosessen og hva som kan være drivere og barrierer for overgang fra leie til eie for beboerne. I og med at svært få saker har kommet så langt de siste årene, er disse personene blant de svært få som har slik erfaring.² Det er ikke gitt at de representerer alle leietakernes syn i de aktuelle gårdene, de gir først og fremst et innblikk i hvordan slike prosesser kan være.

De innsamlede dataene om hvordan beboerne oppfatter at leiegårdsloven fungerer i praksis er ikke representative for alle beboere i leiegårder som overdras, og må heller betraktes som en type kvalitativ informasjon. Dette innblikket i hvordan loven fungerer i praksis gir imidlertid viktig informasjon til prosjektet.

Datainnsamlingen fra eiendomsbransjen er også svært begrenset. Samtidig var det ene intervjuet med en person som har erfaring fra ferske saker om forkjøpsrett i Oslo, slik at det gir et viktig bidrag til forståelsen av de få sakene der forkjøpsretten har vært aktuell.

Sakene vi har gått nærmere inn i og intervjuet om eiendomsbransjens erfaringer gir opplysninger om hva som skjer i Oslo. Det innebærer at overføringsverdien til Bergen og Trondheim kan ha noen begrensninger. For det første gjelder det erfaringer og vurderinger med tilknytning til prisnivået for eiendom og bolig. Selv om både Trondheim og Bergen har høyt prisnivå sammenlignet med andre byer og områder, er prisnivået betydelig høyere i Oslo. For det andre har aktørene i Oslo noen særtrekk, der særlig store eiendomsaktører som Fredensborg Bolig AS i stor grad har preget saker om forkjøpsrett og samfunnsdebatten om dette den siste tiden. I Bergen og Trondheim har de ikke tilsvarende erfaring.

² Den ene saken fra Trondheim i 2017 ble ikke ansett som å ha stor overføringsverdi, særlig fordi det var bare tre beboere som var aktuelle for forkjøpsrett og fordi det var kjent at det var tette bånd til eksternt investor i den aktuelle saken.

3 Leiegårdslovens boligpolitiske plassering

3.1 Endringer i regelverket

Da leiegårdsloven ble vedtatt i 1977, var hovedformålet å legge til rette for beboerovertakelse av leiegårder som eieren hadde overdratt til andre enn sine nærmeste slektninger. Loven var altså først og fremst et virkemiddel for å nå den boligpolitiske målsettingen om at alle skal kunne eie sin egen bolig.³

14 år senere kom den første revisjonen av loven. Bakgrunnen var at en hadde sett flere forsøk på å omgå loven, blant annet ved at det ble unnlatt å sende melding om overdragelse til kommunen og ved å kamouflere salg. I tillegg var det avdekket noen uklare punkter i loven. Her nevner vi særlig en endring som ble gjort når salget gjaldt overføring av aksjer i et selskap som eide leiegården. Daværende lov fastsatte at kommunen ved forkjøpsrett hadde plikt til å overta aksjene i selskapet mot kontant oppgjør. Dette ble endret, slik at forkjøpsretten skulle gjelde *leiegården*, mens selskapet fortsatt skulle bestå.⁴

Neste endring i loven kom i 2001. Da ble kretsen som forkjøpsretten kunne brukes på vegne av utvidet fra å gjelde leierne og kommunen selv til også å omfatte studentsamskipnad. Formålet var å legge til rette for å skaffe flere studentboliger.⁵

Utviklingen i reguleringen av boligmarkedet har imidlertid tatt flere viktige skritt i perioden fra leiegårdsloven ble vedtatt og fram til i dag også utover endringene i selve leiegårdsloven. Her skal vi spesielt nevne fire elementer som har hatt betydning også for hvordan leiegårdsloven fungerer i praksis.

Offentlig regulering av husleie startet i Norge fra 1915. Lenge skjedde denne reguleringen i provisorisk anordning, kriselovgivning og midlertidige lover, men fra 1967 fikk vi en permanent husleieregulering. I årene som fulgte ble imidlertid reguleringsomfanget redusert. I forbindelse med ny husleielov av 1999 ble det meste av husleiereguleringen opphevet, og fra 2010 ble de siste gjenværende reguleringene for eldre gårder i Oslo og Trondheim opphevet.⁶ Leiemarkedet har gått fra å være lovregulert til markedsstyrt, og mens leiegårder for noen tiår tilbake ikke ga nok leieinntekter til å være gode investeringsobjekter, er det nå ifølge bransjens erfaringer interesse for å investere i slike gårder.

Fritaksmetoden for beskatning av aksjeinntekter ble innført som et ledd i skattereformen av 2006, med virkning for utbytte og tap fra 2004. Hovedregelen er at selskaper ikke er skattepliktige for inntekt eller fradragsberettiget for tap ved aksjeutbytte eller salg av aksjer.⁷ Denne regelendringen bidro til en stor endring i eierstrukturen for leiegårder. Leiegårder som tidligere hadde vært eid av privatpersoner, ble i økende grad organisert som aksjeselskaper. Dette har ledet fram til at andelen leiegårder som selges ved at det skjer en overdragelse av aksjer nå er den dominerende ordningen. Vi skal se at salg av leiegårder som eies av AS har stor påvirkning på prosessen som kan lede fram til at forkjøpsretten brukes.

En langt ferskere endring som også antas å ha stor betydning, kom da den nye eierseksjonsloven trådte i kraft fra 1. januar 2018. Fra dette tidspunktet bortfalt tidligere lovs regel om at leiere hadde rett til å kjøpe boligen til 80 prosent av salgsværdien ved seksjonering. Bortfallet av denne rettigheten må antas å ha gjort det mer attraktivt for eiere av leiegårder å seksjonere. Gården blir i så fall ikke solgt som leiegård, og dermed blir det heller ikke aktuelt å gjøre forkjøpsrett

³ Ot.prp.nr. 52 (1975-1976) s. 30.

⁴ Ot.prp.nr. 44 (1990-1991) s. 13.

⁵ Ot.prp.nr. 45 (2000-2001) s. 2.

⁶ Christian Fr. Wyller i Store norske leksikon, <https://snl.no/husleieregulering>, lest 03.03.2020.

⁷ <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/skatte-abc/gjeldende/fritaksmetoden/F-31.001/> lest 03.03.2020.

gjeldende etter leiegårdsloven. En av informantene karakteriserte denne endringen som «å legge leiegårdsloven i grus». Statistikk fra Plan- og bygningsetaten i Oslo viser så langt ikke voldsomme utslag av seksjoneringsmuligheten, men vi ser en klar økning i 2019.

Tabell 3.1: Antall seksjonerings saker i Oslo

År	Antall seksjonerings saker
2015	38
2016	25
2017	24
2018	31
2019	51

Kilde: Oslo kommune.

Den siste regelendringen som skal nevnes her, er skjerpede krav til nye utlån med pant i bolig (boliglånsforskriften), som ble innført fra 2017.⁸ Dette innebar at det ble vanskeligere å få fullfinansiert bolig gjennom lån, og det må antas at endringen vil få virkning for personer med lav egenkapital og inntekt, noe som kan være et kjennetegn ved dem som leier bolig og ikke allerede er inne i boligmarkedet som eiere. Dette sett i sammenheng med prisutviklingen i boligmarkedet, gir grunn til å tro at det er blitt vanskeligere økonomisk å greie en beboerovertakelse av leiegård enn det var tidligere.

Tabell 3.2: Endringer i regelverket som påvirker hvordan leiegårdsloven fungerer

Regelendring	Innhold
Lov av 20.12.1991 nr. 88	Ved overdragelse av aksjer gjelder forkjøpsretten leiegården
Lov av 11.05.2001 nr. 19	Forkjøpsretten utvidet til å gjelde på vegne av studentsamskipnad
Lov av 26.03.1999 nr. 17 (husleieloven).	Avvikling av husleiereguleringen. (Gradvis avvikling, begynte tidligere og ble avsluttet etterpå.)
Lov av 10.12.2004 nr. 77	Innføring av fritaksmetoden for bla. gevinst ved realisasjon av aksjer i skatteloven
Lov 16. juni 2017 nr. 65 (eierseksjonsloven)	Bortfall av leietakers rett til å kjøpe til 80 prosent ved seksjonering
Forskrift av 14.12.2016 nr. 1581	Strengere regler i boliglånsforskriften

Disse endringene har påvirket hvor attraktive leiegårder er som investeringsobjekt, hvor mange leiegårder som overdras og som dermed kan være gjenstand for forkjøpsrett etter leiegårdsloven, hvordan eierskapet til leiegårder er organisert og hvilke muligheter leiere har til å betale for å bli eiere. Endringene som bidrar til å øke andelen overdragelser som skjer ved at aksjer overdras fra et selskap, har stor betydning for prosessen i saker etter leiegårdsloven. Endringene som er gjort tilsier at dette prosjektet først og fremst bør være rettet mot de siste årenes praksis, og at praksis etter at eierseksjonsloven ble vedtatt bør være mest relevant.

3.2 Lokal politikk

Kommunene utformer sin politikk innenfor den nasjonale rammen av regelverk, rammeoverføringer, ulike statlige låne- og tilskuddsordninger mv. Bergen kommune, Trondheim kommune og Oslo kommune har alle en bredt anlagt bolig- og utbyggingspolitikk som blant annet skal legge til rette for boligbygging og hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene

⁸ Forskrift av 14.12.2016 nr. 1581 om krav til nye utlån med pant i bolig (boliglånsforskriften).

utformer sin politikk innenfor den nasjonale rammen av regelverk, rammeoverføringer, ulike tilskudd og så videre. Bergen kommune, Trondheim kommune og Oslo kommune har alle en bredt anlagt boligpolitikk som blant annet skal legge til rette for boligbygging og hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunene er opptatt av å følge leiegårdslovens krav til saksbehandling, og setter av ressurser til å håndtere meldinger som kommer inn, sender brev til beboerne, utreder om kommunen eller studentsamskipnad ønsker å overta og følger opp sakene fram til utfallet er klart.

Samtidig framkommer det at kommunene ikke ser på leiegårdsloven som et sentralt boligpolitisk hjelpemiddel, verken for at leiere skal bli eiere, for å sikre studentboliger i byen eller for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet. Andre boligpolitiske virkemidler er viktigere, som for eksempel startlån og bostøtteordninger direkte til vanskeligstilte. Når det gjelder kommunens egne boliger, står bygging i egenregi, avtaler med private om nybygg, kjøp i det ordinære boligmarkedet, tilvisningsavtaler og bistand til etablering av leieforhold i det private leiemarkedet (boligframskaffelse) sentralt. Samtidig gir leiegårdsloven et virkemiddel som kommunene gjerne vil at skal brukes dersom de interessene som kan tilgodeses etter loven tilsier det, dvs. at leietakerne blir eiere, at studentsamskipnaden får flere boliger eller at kommunen får økt sin eiendomsmasse på ønsket måte. Imidlertid er det en prinsipiell holdning til selve instituttet i Bergen kommune som er positiv. I andre geografiske områder, eller under andre markedsforhold ser vi ordningen som viktig i en boligpolitisk og boligsosial sammenheng.

Bergen kommune opplyser at de har svært liten kø av søkere til ordinære kommunalt disponerte utleieboliger, og dette antallet har gått kontinuerlig ned de siste åra, men det svinger. De har nesten de boligene de trenger, men jobber med å skaffe spissede boligtiltak, blant annet for de mest vanskeligstilte. Trondheim kommune oppgir at de per i dag har overskudd av kommunalt disponerte utleieboliger, samtidig som de også posisjonerer seg for å få tak i boliger som er bedre tilpasset kommunens behov med hensyn til størrelse, beliggenhet og organiseringsform.

Oslo bystyre vedtok saken Nye veier til egen bolig i februar 2020. Her ser vi hvilke boligpolitiske grep kommunen vil ta for at flere skal ha mulighet til å kjøpe eller leie en egnet bolig, og for at kommunen skal bidra til økt stabilitet og forutsigbarhet i leiemarkedet.⁹ Bruk av kommunal forkjøpsrett etter leiegårdsloven står ikke sentralt i dette bildet. Likevel er det et politisk engasjement for i større grad å ta i bruk leiegårdsloven i Oslo, særlig på vegne av kommunen. Overordnet ser Oslo kommune at det er bra med virkemidler for at leiere kan bli eiere, men at denne loven ikke fungerer særlig bra i praksis. Derfor har kommunen også tatt initiativ til endringer i egen praksis gjennom å endre egen instruks for behandlingen av slike saker. Instruksendringen innebærer blant annet at kommunen skal vurdere å gjøre bruk av forkjøpsrett på egne vegne i tilfeller der det ikke blir fattet vedtak om å bruke forkjøpsrett på vegne av leierne.¹⁰ Samtidig har bystyret også vedtatt forslag til lovendringer i november 2019, som er oversendt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Målet med lovendringsforslagene er å gjøre prosessen med overdragelser og fastsetting av omsetningsverdi raskere og mer forutsigbar. Det foreslås også å innføre straffesanksjoner mot brudd på meldeplikten.¹¹

⁹ Bystyresak 47/2020 av 26.02.2020 Nye veier til egen bolig, byråds sak 145/2019.

¹⁰ Oslo kommune *Instruks for forkjøp etter lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder* av 17. juni 2009, bystyresak 211/09, endret ved bystyrevedtak 286/18.

¹¹ Bystyresak 335/19 av 13.11.2019 Kommunal forkjøp til leiegårder – forslag til lovendringer.

4 Oversikt over omfang

4.1 Omfanget av saker etter leiegårdsloven

Her skal vi vise antall overdragelser som er meldt inn til kommunene og antall saker der forkjøpsrett er gjort gjeldende. Oversikten gjelder saker fra og med 2009 til og med 2019. Når det gjelder utfallet av sakene, er det registrert om forkjøpsrett er gjort gjeldende. I noen tilfeller kan saker fortsatt være i prosess, slik at det endelige utfallet ikke nødvendigvis er helt klart.

Tabell 2. Oversikt over antall saker etter leiegårdsloven i Bergen, Trondheim og Oslo

	Antall meldte overdragelser 2009-2019	Antall saker der forkjøpsrett er gjort gjeldende 2009-2019	På vegne av beboerne	På vegne av kommunen	På vegne av student-samskipnad
Bergen	212	3	0	3	0
Trondheim	108	3	1	1	1
Oslo	333	15	7	7	1
Sum	653	20	8	10	2

Vi ser altså at antallet meldte saker varierer mellom kommunene. Det er flest saker i Oslo og færrest i Trondheim. Samtidig er det i snitt om lag 10 saker per år også i Trondheim, slik at alle de tre kommunene må anses å ha et visst volum på saksbehandlingen etter loven.

Spørsmålet om melding ikke gis til kommunen der det skulle vært gjort, er relevant for å vurdere antallet saker. Ingen av kommunene gir uttrykk for at de mener at omfanget av ikke-innmeldte saker er stort. Spørsmålet fikk stor oppmerksomhet i forbindelse med at Dagens Næringsliv avslørte at Fredensborg Eiendom AS hadde unnlatt å melde inn flere overdragelser.¹²

Kommunene er åpne for at den økte oppmerksomheten har gjort at antallet meldinger har økt, men har ikke tallfestet dette. Bergen kommune opplyser at flere av meglerfirmaene har fått med seg at de må sende melding i de seinere årene, mens de tidligere kanskje ikke var klar over denne plikten. Det er stort sett meglerfirma eller advokatfirma som sender inn melding.

Det har vært flest saker med bruk av forkjøpsrett i perioden i Oslo. Forkjøpsrett på vegne av beboerne er brukt i sju saker. Seks av disse sakene er fra før 2015. Fire av disse kom allerede i 2009, mens en er fra 2012 og en fra 2014. Så kom den siste saken på vegne av beboerne i 2017. Den ene saken der forkjøpsretten er gjort gjeldende på vegne av studentsamskipnad, er fra 2010. Forkjøpsrett på vegne av kommunen selv ble først tatt i bruk i en sak i 2017, deretter kom seks saker i 2019.

I de tre sakene fra Bergen der forkjøpsretten er brukt i den gjeldende perioden, ble den brukt på vegne av kommunen. Alle disse sakene er fra perioden før 2014. Ved overdragelse av to leiegårder i sentrum i 2015, med om lag 120 beboere, lagde kommunen finansieringspakker med sikte på beboerovertakelse, men det viste seg at det ikke var mange som hadde økonomi til å kjøpe. Gårdene ble overdratt til en ordinær entreprenør, som ifølge kommunen solgte ganske fort etterpå med stor gevinst.

Den ene saken fra Trondheim der forkjøpsretten ble brukt på vegne av kommunen er fra 2012, den ene saken der den ble gjort gjeldende på vegne av beboerne er fra 2017, mens den siste der forkjøpsretten ble brukt på vegne av studentsamskipnad er fra 2019.

¹² Se for eksempel oppslag i Dagens næringsliv 30.11.2018.

<https://www.dn.no/eiendom/fredensborg/heimstaden/eiendom/tollefsen-erkjenner-brudd-pa-meldeplikt-uakseptabelt-og-veldig-graverende/2-1-489772> lest 20.03.2020.

Gjennomgangen av regelendringer ovenfor viste at det er grunn til å ha fokus på nyere saker. Når det gjelder spørsmålet om leiegårdsloven bidrar til at leiere blir eiere, er dermed saker fra 2015 mindre interessante. De to sakene fra 2017 der forkjøpsrett ble brukt på vegne av beboerne i Oslo og Trondheim kan ikke sies å ha medført at et stort antall leiere er blitt eiere. I Trondheim var tre leiere med i forkjøpet, i Oslo var det seks leiere som ble eiere. Det er altså ni leiere som er blitt eiere gjennom prosessen etter leiegårdsloven i perioden 2015-2019.

4.2 Karakteristikk ved leiegårdene

Leiegårdsloven gjelder ved overdragelse av utleieeiendom der mer enn halvparten av bruksarealet er innredet til beboelse, som inneholder minst fem boliger, jf. leiegårdsloven § 1. Vi har bedt kommunene om tall for hvor mange boliger leiegårdene som er meldt inn som overdratt i perioden 2009-2019 inneholder. Vi har også bedt om tall for hvor mange av gårdene som også hadde næringslokaler. Kommunene har ikke kunnet gi en oversikt over dette, men de som arbeider med sakene har et inntrykk av hva som er mest vanlig. I Bergen er det ofte 5-10 boenheter i hver gård, mens det i Trondheim ofte er 5-15 boenheter. I Oslo er det opplyst å variere fra «fem til godt over hundre». ¹³

Lovens krav om at minst halvparten av utleieeiendommen skal være innredet til beboelse, kan reise spørsmål om hvordan fordelingen mellom næring og bolig i en gård skal fastsettes. Bergen kommune opplyser at næringslokaler i leiegårdene ikke er problematisk i disse sakene, mens Oslo kommune har bedt om presisering av hvordan fordelingen mellom bolig og næringslokaler skal fastsettes i lovendringsforslaget fra Oslo kommune. Samtidig sier de at det sjelden er tema om næringslokaler er større enn boligdelen i en leiegård i de saker som er meldt inn.

Måten eierskapet til leiegårdene er organisert på har betydning for forkjøpsprosessen. Kommunene og de andre aktørene opplyser at selger i de fleste eiendomsoverdragelsene nå er et AS. En gjennomgang av sakene fra Oslo viser at selger var et aksjeselskap i om lag 67 prosent av de innmeldte sakene.

4.3 Ressursbruk

Saker etter leiegårdsloven er ressurskrevende. For selger og kjøper kan saksbehandlingen skape betydelig usikkerhet for både framdriften og resultatet av prosessen, og de fratas viktige deler av rådigheten i den perioden saksbehandlingen varer. For leierne innebærer det å engasjere seg for å få gjennomført overtakelse etter leiegårdsloven omfattende ressursbruk. Beboerne som vi har intervjuet, forteller at oppfølgingen i de to sakene har krevd at en til to personer i praksis har arbeidet med dette på fulltid i de mest intense periodene, mens andre har brukt all fritid eller store deler av fritiden. Arbeidet har eksempelvis gått ut på å sette seg inn i regelverk, møte med potensielle investorer, kommunisere med kommunen og advokater, beboermøter, utarbeide notater til politikere, medier og beboere og etablere Facebook-side, forsøke å få lån i bank/hjelp fra familie for å få gjennomført eget kjøp, hjelpe andre beboere med finansiering.

Det har også vært personlig belastende å følge opp sakene. For enkelte av leierne har også engasjementet i forkjøpsrettsaken innebåret en betydelig økonomisk risiko, både i forbindelse med garantistillelse og lån til ervervet, der også familiemedlemmer er involvert. Som illustrasjon kan det nevnes at leierne i begge sakene der vi har gjort intervjuer, har hatt mange advokater og flere investorer inne i bildet. De har vært igjennom rettstvister og klagesaksbehandling.

¹³ I oversikten nedenfor over potensialet i boligmarkedet er det gjennomsnittlige antallet boliger i hvert blokkbygg 13 i Bergen, 24 i Oslo og 14 i Trondheim, tabell 4.1.

Kommunene har ikke nøyaktig oversikt over ressursbruken til slike saker. De har en fast bemanning på oppfølging av meldinger om overdragelser. Men også andre enheter i kommunene er involvert, og ressursbruken øker kraftig i de sakene det kommer opp krevende rettslige problemstillinger og der det blir aktuelt å bruke forkjøpsretten. I 2017 opplyste Oslo kommune til Kommunal- og moderniseringsdepartementet at de brukte minst to årsverk på saker etter leiegårdsloven. Nå opplyser kommunen at ressursbruken har økt som følge av endringer i instruks. Boligbygg Oslo KF og alle bydelene er nå inne i sakene. Det samme gjelder Kommuneadvokaten, som ofte er inne når det blir ja- flertall og som fører skjønnssaker i retten, men som også ellers er med når det kommer opp kompliserte juridiske spørsmål. Ressursbruken har også økt som følge av politisk interesse. Arbeid med ny instruks, lovendringsforslag, svar på spørsmål fra bystyret og andre oppdrag fra politisk ledelse på området i tillegg til arbeid med brevmalere og annen informasjon, har bidratt til å øke ressursbruken uten at det kan tallfestes.

Bergen kommune opplyser at 1/3 stilling er satt av til saker etter leiegårdsloven, men at det av og til går med mer tid, særlig når det kommer store saker med mange leiligheter eller sakene reiser mer kompliserte problemstillinger. Internt i kommunen er det Plan- og bygningsetaten som behandler sakene, men de forelegges for to byrådsavdelinger. Sakene går så til byrådsavdeling for klima, miljø og byutvikling, og til slutt til byrådet og eventuelt også til bystyret dersom det er aktuelt å bruke forkjøpsretten. Trondheim kommune har ikke tallfestet ressursbruken, men én saksbehandler håndterer oppfølgingen av sakene. Når forkjøpsrett blir aktuelt eller særlige problemstillinger oppstår, øker ressursbruken, og da går mye av dagene og ukene med til slike saker. Kommuneadvokaten er også involvert i flere av sakene. De opplyser at krevende juridiske problemstillinger dukker opp i saker etter leiegårdsloven.

Samlet sett er inntrykket at saker etter leiegårdsloven krever mye ressurser. Både kommunene og de andre aktørene framhever at sakene om forkjøpsrett har blitt mer kompliserte og derfor mer ressurskrevende enn de var tidligere. Både fellesskapet og de private aktørene, ikke minst leierne i de sakene der beboerne engasjerer seg for å overta gården, bruker mye ressurser på slike saker.

4.4 Potensialet i boligmassen

Her spør vi hvor stort potensialet er for leiegårdslovens forkjøpsrett. Datagrunnlaget for denne analysen baserer seg på matrikkeldata og data fra grunnboka. Det ble foretatt en konkret bestilling til Ambita AS. Dataene ble levert på excel-format og lest inn i analyseprogrammet SAS for videre bearbeiding.

I bestillingen inngikk et bruttoutvalg av bygg på noe over 10 000 for byene Oslo, Bergen og Trondheim. Analyseenheten er bygg, ikke eiendom. Det kan være flere bygg på en eiendom som i prinsippet kan omsettes samtidig i ett større salg. Men her er det altså antall bygg som gir uttrykk for potensialet. I hvert bygg er det oppgitt antall boliger, slik at potensialet for antall boliger i utgangspunktet blir det samme om det er bygg eller eiendom som er enheten.

Det er imidlertid kun bygg som inneholder 5 eller flere boliger som er tatt med. Hvis en eiendom består av tre bygg med 4 boliger i hvert bygg, består eiendommen av 12 boliger. Slike bygg eller eiendommer er ikke med i vårt utvalg. Hvis ett av byggene har 5 eller flere boliger, blir dette bygget med, men ikke de to andre byggene på eiendommen med kun fire boliger i hvert bygg.

En annen betingelse for å komme med i utvalget er at bygget ikke skal være seksjonert. Dette kravet er stilt for å unngå at sameieseksjoner kommer med i utvalget. Hvis et bygg er seksjonert i en boligdel og en næringsdel vil dette bygget ikke komme med selv om det er et bygg med for eksempel 10 utleieboliger. Ifølge Ambita er det få slike bygg som er seksjonert i en boligdel og en næringsdel.

Vi har også fått tilgang til en variabel som sier om det er et borettslag som eier bygget. I analysen er disse tatt ut. Det er videre gjort en sjekk av eierforhold i grunnboken opp mot enhetsregisteret og aksjonærregisteret for å identifisere aksjeleiligheter. Også disse er filtrert bort i beregninger av antall bygg og boliger i tabellene nedenfor. Obligasjonsleiligheter er ikke identifisert. NIBRs egne uttak fra undersøkelsen av leieforhold gjennom spørreundersøkelsen EU-SILC 2018 viser at ingen av leietakerne på landsbasis oppgir å bo i obligasjonsleilighet.¹⁴ Det kan være litt usikkert om respondentene har riktig forståelse av de ulike svaralternativene, men vi legger likevel til grunn at antallet obligasjonsleiligheter er svært lavt, og har ikke laget noen egen kategori for denne organiseringsformen i vår undersøkelse.

Også leiegårder som eies av kommunen har vi filtrert ut. Endelig har vi fått en variabel som sier om fylke, stat eller et offentlig foretak står som eier og har også filtrert bort disse.

Andre variabler som ligger i databestillingen er byggeår (tatt i bruk år), bygningstype, adresse (gateadresse, grunnkrets, postnummer, bydel, kommune), om bygningen har heis, antall eiere av bygget, siste salgstidspunkt og omsetningstype (fritt salg, gave mm) samt kartkoordinater.

Selv om det forekommer at studentboliger selges til private aktører, har vi brukt bygningstype 152 (studenthjem/ studentboliger) for å filtrere ut disse.

I tabellen nedenfor har vi trukket ut borettslag, aksjeboliger, bygninger som er karakterisert som studentboliger og bygg som er eid av kommune eller statlige organer. Etter at vi filtrerte datamaterialet etter våre kriterier stod vi igjen med 2289 aktuelle bygg for byene Oslo, Bergen og Trondheim. Noen av disse byggene kan være mindre aktuelle å vurdere som et potensiale for bruk av kommunal forkjøpsrett enn andre. Vi har derfor firedelt byggene i følgende kategorier

- Småhus (eneboliger, rekkehus, terrassehus o.l.)
- Blokker med boliger
- Bygg for helse og omsorg
- Annet

Bygg for helse og omsorg er helse- og omsorgsbygg i en eller annen form, også private bofelleskap. Til annet hører for eksempel kirkebygg, museer, lagerbygg mm. som altså har 5 eller flere ikke-seksjonerte boliger i bygget og som ikke er eid av stat eller kommune. Tabellen nedenfor viser fordelingen av disse fire byggkategoriene på de tre byene. I tabellen er det også vist hvor mange boliger dette dreier seg om og gjennomsnittlig antall boliger per bygg innenfor hver kategori.

¹⁴ Statistisk sentralbyrå, Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2018. Tema: boforhold, utsatthet og uro for lovbrudd. Notater 2019/14.

Tabell 4.1: Antall bygg og antall boliger hvor kommunal forkjøpsrett potensielt kan benyttes

	Småhus	Blokk	Helse og omsorg	Annet	Sum
Antall bygg					
Bergen	70	588	18	59	735
Oslo	83	813	35	59	990
Trondheim	147	343	32	42	564
Sum	300	1744	85	160	2289
Antall boliger					
Bergen	434	7457	399	704	8994
Oslo	537	19562	909	1539	22547
Trondheim	857	4780	653	453	6743
Sum	1828	31799	1961	2696	38284
Antall boliger per bygg					
Bergen	6	13	22	12	12
Oslo	6	24	26	26	23
Trondheim	6	14	20	11	12
Sum	6	18	23	17	17

Dette er en statusrapportering per mars 2020. Antall og fordeling kan endre seg over tid for eksempel gjennom nybygging, seksjonering og salg til det offentlige.

Det er i Oslo vi finner det største potensialet med 990 bygg som inneholder 22547 boliger. Langt de fleste ligger i byggtypen blokk (86,8 prosent). For alle tre byene er den tilsvarende andelen 83 prosent. Bergen har 735 bygg med til sammen 8994 boliger og Trondheim 564 bygg med 6743 boliger.

I neste tabell angir vi andelen bygg som er bygget i 2001 og senere, sist er omsatt i løpet av de siste 10 årene og andelen som har heis.

Tabell 4.2: Andelen bygg etter byggeår 2001 og senere, omsatt siste 10 år og andel med heis. Prosent

	Småhus	Blokk	Helse og omsorg	Annet	Sum
Bygget 2001 og senere					
Bergen	0	3	7	2	2
Oslo	1	7	18	2	7
Trondheim	1	8	12	21	7
Alle	1	6	13	6	5
Omsatt siste 10 år %					
Bergen	25	37	12	24	34
Oslo	45	34	36	37	35
Trondheim	37	42	10	44	39
Alle	37	37	21	34	36
Andel som har heis %					
Bergen	0	9	50	42	12
Oslo	2	26	43	32	25
Trondheim	0	15	34	31	14
Alle	1	18	41	36	18

Kun fem prosent av byggene er bygget i 2001 og senere. Byggene for helse og omsorg er til dels av nyere dato enn de andre byggetypene. Når det gjelder omsatte bygg, er det ikke noe krav om registrering i grunnboken når et aksjeselskap omsettes. Å organisere leiegårder som aksjeselskap er blitt mer vanlig. Likevel er det en betydelig andel som er omsatt de siste 10 årene, 36 prosent. Andelen er høyest i Trondheim med 39. Det er 18 prosent av blokkboligene som har heis, en betydelig lavere andel i Trondheim enn i de andre to byene.

Nærmere om lokalisering i de enkelte byene

Her viser vi hvordan boligene er lokalisert geografisk i de de ulike byene. Vi bruker bydel i denne framstillingen.

Oslo

Tabell 4.3: Bygg etter bydel og type bygg. Antall bygg. Oslo

	Småhus	Blokk	Helse og omsorg	Annet	Sum
Alna	2	10	2	3	17
Bjerke	4	6	.	3	13
Frogner	10	199	1	11	221
Gamle Oslo	9	106	2	3	120
Grorud	1	5	1	.	7
Grünerløkka	5	139	4	5	153
Marka	1	4	.	3	8
Nordre Aker	7	46	5	1	59
Nordstrand	10	11	7	1	29
Sagene	2	63	4	2	71
Sentrum	.	10	.	8	18
St. Hanshaugen	13	165	4	13	195
Stovner	.	3	1	.	4
Søndre Nordstrand	2	7	1	2	12
Ullern	4	16	1	1	22
Vestre Aker	10	20	1	1	32
Østensjø	3	3	1	2	9
Sum	83	813	35	59	990

Tabell 4.4: Antall boliger etter bydel og type bygg. Antall boliger. Oslo

	Småhus	Blokk	Helse og omsorg	Annet	Sum
Alna	10	226	128	100	464
Bjerke	20	519	.	77	616
Frogner	71	4019	11	517	4618
Gamle Oslo	48	2101	109	22	2280
Grorud	5	79	46	.	130
Grünerløkka	28	3293	143	101	3565
Marka	9	115	.	164	288
Nordre Aker	45	2198	111	72	2426
Nordstrand	62	147	79	15	303
Sagene	17	1871	100	174	2162
Sentrum	.	264	.	109	373
St. Hanshaugen	95	3724	136	141	4096
Stovner	.	175	12	.	187
Søndre Nordstrand	11	89	9	16	125
Ullern	24	362	12	8	406
Vestre Aker	76	275	8	6	365
Østensjø	16	105	5	17	143
Sum	537	19562	909	1539	22547

De aktuelle boligene har tyngdepunkt i Oslos indre bydeler ved at 76 prosent av boligene ligger i bydelene Frogner, St. Hanshaugen Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene. Bare 6 prosent ligger i Groruddalen og et ubetydelig antall i Søndre Nordstrand.

Bergen

Tabell 4.5: Bygg etter bydel og type bygg. Antall bygg. Bergen

	Småhus	Blokk	Helse og omsorg	Annet	Sum
Arna	2	6	.	.	8
Bergenhus	13	452	7	41	513
Fana	1	15	1	3	20
Fyllingsdalen	.	2	1	1	4
Laksevåg	12	19	2	3	36
Ytrebygda	1	1	3	4	9
Årstad	36	88	4	6	134
Åsane	5	5	.	1	11
Sum	70	588	18	59	735

Tabell 4.6: Antall boliger i etter bydel og type bygg. Antall boliger. Bergen

	Småhus	Blokk	Helse og omsorg	Annet	Sum
Arna	10	47	.	.	57
Bergenhus	71	5243	258	525	6097
Fana	6	159	11	21	197
Fyllingsdalen	.	66	8	5	79
Laksevåg	71	180	31	32	314
Ytrebygda	5	8	38	38	89
Årstad	240	1707	53	78	2078
Åsane	31	47	.	5	83
Sum	434	7457	399	704	8994

Også i Bergen er de fleste boligene lokalisert i indre by. Bydelene Bergenhus og Årstad har 91 prosent av de potensielle forkjøpsboligene.

Trondheim

Tabell 4.7: Bygg etter bydel og type bygg. Antall bygg. Trondheim

	Småhus	Blokk	Helse og omsorg	Annet	Sum
Heimdal	9	6	1	1	17
Lerkendal	53	25	11	1	90
Midtbyen	55	148	11	34	248
Østbyen	30	164	9	6	209
Sum	147	343	32	42	564

Tabell 4.8: Antall boliger i etter bydel og type bygg. Antall boliger. Trondheim

	Småhus	Blokk	Helse og omsorg	Annet	Sum
Heimdal	55	185	8	5	253
Lerkendal	312	1019	183	13	1527
Midtbyen	325	1845	205	371	2746
Østbyen	165	1731	257	64	2217
Sum	857	4780	653	453	6743

I Trondheim er det en større spredning mellom bydelene, men med få boliger i Heimdal. Midtbyen har 40,7 prosent av de potensielle forkjøpsrettsboligene.

4.5 Oppsummering

Det meldes om mange overdragelser, men det er svært liten bruk av forkjøpsretten. Det er grunn til å merke seg økningen i å bruke forkjøpsrett på vegne av kommunen i Oslo siste år.

Ressursbruken i saker etter leiegårdsloven må sies å være stor i forhold til den lave realiseringen av målet om at loven skal hjelpe leiere til å bli eiere.

Det er fortsatt leiegårder som, dersom de overdras, kan være aktuelle for forkjøpsrett etter leiegårdsloven. Dersom ønsket er at forkjøpsretten skal brukes i større utstrekning, er det muligheter i eiendomsmassen. Leiegårdene ligger først og fremst i sentrumsområdene.

5 Avgjørende stadier i saker etter leiegårdsloven

5.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan leiegårdsloven fungerer på avgjørende stadier i prosessen som kan lede fram til at forkjøpsretten tas i bruk. Det første stadiet har vi kalt overdragelsesstadiet. Så tar vi for oss situasjonen der leierne, studentsamskipnad eller kommunen selv vurderer og avgjør om de ønsker at forkjøpsretten skal gjøres gjeldende. Deretter ser vi spesielt på om leiere greier å stille sikkerhet. Til slutt går vi inn på om saksbehandlingsprosessen forlenges ved at det blir begjært skjønn for å få fastsatt hvilken verdi som skal legges til grunn ved.

5.2 Overdragelsesstadiet

Når en utleier ikke lenger ønsker å eie leiegården, er det flere alternative måter å gå fram på. Valg av framgangsmåte har betydning for om leiegårdsloven kommer til anvendelse eller ikke. Vi ser for eksempel at boligbyggelag omdanner leieboliger til borettslag, slik at leietakerne enten kan kjøpe eller flytte. Gårder kan også seksjoneres, slik at statusen som leiegård opphører, jf. leiegårdsloven § 1 andre ledd. Som nevnt er det grunn til å tro at flere leiegårder enn tidligere vil bli seksjonert som følge av at leietakeres rett til å kjøpe til redusert pris er falt bort.

Oslo kommune har vist til at det kan forekomme situasjoner der overdragelsen skjer i forkant av seksjoneringsbegjæringen, men uten at melding er sendt til kommunen i forbindelse med overdragelsen. Det er da uklart om leiegårdsloven § 1 setter et lovmessig hinder for kommunens utøvelse av forkjøpsrett i etterkant av seksjoneringsbegjæringen, og kommunen har foreslått lovendringer for å sikre at forkjøpsrett ikke blir avskåret på denne måten.¹⁵

Fra bransjehold er det kommet fram at kravet om at inndelingen av gårder som seksjoneres må være byggemeldt og godkjent i praksis ofte er til hinder for at seksjonering blir gjennomført. Lovgrunnlaget for kravet er eierseksjonsloven § 7 tredje ledd. Denne bestemmelsen kom med den nye eierseksjonsloven. I forarbeidene til loven er det presisert at

«[s]eksjonering til bolig kan bare skje dersom søkeren kan dokumentere at boligseksjonene som angis i søknaden er lovlig etablerte boenheter etter plan- og bygningsloven.»¹⁶

En konsekvens av dette kan bli at de gårdene som «blir igjen» som leiegårder, vil være gårder som ikke har fått eller vil få nødvendig godkjenning. Et spørsmål som bør vurderes nærmere er hvilke konsekvenser dette bør få for praktiseringen av leiegårdsloven. Det vil neppe være en god ordning at leiere blir eiere av ikke-godkjente bygg, og kommunene og studentsamskipnadene vil neppe være interessert i slike bygninger.

I forbindelse med overdragelsen er det også interessant å se hvordan selger forholder seg til leierne og leieforholdene. Noen vil kunne være interesserte i å «tømme» gårdene for leietakere før overdragelsen, og posisjonerer seg aktivt for å oppnå det.

Det er ikke alle overdragelser av leiegårder som faller inn under leiegårdsloven. Et viktig unntak er overdragelser ved arv, skifte eller ekspropriasjon, samt overføring til nærmeste familie, jf. leiegårdsloven § 2. I tillegg kommer praksis i kommunene om å ikke gjøre forkjøpsretten

¹⁵ Oslo kommune *Kommunal forkjøp til leiegårder – forslag til lovendringer*, bystyresak 335/19 av 13.11.2019

¹⁶ Prop. 39 L (2016-2017) Lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven) s. 154.

gjeldende når overdragelsen skjer mellom samme eierinteresser, se for eksempel Oslo kommunes instruks punkt 3.

For at overdragelsen skal være omfattet av loven, må også lovens krav til hva som skal regnes som leiegård være oppfylt. Reglene er gitt i leiegårdsloven § 1, som sier at det må dreie seg om en «utleieeiendom», hvor mer enn halvparten av bruksarealet er innredet til beboelse og inneholder minst fem boliger. Dette kan reise spørsmål om hva som skal regnes som «en eiendom» og hvordan bruksarealet, herunder forholdet mellom næringsarealer og boligarealer, skal beregnes. Videre kan også spørsmålet om hva som skal utgjøre en «bolig» måtte vurderes nærmere. Oslo kommune har også foreslått å klargjøre noen slike spørsmål i lovendringsforslaget sitt. Slik klargjøring er også etterspurt fra de andre kommunene.

Når melding er sendt til kommunen, skal kommunen kontrollere at all nødvendig informasjon er gitt. Kravene til innholdet i slike meldinger framgår av forskrift til leiegårdsloven.¹⁷ Videre skal kommunen kontrollere at overdragelsen er omfattet av leiegårdsloven. Dersom kommunen ser at saken for eksempel gjelder en overdragelse mellom ektefeller, skal saksbehandlingen avsluttes.

5.3 Ønsker leierne, studentsamskipnad eller kommunen å overta gården?

5.3.1 Innledning

Når kommunen har kommet til at overdragelsen er omfattet av leiegårdsloven, er neste skritt å avklare om leiere, studentsamskipnad eller kommunen ønsker å overta gården. Dette stadiet består av to steg. Først må de relevante aktørene få informasjon om at forkjøpsrett kan være aktuelt, og så må de ta stilling til om de ønsker at den skal gjøres gjeldende. Her skiller vi mellom leiere, studentsamskipnad og kommunen selv.

5.3.2 Leietakerne

5.3.2.1 Utgangspunktet – få leietakere viser interesse

Det lave antallet saker må kunne ses som et uttrykk for at få leietakere engasjerer seg for at forkjøpsretten skal brukes på deres vegne. Samtidig er det ikke gitt at dette betyr at leietakerne ikke ønsker at det skal skje.

Spørreundersøkelsen til beboerne i gårder som er overdratt i 2018 og 2019 der forkjøpsretten ikke ble brukt, ga så lav svarprosent at svarene ikke gir grunnlag for en statistisk analyse, og bare må ses på som kvalitativ informasjon. Samtidig sier den lave svarprosenten noe om hvordan leietakerne i slike gårder forholder seg til henvendelser om leiegårdsloven. Dette henger godt sammen med hele problemkomplekset, og er med på å bekrefte bildet av hvordan leiegårdsloven virker overfor leierne, der de i svært liten grad kommer på banen. En av de mest aktive beboerne i JA-NEI-gården i Oslo uttrykte det slik: «Vi har banket på mange dører.» Der opplevde de at personlig oppfølging var helt nødvendig overfor mange av beboerne, brev og epost ble i liten grad besvart.

Kommunene opplyser at det er svært sjelden at beboere svarer på informasjonen fra kommunen, få kommer på informasjonsmøter og de får inn stemmesedler fra en svært liten andel av beboerne. Et sitat fra Trondheim kommune kan illustrere:

«Fra 2016 har vi ikke hatt noen saker bortsett fra den ene overtakelsen i 2017 der det har vært engasjement fra beboerne, bortsett fra en, der én beboer var interessert.»

¹⁷ Forskrift av 15.01.1993 nr. 30 om hvilke opplysninger som skal gis i melding om salg av leiegård.

5.3.2.2 Tidligere forskning

Vi har lite tilgjengelig faglitteratur om praktiseringen av leiegårdsloven. I 2005 gjorde Ingar Brattbakk en kartlegging av forkjøpsretten i Oslo, der hovedproblemstillingen var «Hvorfor så få beboerkjøp?».¹⁸ På det tidspunktet ble forkjøpsretten brukt på vegne av beboerne 4-8 ganger i året. Dette tallet har gått ned, slik at problemstillingen har blitt enda mer aktuell siden sist. Hovedfunnene fra 2005 viser at visse trekk ved beboerne har betydning. Det er nødvendig med økonomiske, sosiale og kunnskapsmessige ressurser for å gjennomføre en forkjøpsprosess. I tillegg har det betydning om de vurderer boligen som midlertidig. Videre har det betydning om beboerne kan inngå allianser med eksterne investorer og organisatorer. Dette er nødvendig, blant annet for å kunne overta tomme leiligheter og leiligheter der beboerne ikke kjøper gjennom forkjøpsprosessen. Rapporten viser også at ny gårdeier i noen tilfeller utøver press og annen påvirkning for å unngå at beboerne vil bruke forkjøpsretten. Videre har leiegårdene og leilighetenes størrelse og standard betydning, og i tillegg kommer vurderingen av om leiegårdens omsetningspris innebærer et godt kjøp for leietakerne eller ikke. Til slutt viser rapporten at kommunens informasjon og oppfølging overfor beboerne har betydning, og peker på flere muligheter til forbedring fra kommunens side. Mange av disse elementene er sikkert fortsatt aktuelle, og noen har trolig fått forsterket betydning.

I undersøkelsen fra 2005 er det skilt mellom gårder der et flertall av beboerne stemte for forkjøp og forkjøp er gjennomført (JA-gårder), gårder der flertallet stemte for forkjøp uten at forkjøpet ble gjennomført (JA-NEI-gårder) og gårder der flertallet av beboerne ikke ønsket forkjøp (NEI-gårder). Her har vi ikke delt inn sakene etter denne systematikken, vi har nøydt oss med å registrere om forkjøpsretten har vært brukt eller ikke. Samtidig ser vi at det er av betydning for å forstå feltet om det har vært en JA-NEI-prosess. Grunnen til at vi ikke har gått inn i det på denne måten, er at det har vært så få saker. I Oslo har det fra 2015 bare vært én sak som kan karakteriseres som en tydelig JA-NEI-sak. Der har vi intervjuet sentrale aktører fra beboerne.

5.3.2.3 Midlertidighet i utleiemarkedet

Kommunene opplyser at utleiemarkedet er sterkt preget av midlertidighet. Leietakerne er i liten grad organisert, de er betegnet som «en svært flyktig gruppe». I Bergen og Trondheim er kommunenes inntrykk at en stor andel av leietakerne er studenter. En gjennomgang av statistikk for botid blant leietakere bekrefter dette bildet.

¹⁸ Brattbakk, Ingar *Kommunal forkjøpsrett til leiegårder. Hvorfor så få beboerkjøp? Kartlegging av forkjøpsretten i Oslo fra 01.01.2004 til 30.04.2005.*

Tabell 5.1: Botid i nåværende bolig. Bosatte husholdninger i tettsteder på 100 000 innbyggere eller mer. Alle leietakere. Prosent

Botid	Småhus			Blokk			Alle hustyper		
	Norsk	Andre	Alle	Norsk	Andre	Alle	Norsk	Andre	Alle
- 2 år	63	72	66	71	71	71	67	71	69
3-4 år	17	17	17	13	15	14	15	16	15
5-9 år	8	6	8	8	10	9	8	9	8
10+ år	11	5	9	8	4	6	10	4	7
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N=	85	53	138	102	72	174	187	125	312

Kilde: Egne analyser av EU-SILC 2018 (European survey of income and living conditions – SSB)

Sju av 10 har en botid på 2 år eller mindre, mens 15 prosent har en botid på mellom 3 og 4 år. Det er liten variasjon mellom hustyper og mellom etnisk norske og andre.

Tabell 5.2: Botid i nåværende bolig. Bosatte husholdninger i tettsteder på 100 000 innbyggere eller mer. Leietakere i boliger som ikke er eid av stat og kommune og ikke er bosatt i samme bygg som eier. Prosent

Botid	Småhus			Blokk			Alle hustyper		
	Norsk	Andre	Alle	Norsk	Andre	Alle	Norsk	Andre	Alle
- 2 år	59	63	61	69	72	70	65	68	67
3-4 år	21	18	20	15	16	15	17	17	17
5-9 år	12	16	14	3	12	7	6	13	9
10+ år	8	3	6	13	.	8	11	1	7
Sum	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N=	27	22	49	52	33	85	79	55	134

Kilde: Egne analyser av EU-SILC 2018 (European survey of income and living conditions – SSB)

Avgrenses leietakerne slik at de som bor i samme hus som eieren tas ut og at boligen ikke skal være eid av kommune eller stat, finner vi et nokså likt mønster som i første tabell.

Den høye graden av midlertidighet i leiemarkedet må antas å påvirke i hvilken grad leierne ønsker å bli eiere av den boligen de faktisk leier og i hvilken grad de engasjerer seg i forkjøpsaker.

5.3.2.4 En lov for gamle dagers leieforhold?

Flere informanter har påpekt at leiegårdsloven er utformet for en type leieboere som «ikke fins lenger». Tidligere var det et kjennetegn ved mange leietakere at de hadde lang botid i gården og ellers helt «vanlige» inntekts- og formuesforhold. Loven skulle fange opp tilfeller der de ville kunne miste en stabil bolig som følge av at de fikk en ny gårdeier. I dag framhever mange at alle som er i stand til det og ønsker det, vil ha kjøpt egen bolig allerede, slik at de som leier er folk med dårlig økonomi eller selvvalgt midlertidig boform.

Fra en av kommunene har vi denne situasjonsrapporten:

«Det har skjedd et skifte. Tidligere leide folk i flere generasjoner og hadde langvarige leiekontrakter. Leiemassen er endret. Det er mye midlertidighet i leiegårdene. Det er også en utfordring med korte kontrakter, ofte brukes treårskontrakter. Ut i fra deltakelse på informasjonsmøter ser vi at den relasjonen leietakerne har til hverandre er endret i forhold til i gamle dager. De kjenner ikke hverandre.»

Endringen i leiemarkedet ser først og fremst ut til å handle om at de langsiktige leieforholdene ikke er utbredt lenger. Det har å gjøre med at selve leien er deregulert og at leiekontraktene i svært mange tilfeller er kortidskontrakter (3 år er vanlig). Dermed er de leieforholdene som gav langsiktig leie, kanskje til en regulert pris, ikke lenger et typisk leieforhold. Nå er et typisk leieforhold tidsbegrensende kontrakter og markedsleie/gjengs leie.

Det store innslaget av eid bolig i Norge innebærer ikke at behovet for å leie bolig er falt bort. Oslo har den høyeste andelen leietakere blant de norske fylkene med 26 prosent.¹⁹ Ifølge SSB er det blitt mindre vanlig for unge å eie egen bolig. Eierandelen nådde toppen i 2007, da 73 prosent av unge i starten av 30-årene eide egen bolig. Ti år senere var andelen 67 prosent.²⁰

Spørreundersøkelsen som er gjort i dette prosjektet kan gi et bilde basert på de få som har svart, og vi gjengir vi noe fra dette materialet her. Vi har fått fem svar, fire fra Trondheim og ett fra Oslo. Alle oppgir å ha bodd under to år i gården og alle bor i kollektiv. Alle svarer ja på at de har fått informasjon fra kommunen om at forkjøpsrett på vegne av beboerne var aktuelt. Ellers viser svarene at ingen av dem har gått videre inn i temaene som har betydning for at forkjøpsretten skal gjøres gjeldende. Spørsmålet om kommunen informerte om hvordan de kunne gå fram for å skaffe finansiering, spørsmålet om det ble etablert samarbeid mellom naboene i forbindelse med at forkjøpsretten ble aktuell, spørsmålet om det var flertall blant beboerne for å overta gården og spørsmålet om beboerne stilte sikkerhet overfor kommunen, ble alle besvart med enten nei eller vet ikke.

Når det gjelder leietakernes opplevelse av boligsituasjonen i forbindelse med at leiegården overdras, vil vi også vise til opplysninger som vi har fått i en telefonsamtale med en leietaker som hadde fått spørreskjema og utfyllende informasjon i åpent felt i spørreundersøkelsen fra en av respondentene. Begge gir et bilde av en svært ustabil bosituasjon. De beskriver begge utstrakt hyblifisering i gården. En har bodd i gården sammen med samboer i flere år, de betaler nå 20 000 kroner i husleie per måned. I andre leiligheter i gården bor det nå fem personer, som alle betaler 7000 kroner hver per måned. Det er problemer med søppel, og det er arbeidsbråk hele døgnet. På julaften varte byggearbeidene til kl. 2100. Strømmen blir kuttet uten varsel. Før overdragelsen var det stabilt, men bortsett fra i egen leilighet er nå alle beboerne skiftet ut. Det er bare kortsiktige leieforhold.

Den andre leietakeren opplyser at leieprisene har doblet seg etter salget. Det har vært store problemer med søppel og låsing av portene, slik at det er blitt innbrudd.

«Det bor nå dobbelt så mange i mesteparten av leilighetene som det gjorde før salget, uten at standarden (som er lav fra før) er hevet. Jeg venter på dagen vår leilighet skal få flere soverom, da må vi flytte. Nabogårdene virker å mistriives med å dele bakgård med denne utleiemaskinen. Det skjønner jeg. Før leide vi av privatpersoner, de eide hele gården og alt fungerte fint.»

I den ene gården der vi har gjort intervju, opplevde leietakerne først at selger prøvde å kaste dem ut, og så at kjøper gjorde det, men de «klamret seg fast» til de kom igjennom rettssak om verdifastsettelsen. Dette må sies å være en svært utsatt boligsituasjon, og noe de færreste ville velge. Disse beboerne har også snakket med andre beboere som har opplevd saker etter leiegårdsloven tidligere, og oppgir at de har møtt mennesker som er livredde og traumatiserte etter disse sakene.

Bergen kommune nevner som et eksempel på hvordan leiemarkedet kan fungere i slike situasjoner at de prøvde å bruke forkjøpsretten på egne vegne for å sanere en utleieeiendom uten å lykkes i det. Kommunen opplyser at dette var veldig dårlige boliger. Det var 40 utleieenheter der, nå er det 60, og det karakteriseres som «hyblifisering på sitt verste».

¹⁹ Folkehelseinstituttet, Kommunehelse statistikkbank <http://khs.fhi.no/webview/> lest 25.03.2020.

²⁰ SSB analyse 2019/23: *Unge på bolimarkedet* <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/faerre-unge-kjoper-bolig> lest 25.03.2020.

Kommunen viser også til at korttidsutleie brukes i større grad, det gjelder også der leiligheter kjøpes opp av foretak. Gårder som omfattes av leiegårdsloven leies typisk ut på korttid.

Utleiemarkedet er også preget av et stort omfang av småskalautleiere, og det kan tenkes at leiegårdene utgjør et mer stabilt alternativ enn «sokkelleiligheten til Hvermannsen», slik en av informantene framhever. Leiegårder kan ha bedre potensiale til å oppfattes som et hjem på lang sikt. Beboerundersøkelsen i dette prosjektet er begrenset, men den informasjonen vi har fått, gir likevel et bilde av at leiemarkedet er preget av midlertidighet og korttidskontrakter, og at de som opplever at leiegården overdras kommer i en særlig ustabil og belastende bosituasjon.

5.3.2.5 Informasjon til leietakerne og leietakernes møte med de øvrige aktørene

Alle kommunene sender brev til leietakerne som den som har sendt melding har oppgitt at bor i gården og orienterer om at overdragelsen av leiegården gir mulighet for at kommunen kan bruke forkjøpsrett på vegne av leietakerne. Oslo kommune arrangerer informasjonsmøte i EBYs lokaler for beboerne i hver enkelt sak, Bergen og Trondheim gjør dette på forespørsel. I Trondheim skjedde det sist for et par år siden. Oslo kommune gir også mulighet for å få dekket inntil 50 000 kroner av utgiftene i forbindelse med saken dersom saken ikke fører fram for beboerne. Kommunenes ansatte svarer også på spørsmål fra leietakerne.

Leietakerne må organisere en mulig overtakelse sammen. Det krever ildsjeler, finansiering og felles løft med banken. De får ansvar for tomme boliger og ansvar som utleier for dem som ikke er med. Mye undersøkelser må gjøres på veldig kort tid.

Trondheim kommune har erfaring med én sak der forkjøpsrett ble gjort gjeldende på vegne av beboerne, som nevnt gikk tre beboere fra leie til eie i saken. Kommunen beskriver det som «et ordentlig løft» for leietakerne å gjennomføre en slik prosess, særlig det å måtte overta hele leiegården, og viser til at beboerne i den aktuelle saken var «veldig ressurssterke». Blant annet sto en av dem i et nært forhold til investoren som deltok.

Bergen kommune beskriver en sak fra 2015 der kommunen bisto aktivt for å legge til rette for beboerovertakelse.

«Startlån og tilskudd ble helt konkret informert om. Vi brukte kontaktlista, de etablerte en arbeidsgruppe etter oppfordring fra oss, med kontaktpersoner for oss, vi hadde to informasjonsmøter der. Vi organiserte beredskap i egen etat, slik at vi fikk fortløpende og rask saksbehandling, og vi prioriterte sakene. Konklusjonen ble at det ikke var mulig å finansiere. Ingenting er rimelig i Bergen sentrum nå.»

Selv om kommunen legger til rette ved å gi informasjon og holde møter, beskriver leietakerne som har vært intervjuet møtet med kommunen som vanskelig. De har fått informasjon, men de har ikke fått hjelp til å forstå hva som er viktig for å ivareta sine egne interesser i forkjøps-saken. De uttrykker også at kommunen har gått langt i å fraråde å forsøke å gjøre forkjøpsretten gjeldende.

To elementer står helt sentralt for leietakerne i slike saker. For det første bør de ha et eget grunnlag for å vurdere leiegårdens verdi. For det andre må de få med seg en investor som kan være med og kjøpe tomme leiligheter og leiligheter som fortsatt skal leies ut.

I praksis har det vist seg å være viktig for beboerne å få en uavhengig takst på gården for å vurdere kommunens krav om garantistillelse, overdragelsessummens størrelse og hvorvidt det er et godt kjøp eller ikke. I JA/NEI-gården viser beboerne til at kommunen ikke ga noe råd om å innhente slik takst.

«De visste ikke hva som var hensiktsmessig for oss, de var ikke klare på noen ting.»

I den innledende fasen opplevde beboerne i denne gården at investoren som var inne i bildet frarådet å innhente egen takst. Beboerne hadde ikke forhåndskunnskaper om betydningen av dette. Da en tredje instans etter hvert kom inn i prosessen og anbefalte å innhente egen takst, gjorde de det likevel ikke. Det var ingen av dem som sto klare til å betale for en slik takst. Disse beboerne fikk informasjon fra kommunen om at inntil 50 000 kroner kunne dekkes dersom saken ikke førte fram, men det var ikke sagt noe om hvordan et slikt beløp burde brukes.

«Det er veldig surt å tenke tilbake på, men vi visste ikke bedre.»

Videre er det viktig for beboerne å få kontakt med en ekstern investor med tanke på å overta alle leilighetene i gården, også de som ikke blir overtatt av beboere. USBL har vært aktivt inne som slik investor, men også andre aktører. Leietakerne opplevde at kommunen ikke informerte om hvordan en kunne gå fram for å skaffe finansiering. Oslo kommune har opplyst at de sier at det er viktig å ta tak i finansieringen raskt, og de oppfordrer til å kontakte rådgiver og finansieringsinstitusjon tidlig. Mange leietakere vil ha behov for råd og bistand i en slik situasjon, de er for eksempel ofte ikke vant til å håndtere det å skaffe garanti for over 100 millioner kroner.

Det ser ut til at beboere som har engasjert seg i saker etter leiegårdsloven har større forventninger til kommunens veiledning enn det som innfris. De opplever ikke at kommunen er en «hjelper» for beboerne. Tvert imot ser de som har vært involvert i kommunen som en instans som har et nært forhold til eiendomsbransjen. Dette gjelder både EBY og kommuneadvokaten.

Når overdragelsen er skjedd ved salg av aksjer, opplever beboerne at de må skaffe garanti og finansiering uten at prisen på leiegården er fastsatt og kjent. Beboerne som er intervjuet stiller spørsmål ved størrelsen på kommunens garantikrav, som de mener at heller ikke har grunnlag i noen risiko for kommunen, i og med at kommunen kan frafalle forkjøpet innen fire uker etter at et skjønnet er avgjort. Beboerne opplever også at de må forplikte seg skriftlig til å kjøpe leilighetene til en ukjent pris uten mulighet til å trekke seg når skjønnet er avgjort. For en person med svak økonomi er dette nærmest en umulighet.

Fra kommunens side er rollen i forvaltningen av leiegårdsloven å delta i en prosess og treffe vedtak, men de er opptatt av å heller ikke være «driver», og de viser til at de har tydelige kriterier for når de skal vedta å gjøre forkjøpsretten gjeldende. Generelt opplever kommunen at det er forventninger til at kommunen skal sørge for at intensjonen bak loven om at leietakere skal bli eiere blir oppfylt, men kommunen må også følge regelverket slik det er. De ser også at det er vanskelig å unngå å subsidiere beboere i leiegårder som overdras i forhold til helheten av innbyggere som trenger bistand til å gå fra leie til eie dersom det skal tas en mer aktiv rolle.

Kommunens veiledning og leietakernes møte med kommunen behøver ikke i seg selv å være avgjørende for om leietakerne ønsker å overta gården eller ikke. Samtidig er det grunn til å ta de aktive leietakernes erfaringer på alvor. Dette er personer med stor kapasitet. Når deres erfaringer er såpass negative, er det kanskje ikke grunn til å tro at andre leietakere vil oppleve det som enklere å finne fram til den informasjonen som er viktig for dem.

Kommunens rolle i sakene etter leiegårdsloven er ikke nødvendigvis å være en hjelper for leietakerne, kommunen skal opptre ryddig i forhold til alle aktørene. Veiledningsplikten er der, men det kan være grunn til å spørre hvor langt kommunen skal gå i slike saker. Kanskje har kommunen vært i overkant tilbakeholden med å gi bistand når det gjelder hva som er viktig for at leietakerne skal kunne overta gården dersom de ønsker det og det er mulig. Et sitat fra Oslo kan illustrere:

«Vi er nøytrale overfor leietakerne. De trenger trolig et kontaktpunkt, men det er noe mer enn vi har mulighet til å levere.»

Leietakerne som vi har intervjuet har gjort mye for å formidle informasjon om saken sin, og peker på det som viktig for å nå fram. En av disse er journalist, og viser til at det er helt nødvendig å

kunne få fram budskapet sitt på en enkel og tydelig måte. Fagbakgrunnen har vært viktig i så måte. I den andre gården har de hatt en profesjonell filmskaper med som har dokumentert prosessen. Beboerne i begge gårdene har også egne åpne Facebook-sider der de løpende legger ut materiale. De hevder at dette har hatt svært stor betydning. Informasjonsarbeidet har vært helt nødvendig. Denne typen innsats kan ikke forventes i de fleste leiegårder som overdras.

5.3.2.6 Økonomi

De få signalene vi har fått fra leietakere i forbindelse med surveyen, blant annet i telefonsamtale om undersøkelsen og ved utdelingen, tilsier at leietakerne har fått informasjon fra kommunen, men at de ikke går videre i en forkjøpsprosess fordi de ser overtakelse som helt urealistisk økonomisk sett. Utgangspunktet er at de ikke har egenkapital og inntekt som setter dem i stand til å kjøpe egen bolig. De har fått oppgitt hva leiegården er overdratt for og at leietakerne må overta hele gården, og beløpet er i seg selv avskrekkende nok. Muligheten for å kjøpe sammen med naboene anses heller ikke som gode. Økonomi var oppgitt som en viktig grunn til at leietakere ikke overtok i undersøkelsen fra 2005. Utviklingen i eiendomsmarkedet i storbyene gir ikke grunn til å tro at det har blitt noe lettere.

Bergen kommune oppgir økonomi som den viktigste barrieren for beboerovertakelse. Beboerne har ikke finansielle muskler, selv om de kan få startlån og tilskudd fra kommunen. De må ha inntekt som kan vurderes som varig og stabil, trygd eller arbeid. Hvis ikke, går det ikke. De viser også til at statlig bostøtte fases ut.²¹ Oslo kommune opplyser at fram til 2007-2008, var det billigere å kjøpe bygård per leilighet enn enkeltleilighet. Nå er det blitt dyrere. Prisnivået er den største bøygen. Folk har ikke råd, de klarer ikke å finansiere et kjøp av hele gården. Og kommunen skal ikke ta en del av beløpet.

Det er en særskilt økonomisk utfordring at beboerne må overta hele gården, også de leilighetene som ikke blir overtatt av leietakere og tomme leiligheter. Dette utgjør en tilleggsbyrde sett i forhold til det som kreves økonomisk ved kjøp av egen bolig.

5.3.2.7 Flertall blant leietakerne?

For at forkjøpsretten skal kunne gjøres gjeldende på vegne av leietakerne, må det være flertall blant dem som bor der som ønsker overtakelse. Det er et svært krevende prosjekt å overta en leiegård i fellesskap med naboene. Det krever samarbeid, men i praksis også at beboere har tillit til at noen av dem kan trekke lasset i prosessen på vegne av de andre. Stor midlertidighet i utleiemarkedet kan tilsi at det er vanskelig å etablere et slikt fellesskap og få det til å fungere.

I de sakene der samarbeidet etableres, opplyser informantene at det er en stor utfordring å holde på flertallet blant beboerne. Hele leieforholdet oppleves gjerne som ustabil i denne perioden, og flere vil ønske å flytte ut. Videre viser erfaringene at selger, kjøper og andre eksterne går aktivt på beboere for å påvirke dem til å ikke stemme ja eller trekke seg ut av prosessen.

5.3.2.8 Samlet vurdering – leietakernes ønske om å overta gården

Statistikken viser at leietakerne svært sjelden engasjerer seg for å overta gården. Dette skyldes trolig i stor grad økonomi, men også manglende innsikt i prosessen og manglende forståelse for hvilke muligheter som ligger der. Det er fortsatt potensiale for å styrke informasjonsarbeidet. Dersom større innslag av beboerovertakelse er ønskelig, må det tas høyde for hvilke informasjonsbehov som fins. Kunnskap om leiegårdsloven er en forutsetning for å engasjere seg. Bevisstheten om at beboerovertakelse krever et aktivt initiativ overfor en del av beboerne er viktig å ha med. Spørsmålet er om kommunen bør ta en mer aktiv rolle. Et alternativ er at informasjon og erfaringsdeling blir tilgjengelig fra annet hold.

²¹ Regelverket er uendret, med de såkalte boutgiftstakene i ordningen fram til 2017 har ikke fulgt pris- og leieutviklingen i boligmarkedet. Se Barlinhaug mfl. (2018) Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet.

5.3.3 Studentsamskipnad

Studentsamskipnadene har i liten grad ønsket at forkjøpsretten skal tas i bruk på deres vegne. De har egne føringer for hvor boliger bør ligge og hvilke egenskaper de bør ha, og det er svært sjelden at leiegårder som meldes inn møter disse behovene.

5.3.4 Kommunene

Bergen og Trondheim uttrykker at de i liten grad selv ønsker å overta leiegårder som meldes inn. Dels mangler de ikke utleieboliger, og dels ønsker de ikke de leiegårdene som meldes inn. Slike leiegårder er gjerne gamle, mangler brannsikring og andre viktige tekniske funksjoner, og de ligger i områder av byen der kommunen ikke ønsker flere utleieboliger. Bergen og Trondheim ønsker ikke å overta hele gårder for å leie ut selv, mens Oslo ser behov for det i noen tilfeller. Generelt passer ikke leiegårdene og overtakelse etter leiegårdsloven inn i kommunens løpende boligsosiale arbeid.

Trondheim viser til at en tilfeldig annonsert leiegård ikke passer inn i politikken til kommunen, det treffer veldig sjelden. Det blir ikke flere boliger av at kommunen bruker forkjøpsretten. Bergen kommune opplyser at de har en politisk føring som sier at kommunen skal etablere seg der de i dag har få utleieboliger, ikke der de har mange. Det er grunnen til at de ikke har brukt forkjøpsretten mer. Dette er politisk vedtatt på bystyrenivå. Samtidig er det i Bergen kommune en prinsipiell holdning til selve instituttet som er positiv. I andre geografiske områder, eller under andre markedsforhold, ser de ordningen som viktig i en boligpolitisk og boligsosial sammenheng. I Oslo har vurderingene endret seg på dette punktet, jf. endring i instruks i 2018 og flere saker siste år. Kommunen vil likevel vurdere bygningens tekniske tilstand, leilighetsstørrelse og beliggenhet i hver enkelt sak.

Spørsmålet er om kommunene trenger eller bør ha forkjøpsrett, de deltar jo også på linje med andre aktører i markedet. En erfaring i Oslo kommune er at leiegårdsloven gir en ekstra framskaffelsesmetode, det kan være en god metode for kommunen, som har muligheten til å tre inn i en avtale. Prosessen etter leiegårdsloven gir kommunen bedre tid enn i en normal budrunde, de får bedre involvering av bydelen og intern forankring.

Samtidig er forkjøpsrett ikke den mest aktuelle veien i Oslo, en stor andel av leiegårdene er 1890-gårder med etasjeskiller i tre, som kommunen i mindre grad er interessert i. Videre er leiegårdene plassert slik at det ofte ikke passer med kommunens behov, blant annet er det svært få leiegårder i drabantbyene. Da drabantbyene kom, ble det ikke lenger bygd leiegårder, borettslagsformen ble brukt. Dette har medført at eiendomsformen leiegården nærmest ikke er tilgjengelig utenfor Ring 2.

Fra kommunehold er det også kommet opp at det kunne vært behov for å bruke forkjøpsrett for videre definerte formål, for eksempel for å sanere et område eller for å etablere en institusjon. I en ganske ny sak fra Bergen kommune kom gjorde kommunen forkjøpsrett gjeldende med sikte på sanering av eiendommen. Dette ble brakt inn til Fylkesmannen for lovlighetskontroll. Fylkesmannen kom til at sanering falt utenfor leiegårdslovens formål, og resultatet ble at vedtaket ble omgjort.²² Vi ser nå at kommunene kan ha behov for å sikre arealer og bygg for eget formål i bydeler i sterk omdanning, men muligheten for å innføre forkjøpsrett for slike formål ble ikke særskilt nevnt av kommunene.

²² Brev fra Fylkesmannen i Hordaland til Bergen kommune av 03.07.2018, Sak 2018/7415. Omgjort - Bergen - Vedtak om bruk av kommunal forkjøpsrett - Gnr 151 bnr 83 mfl – Vågedalen.

5.4 Nærmere om garantikravet

For at kommunen skal gjøre forkjøpsretten gjeldende på vegne av leietakerne, må de stille garanti for overdragelsessummen og kommunens utgifter innen en frist som kommunen setter. I praksis har dette punktet vist seg å være det mest problematiske for leietakerne.

Forkjøpsretten faller bort dersom kommunen ikke har truffet vedtak innen fire måneder etter at fullstendig melding kom inn. Kommunen setter en frist overfor leietakerne i forkant av dette. I praksis får leierne om lag tre måneder fra de blir informert fra kommunen til de må ha sikkerhetsstillelsen klar. Det innebærer at leietakerne har ganske kort tid på seg til å stille en garanti som oppfyller kommunens krav, det gjelder både formkrav og beløp. Den ene JA-NEI-saken fra Oslo falt bort som følge av at leierne ikke greide å stille garanti innen fristen. Disse beboerne opplevde at det tok for lang tid fra kommunen fikk melding til beboerne ble informert. Når også både juleferie og vinterferie falt innenfor den aktuelle perioden, ble tiden for knapp. De ba om to dagers fristforlengelse, men fikk det ikke.

For at leietakerne skal kunne arbeide effektivt med å skaffe finansiering, er det av betydning at garantibeløpet er klart definert fra starten av. Det er det som utgangspunkt, de får oppgitt et beløp i informasjonen fra kommunen, men erfaringen fra aksjeselskapsalgene er at det fort kan være tvil og gjerne også bli tvist om dette beløpet. Partene vil ofte hevde at den avtalte overdragelsessummen ikke gjenspeiler leiegårdens omsetningsverdi.

I begge sakene der vi har intervjuet beboere, hevder de at kommunen har lagt selger og kjøpers opplysninger om omsetningsverdien til grunn, og at dette har gitt for høy verdi. Et sentralt spørsmål har vært om kjøpesummen skal ha et tillegg for latent skatt. Dette skyldes at forkjøpsretten gjelder selve leiegården, og ikke aksjene, slik at eiendommen må frigjøres fra aksjeselskapet som følge av at forkjøpsretten tas i bruk. Da gjelder andre skatteregler enn fritaksmetoden for aksjeselskaper, og verdistigning som har vært på eiendommen fra den ble ervervet av selskapet fram til salget skal beskattes. Denne «latente skatten» har vært lagt til kjøpesummen i kommunens garantikrav.

I JA-saken²³ ble omsetningsverdien fastsatt ved skjønn, men partene var enige om at spørsmålet om latent skatt ikke ville påvirke omsetningsverdien. Det var lagt til grunn at kjøper skulle fortsette å leie ut leilighetene.²⁴ Tingretten la ikke til noe tillegg for latent skatt i sin fastsettelse av omsetningsverdien. Leietakerne innhentet også en bindende forhåndsuttalelse fra skatteetaten som sa at slik latent skatt ikke ble utløst når det ble opprettet et borettslag og aksjeselskapet ble fusjonert med borettslaget.²⁵ I denne saken var skjønnsrettens verdifastsettelse i samsvar med det beløpet kommunen forutgående hadde satt som garantisum.

I den andre saken krevde kommunen at latent skatt skulle med, og ifølge leietakerne gjorde det at garantistillelse for hele beløpet ble svært vanskelig å få til. Leietakerne i begge gårdene har opplyst at det er svært vanskelig å få banker eller andre til å stille sikkerhet som er klart høyere enn markedsverdien slik den er framkommet i avtalen mellom selger og kjøper.

JA-NEI-gården har klagd til kommunens klagenemnd uten å få medhold. Sivilombudsmannen har ikke tatt klage til behandling, men det er nå nylig sendt inn forliksklage der kommunen er innklagd. Grunnlaget er blant annet forskjellsbehandlingen mellom de to gårdene når det gjelder spørsmålet om latent skatt skulle inngå i kravet om sikkerhetsstillelse.

²³ Saken fra Oslo kommune som endte med beboerovertakelse.

²⁴ Skjønn avsagt av Oslo tingrett 24.10.2017 Saksnr.: 17-069910SKJ-OTIR/07.

²⁵ Brev fra Skatt øst til Ernst & Young av 22.03.2018, sak 2018/362526 *Bindende forhåndsuttalelse – spørsmål om skattefri fusjon mellom borettslag og aksjeselskap, skattemessige konsekvenser ved overgang fra selskapsfastsetting til deltakerfastsetting av andelshavere etter skatteloven § 7-3, tidspunkt for overgang til deltakerfastsetting, ulovfestet gjennomskjæring.*

Beboerne har undersøkt kommunens praksis når det gjelder verdiangivelse, og mener at det er lagt inn latent skatt i kommunens verdiangivelse i alle sakene som gjelder salg av aksjer. En nærmere undersøkelse av dette inngår ikke her. Oslo kommune viser til endringer i instruksen i 2018 som skal klargjøre en del spørsmål om fastsettelse av beløp for sikkerhetsstillelse. Det er små endringer, og det endrer ifølge kommunen egentlig ikke praksis, men svaret på en del spørsmål kan nå leses der. Beboere som vi har intervjuet hevder på sin side at denne endringen innebærer en skjerping av kravet til sikkerhetsstillelse, noe som i realiteten vil gjøre det helt umulig å tilfredsstille kravet.

5.5 Skjønn

Tidsbruken i forkjøpsaken påvirkes i stor grad av om det blir begjært skjønn for å få fastsatt leiegårdens omsetningsverdi jf. leiegårdsloven § 7. Slike prosesser kan gå helt til Høyesterett. Dersom kommunen ikke ønsker å gjennomføre forkjøpet når skjønnet er blitt endelig, har kommunen en frist på fire uker til å fatte nytt vedtak.

Bergen kommune opplyser at de ikke hatt saker om skjønnsfastsettelse av verdi på leiegården. I Trondheim ble det begjært skjønn i saken fra 2019 om å gjøre forkjøpsretten gjeldende på vegne av studentsamskipnaden, men partene kom til enighet om kjøpesummen/omsetningsverdien, og skjønnet ble trukket. I Oslo var det skjønnsprosess i beboerovertakelsessaken fra 2017 og det er begjært skjønn i de seks sakene om forkjøpsrett på vegne av kommunen fra 2019. Også fra tidligere praksis etter loven har saker gått til skjønnsrett for å få avklart hvilken verdi som skulle legges til grunn.²⁶

Usikkerheten som er knyttet til garantistillelse og omsetningsverdi når AS er selger, innebærer at det er stor risiko for skjønnsprosess i slike saker med den tidsbruken som følger med. I tillegg til at skjønnsbehandlingen gjør at saken trekker ut i tid, krever den betydelige ressurser av alle aktørene.

²⁶ Se for eksempel Borgarting lagmannsrett – Overskjønn av 2011-10-12, LB-2009-127318 og Borgarting lagmannsrett – Overskjønn av 2002-06-12, LB-2001-1566.

6 Samlet om aktørenes erfaringer

Statistikken viser at svært få leietakere blir eiere av egen bolig gjennom at kommunen bruker forkjøpsrett. Det tilsier at loven ikke er egnet til å oppnå formålet. Det er et tankekors at så få saker har endt med at leietakere har blitt eiere, og at forkjøpsretten også ellers er lite brukt. Flere informanter har tatt til orde for at ressursbruk og risiko ikke står i forhold til resultatet.

Sterke underliggende strukturer, som prisutviklingen i eiendomsmarkedet og dereguleringen av boligmarkedet påvirker hvordan leiegårdsloven fungerer i praksis. Når så få beboere engasjerer seg for å gjøre forkjøpsretten gjeldende, må det oppfattes som et signal om at mange av dem faktisk ikke er interessert i å benytte den. Manglende økonomi til å kjøpe egen bolig er sannsynligvis en viktig grunn til at situasjonen er slik.

De beboerne som har engasjert seg for at forkjøpsretten skal brukes på deres vegne, har vist at prosessen etter leiegårdsloven har flere problematiske sider som kan forklare at så få leietakere blir eiere etter denne loven:

- For korte frister, særlig med tanke på sikkerhetsstillelse.
- Verdifastsettelsen, særlig ved overdragelse av aksjer mellom selger og kjøper. Verdien settes høyere enn den skal være. Dette gjør det i praksis svært vanskelig å stille sikkerhet. Grunnlaget for fastsettelsen er uforutsigbart og vanskelig å trenge igjennom.
- Kommunens informasjon er ikke hensiktsmessig eller tilstrekkelig. Den oppveier ikke det ujevne ressursforholdet mellom profesjonelle markedsaktører og beboere som overveiende har svak økonomi og liten erfaring med eiendomstransaksjoner.
- Beboerne kjenner ikke til hvilke muligheter som fins for å skaffe finansiering.
- Regelverket er unødvendig komplisert.

Generelt har det framkommet at det er stor midlertidighet i leiemarkedet. De beboerne som opplever at leiegården selges, forteller om en svært ustabil bosituasjon. Dersom målet er at leietakere skal oppleve trygge og stabile boforhold gjennom bruken av forkjøpsretten, er det grunn til å vurdere om prosessen må legges betydelig om.

Det er flere likheter, men også betydelige forskjeller mellom de tre kommunene. Oslo skiller seg ut, med flest meldte saker og størst uttalt politisk engasjement i leiegårdsloven, noe som blant annet er kommet til uttrykk i forslaget til lovendringer og endring av egen instruks slik at forkjøpsretten også kan brukes på vegne av kommunen. Et likhetstrekk mellom kommunene er at leiegårdsloven ikke har truffet kommunens boligsosiale arbeid på en god måte, bruk av forkjøpsrett går sjelden rett inn i kommunens løpende boligsosiale arbeid. Samtidig er det gitt uttrykk for en positiv grunnholdning til selve instituttet, som ikke gir mange overtakelser på forkjøpsrett under de rådende omstendighetene, men som kan tenkes å få større betydning.

Prosesen er svært ressurskrevende, for eiendomsbransjen, kommunene og spesielt for beboerne. Leiegårdsloven skaper en stor usikkerhet – både for prosessen og for resultatet – og i usikkerheten slår særlig negativt ut for beboerne. De møter en profesjonell motpart med mye ressurser, saken reiser kompliserte rettslige spørsmål og det er høy prosessrisiko. Bosituasjonen deres står på spill, og det er ujevne maktforhold. Skjønnsfastsettelse av hva som skal regnes som omsetningsverdi bidrar til å komplisere sakene.

Det er viktig å merke seg at loven forutsetter et fellesskap mellom beboerne som i liten grad fins i de gårdene som selges. Det kan være grunn til å spørre om det har vært heldig å bygge opp et boligpolitisk virkemiddel omkring et slikt fellesskap, eller om prosessen i større grad skulle tatt inn over seg en fragmentert leietakersituasjon. Samtidig kan det oppstå et fellesskap hvis leierne ser tydelig at dette er en reell og god mulighet til å komme seg inn på boligmarkedet. Dersom de

største hindringene fjernes, og det gis god informasjon og stimuli i starten, vil det være lettere for folk å begynne et samarbeid.

Beboernes behov for veiledning og hjelp er stort. Det bør avklares nærmere hvilken rolle kommunen skal ha som veileder om regelverk, finansiell og juridisk rådgiver og finansieringskilde gjennom forvaltning av startlån og tilskudd. Eventuelt bør det vurderes hvilke andre instanser som kan bidra.

7 Innspill

I innledningen stilte vi noen overordnede spørsmål, og med grunnlag i denne undersøkelsen kan vi gi noen svar. Spørsmålet om leiegårdsloven bidrar til å løse boligpolitiske målsettinger, må et godt stykke på vei besvares med nei. Dette bygger først og fremst på at forkjøpsretten i praksis brukes sjelden. Svært få leietakere har blitt eiere de siste årene som følge av at forkjøpsretten tas i bruk, slik at loven slik den praktiseres nå ikke kan sies å bidra til å styrke eierlinjen. Loven bidrar også i liten grad til å skaffe utleieboliger til vanskeligstilte, selv om vi ser økt bruk av forkjøpsretten for dette formålet i Oslo. Når det gjelder hensynet til å sikre god geografisk spredning av boliger til vanskeligstilte, er det slik at leiegårder som omsettes i de store byene i varierende grad er plassert der kommunen ønsker å etablere flere slike boliger.

Vi spurte også hvilke ulemper det medfører å bruke leiegårdsloven som boligpolitisk virkemiddel. Den viktigste ulempen som har framkommet her, er den betydelige ressursbruken som går med til slike saker. Kommunene bruker mye ressurser på egen saksbehandling, kjøper og selger bruker ressurser og mister framdriften i overdragelsesprosessen og beboere som ønsker at forkjøpsretten skal gjøres gjeldende på deres vegne, må regne med betydelig ressursbruk og et usikkert utfall.

Når det gjelder spørsmålet om fordelene oppveier ulempene, taler resultatene fra denne undersøkelsen for at svaret er nei. Samtidig har flere av aktørene pekt på muligheter for at leiegårdslovens formål kan realiseres gjennom å gjøre noen endringer.

Her gir vi en oversikt over innspill som forutsetter at ordningen med kommunal forkjøpsrett til leiegårder fortsetter. Innspill fra leietakerne er altså innspill fra dem som er intervjuet i de to gårdene i Oslo.

1: Overordnet bør prosessen bli enklere. Et virkemiddel for enklere prosess er å klargjøre flere av de problemstillingene som oppstår i praksis *i loven*. Oslo kommunene har kommet med en rekke innspill til lovendringer i november 2019. Disse kan danne et utgangspunkt for å vurdere forbedringer i loven. Fra kommunehold har vi også fått innspill om at de ønsker mer aktiv oppfølging fra departementets side, for eksempel i form av rundskriv eller veileder som kan gi bedre støtte for alle aktørene.

2: Det framstår som viktig å *unngå* at saker går til skjønnsretten. Bedre avklaring i loven på en rekke punkter vil bidra til det. Problemstillingene rundt verdifastsettelse ved overdragelse av aksjer mellom selger og kjøper står i en særstilling her. Oslo kommune har foreslått at forkjøpsretten skal gjelde rett til å få overta AS'et til den kontraktsfestede summen. I så fall må problemstillinger omkring verdsettelse av aksjeselskaper, og den selskapsgjennomgangen som gjøres i den forbindelse (due diligence), avklares. Her kan det bli nødvendig å skille mellom kommunens adgang til å overta hele AS'et og beboernes adgang til å dette.

3: Når det gjelder manglende oppfyllelse av meldeplikt, er det kommet opp at det burde være en ordning der melding går automatisk til kommunen. Det er foreslått at tinglysningen kan settes i stand til å fange opp overdragelser fra AS'er.

4: Kommunene har spilt inn at loven ville bli et langt mer effektivt virkemiddel hvis formålet ble utvidet. For eksempel har det vært ønskelig å bruke forkjøpsretten for å sanere en eiendom. Et annet forslag er at loven også burde omfatte *tomter* som gården står på, og at kommunen burde kunne utnytte leiegården som institusjon. I tilfeller der en eiendom omfatter både en leiegård og en stor tomt, burde kommunen kunne bruke forkjøpsretten til å rive eiendommen og bygge noe nytt, og eventuelt ha mulighet til å bruke tomten kommersielt.

5: Et annet innspill fra kommunene handler om at det bør være mulig for kommunen å gjøre forkjøpsrett gjeldende når eiendommer er seksjonert, hvis et AS selger alle seksjonene. I praksis er dette ikke uvanlig, og disse sakene går utenom leiegårdsloven.

6: Fra leietakerne er et viktig innspill at det bør være mye mer og bedre veiledning tilgjengelig. Dersom kommunen ikke gjør denne jobben, bør det være andre arenaer for strategisk rådgivning, erfaringsdeling mv. Det bør utarbeides en manual for beboere som de kan få helt i startfasen basert på erfaringsoverføringer og råd fra kommunen.

7: Leietakerne viser også til at prosessen rundt verdifastsettelse og garantistillelse må bli bedre. I tillegg til at regelverket bør klargjøres, er det foreslått at leieboerne skal ha rett til å se meglerens budlister. Dersom prosessen skal fortsette slik den er nå, med den betydelige usikkerheten om eiendommens verdi, mener leietakerne at fristen for å stille garanti bør forlenges.

8: I tillegg foreslår leietakerne å utvide muligheten til å få dekket utgifter til takster, advokat mv. dersom forkjøpsprosessen ikke fører fram. Leierne kommer ikke veldig lang med en sum på kr. 50.000,-.

9: Leietakerne foreslår også å innføre en særskilt beskyttelse av beboerne i forkjøpsprosessen. Den nye kjøperen bør ikke ha lov til å kaste folk ut, eller la være å fornye kontrakter som går ut i denne perioden.

10: Både fra kommunehold og fra leietakerne som er intervjuet er det foreslått at det offentlige bør komme sterkere inn som garantist for beboerne, helst ved at Husbanken har denne rollen. Dette kan ses i sammenheng med uttalelser i forarbeidene til leiegårdsloven, der departementet så for seg at kommunene skulle ha en mer aktiv rolle med hensyn til finansiering av kjøpet og utbedring av leiegårder med dårlig standard. Dette skulle skje i et samarbeid med en boligkooperasjon og representanter for leieboerne.

«Gjennomføringen av opplegget vil i første rekke stille store krav til kommunene. Meget taler for at selv det å sitte med leiegårder, utbedre dem, overdra dem til beboerne og utføre forretningsførselen for borettslagene er oppgaver som mest hensiktsmessig kan ivaretas av spesielt opprettede selskaper, basert på samarbeid mellom kommunene, boligkooperasjonen og leieboerrepresentasjon.»²⁷

11: Til slutt skal det nevnes at mange problematiserer at det går mye ressurser til saker etter leiegårdsloven, samtidig som det blir lite boligsosiale resultater. Et forslag går ut på at det bør være frivillig for kommunen å bruke loven. I en slik situasjon skal kommunene ikke bare kunne avgjøre spørsmålet om de vil gjøre forkjøpsrett gjeldende i den enkelte saken – men om de i det hele tatt vil at det skal gjelde en meldeplikt i kommunen og om de skal ha saksbehandling der beboerne og studentsamskipnad spørres osv.

²⁷ Ot.prp. nr. 52 (1075-1976) Om visse endringer i boliglovgivningen med sikte på vern om boligmarkedet s. 33-34.

Kilder

Lover og forskrifter

Lov 29. april 1977 nr. 34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder (leiegårdsloven)

Lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven)

Lov 16. juni 2017 nr. 65 om eierseksjoner (eierseksjonsloven)

Forskrift av 15.01.1993 nr. 30 om hvilke opplysninger som skal gis i melding om salg av leiegård

Forskrift av 14.12.2016 nr. 1581 om krav til nye utlån med pant i bolig (boliglånsforskriften)

Rettspraksis

Borgarting lagmannsrett – Overskjønn av 2002-06-12, LB-2001-1566

Borgarting lagmannsrett – Overskjønn av 2011-10-12, LB-2009-127318

Oslo tingrett, skjønn avsagt 24.10.2017 Saksnr.: 17-069910SKJ-OTIR/07

Offentlige publikasjoner, brev mv.

Bergen kommune, brev av 15.12.2017, saksnummer 201742224/3

Fylkesmannen i Hordaland, brev til Bergen kommune av 03.07.2018, sak 2018/7415. *Omgjort - Bergen - Vedtak om bruk av kommunal forkjøpsrett - Gnr 151 bnr 83 mfl - Vågedalen*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, brev av 26.04.2017, saksnummer 17/689-1

Oslo kommune, brev av 15.06.2017, saksnummer 201702493-3

Oslo kommune, *Instruks for kjøp etter lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder* av 17. juni 2009, bystyresak 211/09, endret ved bystyrevedtak 286/18.

Oslo kommune *Kommunal kjøp til leiegårder – forslag til lovendringer*, bystyresak 335/19 av 13.11.2019

Oslo kommune *Nye veier til egen bolig*, bystyresak 47/2020 av 26.02.2020, byrådssak 145/2019

Stavanger kommune, brev av 19.10.2017, saksnummer 17/10456-2

Skatteetaten, Brev fra Skatt øst til Ernst & Young av 22.03.2018, sak 2018/362526 *Bindende forhåndsuttalelse – spørsmål om skattefri fusjon mellom borettslag og aksjeselskap, skattemessige konsekvenser ved overgang fra selskapsfastsetting til deltakerfastsetting av andelshavere etter skatteloven § 7-3, tidspunkt for overgang til deltakerfastsetting, ulovfestet gjennomskjæring*

Tromsø kommune, brev av 11.12.2017, saksnummer 17/8565/78893/17-610

Prop. 39 L (2016-2017) Lov om eierseksjoner (eierseksjonsloven)

Skatteetaten Skatte-ABC <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/skatte-abc/gjeldende/fritaksmetoden/F-31.001/lest> 03.03.2020

Ot.prp.nr. 52 (1975-1976) Om visse endringer i boliglovgivningen med sikte på vern om boligmarkedet

Ot.prp.nr. 44 (1990-1991) Om lov om endring i lov 29. april 1977 nr. 34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder og om endring i lov 4. februar 1960 nr. 2 om borettslag

Ot.prp.nr. 45 (2000-2001) Om lov om endringer i lov 29. april 1977 nr. 34 om kommunal forkjøpsrett til leiegårder m.m

Litteratur

Brattbakk, Ingar. Kommunal forkjøpsrett til leiegårder. Hvorfor så få beboerkjøp? Kartlegging av forkjøpsretten i Oslo fra 01.01.2004 til 30.04.2005. Byggforsk prosjektrapport 394 – 2005.

[Barlindhaug, Rolf](#); [Holm, Arne](#); [Lied, Camilla](#); Ruud, Marit Ekne; Sommervoll, Dag Einar; Søholt, Susanne (2018). Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på utleieboligmarkedet. NIBR-rapport 2018:12.

Dagens næringsliv 30.11.2018

<https://www.dn.no/eiendom/fredensborg/heimstaden/eiendom/tollefsen-erkjenner-brudd-pa-meldeplikt-uakseptabelt-og-veldig-graverende/2-1-489772> lest 20.03.2020

Folkehelseinstituttet, KommuneHelse statistikkbank <http://khs.fhi.no/webview/> lest 25.03.2020.

Skatteetaten. Skatte-ABC <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/skatte-abc/gjeldende/fritaksmetoden/F-31.001/lest> 03.03.2020

Statistisk sentralbyrå. Levekårsundersøkelsen EU-SILC 2018. Tema: boforhold, utsatthet og uro for lovbrudd. Notater 2019/14.

SSB analyse 2019/23. Unge på boligmarkedet <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/faerre-unge-kjoper-bolig> lest 25.03.2020

Christian Fr. Wyller i Store norske leksikon, <https://snl.no/husleieregulering>, lest 03.03.2020