

Tiltak for økt boligbygging i Norge



Oslo kommune



boligprodusentene



Plan- og bygningsetaten



Norske Boligbyggelag



Hus du trives i



Norges bygg- og eiendomsforening

SELVAAG BOLIG



Norsk Industri



Byggenæringens Landsforening

1 Forord

På høringsmøte om boligbygging 3. november 2011 hos Kommunal- og regionaldepartementet, ble det på initiativ fra Boligprodusentene og Byggenæringens Landsforening opprettet et utvalg med sentrale aktører i boligmarkedet. Utvalget har jobbet under følgende mandat: *Utvalget skal foreslå realistiske tiltak for å oppnå økt boligbygging på kort og lang sikt.*

Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser at befolkningen i Norge vil stige kraftig i årene som kommer. Prognosesenteret har på oppdrag fra Boligprodusentenes Forening beregnet boligbehovet i alle landets kommuner fram mot 2020. For et scenario med middels befolkningsvekst, må det bygges 38 000 nye boliger hvert år for å dekke etterspørselen. I 2011 bygges det ca. 30 000 boliger. Bare i Oslo må det bygges 7 000 boliger hvert år. Per i dag bygges det kun ca. 4 000 boliger.

Det henvises også til rapporten "Boligutvalgets rapport om tiltak som kan bidra til økt boligbygging i Oslo" som ble utarbeidet i mai 2011 av Oslo kommune sammen med Boligprodusentenes Forening og noen utbyggere. Rapportens tiltak 5 var å ta initiativ overfor statlige myndigheter og fremme forslag om forbedringer og forenklinger i lovverket for å oppnå økt boligbygging.

Generelt mener utvalget at et tettere og bedre samarbeid mellom stat, kommuner og utbyggere er en forutsetning for å møte samfunnets behov for flere nye boliger.

Utvalget har identifisert en rekke hindringer og utfordringer for å kunne oppnå en boligutbygging som svarer til det økte behovet for boliger:

- Mangel på statlig samordning
- Komplisert, tidkrevende og lite forutsigbar planprosess
- Planene som vedtas er lite robuste. De gir ikke grunnlag for stor boligutbygging over tid og gjennom svingninger i markedet
- Nye tekniske forskrifter, krav til universell utforming og nye energiregler, samt den høye endringstakten fordyrer og forsinker boligbyggingen
- For dårlig sammenheng mellom satsing på infrastruktur og hvor det bygges boliger

Deltagere i utvalget har vært:

Oslo kommune: Ellen S. de Vibe, Hilde Olea Simonsen og Margrethe Stang Lund,

Boligprodusentenes Forening: Per Jæger og Jøns Sjøgren

Byggenæringens Landsforening: Jomar Talsnes Heggdal

Infill/Aspelin Ramm Eiendom: Bjørnar Johnsen

JM Norge: Kjell Kvarekvål

NCC: Johan Bruun

Norges Bygg- og Eiendomsforening: Eystein C. Husebye

Norsk Industri: Inge Garshol og Jan Harsem

Norske Boligbyggelags Landsforbund: Henning Lauridsen og Thor Eek

OBOS: Daniel Kjørberg Siraj

Selvaag Bolig: Baard Schumann

Arbeidet er koordinert av Boligprodusentene, Byggenæringens Landsforening og Oslo kommune. Utvalget har gjennomført tre møter i 2011, 14. november, 1. og 12. desember.

Oslo, 19. desember 2011

2 Utvalgets felles prioriterte tiltak for økt boligbygging

2.1 Kortsiktig perspektiv

1. For å styrke samordning og fokus på boligpolitikken foreslås det å samle forvaltningen av viktig lovverk for bolig og bygningspolitikken i et eget departement.
2. Differensiering av krav til tilgjengelighet i boliger
3. Differensiering av krav til universell utforming av uteareal
4. Utvidelse av virkeområder for "små planendringer"

2.2 Langsiktig perspektiv

1. Sammenhengende utvikling av infrastruktur og boligbygging
2. Utvikle rikspolitiske retningslinjer for tilstrekkelig regional boligforsyning i områder med vekstpress
3. Etablere tydelige kriterier for hva som utgjør nasjonale interesser innen ulike sektorfagfelt slik at bruken av statlige innsigelser kan begrenses
4. Fritak fra tilknytningsplikt til fjernvarme og økt teknologinøytralitet
5. Statlig stimuleringsstilskudd til kommunene for å legge til rette for økt boligbygging



Figur 1: Boligbyggingens innvirkning på samfunnet

3 Forslag til prioriterte tiltak – kortsiktig perspektiv

3.1 Samle forvaltningen av viktig lovverk for bolig og bygningspolitikken i et eget departement

Det er behov for styrket statlig fokus og samordning av statlige interesser for å stimulere til boligbygging. Forvaltningen av boligpolitikken er i spredt på mange departementer og statlige etater. Ansvar for både plan- og byggesaksdelen i plan- og bygningsloven, bustadoppføringslova, Husbanken, energimerkeordningen samt omsorgsboliger og studentboliger må samles i et plan-, bolig- og bygningsdepartement.

For å oppnå en mer helhetlig boligpolitikk hvor tiltak ikke motvirker hverandre, er det viktig med en sterkere og tydeligere koordinering. Boligbygging er et av de mest sentrale velferdspolitiske spørsmål, som i lang tid har vært gjort til et spørsmål om teknikk og offentlige tillatelser og for øvrig vært overlatt til markedet. En samlet bolig- og bygningsbransje ønsker økt statlig fokus og samordning av statlige sektorinteresser.

3.2 Differensiering av krav til tilgjengelighet i boliger

Kravet til tilgjengelighet må differensieres slik at det kun gjelder 70 prosent av boligene i det enkelte søkte nybyggingsprosjekt. I leiligheter med flere soverom, bør det være tilstrekkelig at to soverom oppfyller kravene. For studentboliger skal minst 10 prosent av enhetene tilfredsstillende kravene for tilgjengelighet.

Husbanken bør for øvrig tilføres økte midler som kan nyttes til forsterket innsats for tilgjengelighetstiltak i eksisterende boligmasse.

Krav om tilgjengelighet i alle boliger er svært drivende for boligprisene for mindre boliger. Ved å differensiere på kravet sikrer man at det fortsatt kan bygges kostnadseffektive små boliger. For midlertidige boliger som studentboliger, gjør ikke hensynene bak reglene seg gjeldende på samme måte som for boliger folk bor i til de blir gamle. Derfor bør kravene differensieres ytterligere for studentboliger.

Det må videre gjøres unntak fra krav til tilgjengelig boenhet ved ombygging av eksisterende boliger over 1. etg / gateplan.

3.3 Differensiering av krav til universell utforming av uteareal

Mulighetene for utforming av adkomst til utearealer bør være mer fleksibel enn TEK 10. Utvalget ber om en presisering av kravet til tilfredsstillende adkomst til utearealer i Rikspolitiske retningslinjer for Universell utforming, med beskrivelse av en differensiert og hensiktsmessig utforming av adkomst til utearealer.

Utvalget ber også om en vurdering av om unntaksbestemmelsen Pbl § 31-2, 4. ledd kan benyttes også på eksisterende uteareal og terreng, slik at det kan gis unntak for svært kostnads- og arbeidskrevende opparbeiding av utearealer, for å tilfredsstillende for eksempel krav til universell utforming.

Regelverket stiller krav om universell utforming av felles uteareal for større boligområder og boligbygg med krav om heis. Kravene innebærer at gangadkomst fra boligbygg til alle felles uteoppholdsarealer skal tilfredsstillende krav til stigning. Store terrenginngrep vil kunne være påkrevd

for å tilfredsstille adkomstkrav til uteoppholdsarealer som lekeplasser, sittegrupper, ballplasser og mindre torg. Ofte vil adkomstkravene redusere utnyttelsen av tomta og føre til at viktig leke- og uteoppholdsareal og biologisk mangfold må fjernes/ utgå. Det vises også til eksempler som gjelder boliger i bratt terreng, hvor en ombygging av boligen vil kunne medføre krav om svært kostnadskrevenne tilrettelegginger av utearealene for at de skal tilfredsstille kravene til universell utforming.

3.4 Utvidelse av virkeområder for "små planendringer"

Det vises til pbl § 12-4. Utvalget ber om at det utarbeides et rundskriv som utvider virkeområdet for "små endringer". Det bør åpnes for at kommunene, gjennom virkemiddelet "små reguleringsendringer", også kan vedta reguleringsendringer som for eksempel endring av arealformål og strøktstilpassede boligprosjekter. En forutsetning er at endringene er i samsvar med overordnet arealpolitikk og uten vesentlige interessekonflikter. Dersom dette fordrer lovendring, fremmes forslaget som et langsiktig tiltak.

Kommunene bør gis rom til å søke om forsøksordninger der det åpnes for mer liberal dispensasjonspraksis. Dette gjelder spesielt i byggesaker der formålet er boligbygging, samt lokale forsøksordninger med unntak fra teknisk forskrift.

Kommunene mangler virkemidler for å legge til rette for rask økning i boligbyggingen. Dagens planprosesser er langvarige og krever omfattende medvirkningsprosesser, selv for mindre og lite kontroversielle forhold. Ved at Staten åpner for forenklede plan- og byggesaksprosesser, kan kommuner som ønsker en mer effektiv og rask prosess i vesentlig grad bidra til økt boligbygging.

Det vises til tidligere innspill gitt til planlovutvalget om utvidet bruk av "mindre vesentlig endring" i tidligere lov.

4 Forslag til prioriterte tiltak – langsiktig perspektiv

4.1 Sammenhengende utvikling av infrastruktur og boligbygging

I pressområdene må det legges til rette for utbygging av enkel, rask og miljøvennlig transport til nye utbyggingsområder. Bygging rundt kollektivknutepunkter må prioriteres. Skinnegående kollektivtransport, slik som T-bane, bybane og trikk bør bli en egen del i neste Nasjonale Transportplan.

Satsing på effektive transportløsninger vil åpne flere områder for boligbygging, og dermed lette presset på boligmarkedet. Erfaringene fra Nydalen og Lørensvingen i Oslo samt Bergen, viser at med troverdig og reell utbygging av kollektivtransport, følger boligbyggingen etter. Dette gjelder også den sosiale infrastrukturen.

4.2 Utvikling av rikspolitiske retningslinjer for tilstrekkelig regional boligforsyning i områder med vekstpress

Utvalget ber Regjeringen utarbeide en helhetlig strategi som vil skape forpliktelser hos både kommunale og statlige myndigheter i alle landets regioner. Regjeringen bør utforme rikspolitiske retningslinjer for tilstrekkelig regional boligforsyning i områder med særlig befolkningsvekst. Disse retningslinjene bør blant annet gi prinsipper for balansering av sektorinteresser mot tilstrekkelig boligforsyning ut fra forventet befolkningsvekst.

Utvalget mener også at Regjeringen må følge opp rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging: Rundskriv T--5/93, Saksnr. 92/3928 PL, 20. august 1993.

De nye lovkravene til bærekraft (tilgjengelighet, luftkvalitet, støy, energi, uu med mer) vil, dersom de blir fulgt til punkt og prikke, kunne legge store begrensninger i muligheten for å få gjennomført utbyggingsprosjekter. For at det beste ikke skal bli det godes fiende, er det behov for en klarere prioritering av bærekraftshensynene i forhold til hverandre og i forholdet til behovet for boliger og fortetting som del av en klimavennlig vekst.

Ønsket om oppfølging av rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging er begrunnet i at infrastruktur er en viktig forutsetning for boligbygging, og det må bli en større sammenheng mellom hvor vei og bane bygges og hvor det bør bygges boliger, selv om dette berører ulike sektorinteresser, slik som jordloven.

4.3 Begrensning av innsigelsesadgangen

Innsigelsesadgangen til statlige myndigheter må begrenses til tidlig i planprosessen. Prosjekter med 250 boliger bør for en periode settes som nedre grense for innsigelsesmyndighetenes adgang til å fremme innsigelse når planforslaget er i samsvar med overordnede planer. Det må etableres tydelige kriterier for hva som utgjør nasjonale interesser innen ulike sektorfagfelt. Det foreslås i tillegg at det foretas en gjennomgang av varsler om innsigelser som inntil nå er fremmet i planprosesser som grunnlag for å vurdere hvordan slike kriterier bør utformes. Slike kriterier bør særlig utarbeides for kulturminne- og biologisk mangfoldfeltene.

Statlige myndigheter må trekke i samme retning for å få til raskere planprosesser.

Innsigelsesadgangen har en viktig sektorfaglig og demokratisk kontrollfunksjon, men overdreven tidsbruk er også en demokratisk trussel og kan svekke tilliten til de vedtak som fattes. Ellers er åpenhet rundt de politiske prosessene, spesielt rundt utarbeidelsen av lover og forskrifter, avgjørende for at det skal være mulig å realisere myndighetens tiltak. Dette må påvirke fremtidig lov- og forskriftsarbeidet.

4.4 Fritak fra tilknytningsplikt til fjernvarme og økt teknologinøytralitet

Utvalget foreslår at det innføres fritak fra tilknytningsplikten til fjernvarme for bygg med energinivå tilsvarende passivhus og lavenergiboliger klasse 1, og at denne muligheten for unntak fra tilknytning forskriftsfestes. I tillegg bør energikravene i teknisk forskrift revideres. Det bør åpnes for mer differensierte krav, med mulighet for kompensierende tiltak i form av mer energiriktige varmesystemer og installasjoner, og installasjon av systemer for energieffektiv styring og regulering av energibruken.

Skjerpede energikrav i TEK10 har økt byggekostnadene for nye boliger. TEK10 stiller strenge krav til energiforsyning. Utviklingen mot stadig mer energieffektive bygg med lavere varmebehov gir mindre behov for leveranse av fjernvarme. Tilknytningsplikten blir kostbar i forhold til det lave varmebehovet. Det er viktig at det stimuleres til utvikling og bruk av gode alternative løsninger som er teknologinøytrale. Dagens energikrav i TEK10 bør evalueres før ytterligere skjerpning av kravene innføres. Dette for å ha grunnlag for å kunne konkludere sikrere i forhold til effekten av økte energikrav.

4.5 Statlig stimuleringstilskudd til kommunene for å legge til rette for økt boligbygging

Det bør innføres et statlig stimuleringstilskudd til byer og tettsteder med betydelig utbyggingsbehov. Et tilskudd på størrelsesorden 100 000 kroner tildeles kommuner per fullført bolig utover gjennomsnittet av fullførte boliger i kommunen siste fem år. Tilskuddet kan anvendes til økt innsats i plan- og byggesaksbehandling, investering i teknisk og sosial infrastruktur eller andre kommunale tiltak for økt boligbygging.

Mange kommuner, både i pressområder og utkantkommuner, trenger økonomiske virkemidler for å kunne legge til rette for økt boligbygging. For enkelte kommuner vil økte kostnader til sosial infrastruktur ofte være en begrunnelse for å begrense boligbygging. Andre steder vil det være nødvendig å investere i vei, vann og kloakk for å utløse nye tomter. Et sentralt tiltak for å redusere tomtekostnadene er å regulere flere byggeklare tomter. Noen av disse begrensningene vil kunne avlastes ved at staten tar et medansvar.

5 Andre tiltak som ble diskutert i utvalgets arbeid

5.1 Finansiering

Tiltak

- Det bør settes i gang en utredning av konsekvensen av de nye bankgarantiordningene fastsatt i Bustadoppføringslova.
- De nye retningslinjene for forsvarlig utlånspraksis for lån til boligformål fastsatt av Finanstilsynet 1. desember 2011 må reverseres.
- Tilskuddet til studentboliger deles i to, hvor en egen del går til bygging av studentboliger i pressområdene, med mål om 3000 studentboliger hvert år de neste 5 årene.
- Husbankens lånerammer utvides med 5 milliarder kroner til totalt 20 milliarder kroner

Regjeringens endringer rundt boligbyggernes bankgarantiordning kan gi negative konsekvenser. Endringen vil binde kapital og på sikt redusere den finansielle kapitalen til utbygging av nye boliger. Svært mange bedrifter i distriktene melder nå om store utfordringer med dette.

Innstramming i låneadgangen i Finanstilsynets retningslinjer har gjort det vanskeligere for unge å komme inn i boligmarkedet. Skal de ha mulighet til å spare egenkapital må leiekostnadene ned. Et viktig tiltak for å få til det er økning i byggingen av studentboliger i pressområdene.

Husbanken må styrkes og få utvidet lånekapasitet. Husbanken må ikke reduseres til en bank bare for vanskeligstilte, men må fortsatt være en bank for boligforsyning og konjunkturregulering. Husbankens lånerammer bør økes med 5 milliarder kroner til totalt 20 milliarder kroner for å sikre tilstrekkelig boligfinansiering til førstegangsetablerere og personer med lave inntekter.

5.2 Forskning, utvikling og innovasjon

Tiltak:

- Bygge- og eiendomsnæringen tas aktivt med i arbeidet med å utarbeide målene for Bygg21
- Økt forskning på konsekvenser av innføring av nytt regelverk
- Tilrettelegging for teknologisk infrastruktur basert på BIM (Bygnings Informasjons Modell) og åpne IT-standarder.
- Forsøksordning på differensiert bruk av dispensasjons- og unntaksbestemmelsen i plan- og bygningsloven.

Bygge- og eiendomsnæringen har de siste årene vært gjennom en stor utvikling. Det er helt andre boliger som bygges i dag enn bare for noen få år siden. Uten omfattende forskning og utvikling i bygge- og eiendomsnæringen hadde ikke dette vært mulig. Bransjens struktur med mange småbedrifter spredt rundt over hele landet er likevel ikke tilpasset dagens måte å registrere forskning og utvikling på. Utviklingen av nye arbeidsmetoder og redskaper spres i for liten grad mellom byggeplassene og verdien av utviklingen blir ikke realisert i sitt fulle potensial.

Bygge- og eiendomsnæringen tas aktivt med i arbeidet med å utarbeide målene for et Bygg21.

Konsekvensene av nytt regelverk må utredes grundig. Alle vesentlige endringer av regelverk knyttet til lover og forskrifter og endringer må konsekvensutredes i forhold til boligpriser og boligbygging, og for å sikre at ønsket effekt faktisk blir oppnådd.

Nytt statlig regelverk er en viktig drivkraft til innovasjon og utvikling. Samtidig er det problematisk at konsekvensene av nytt regelverk ikke er godt nok utredet, spesielt gjelder dette de nye kravene til energi og universell utforming i plan- og bygningslovgivningen.

For ungdomsboliger er det hensiktsmessig med forsøksordninger med et mål å bygge boliger med lavest mulig kostnader.

Utvalget ber om at Oslo kommune får godkjenning til å gjennomføre en forsøksordning med hjemmel i forsøksloven på differensiert bruk av dispensasjons- og unntaksbestemmelsen i plan- og bygningsloven. Utvalget mener at man for en tre-års periode bør kunne søke KRD om å få prøve ut unntak fra dispensasjons- (§ 19-2) og unntakshjemmelen (§ 31-2, 4 ledd) i pbl og teknisk forskrift for å prøve ut alternative regimer for å håndtere bla annet krav til universell utforming og energi på en mer differensiert måte, både for ombygging og nybygging av boliger.

5.3 Plan – det må være forutsigbar tilgang på nok byggeklare tomter

Tiltak

- Utvalget ber om en lovendring som innebærer at 5-års fristen for igangsetting av byggearbeider hjemlet i private reguleringsforslag etter § 12-4 fjernes eller utvides til 15 år
- Gyldighetstiden for innsigelsesavklaring bør økes til 15 år
- Utsatte arkeologiske undersøkelser

En detaljreguleringsplan er et verdidokument knyttet til fast eiendom og betraktninger om økonomisk stabilitet gjelder også for disse "verdipapirene". Det er også viktig for finansinstitusjonenes økonomiske stabilitet at planens varighet er mer enn 5 år.

Utvalget er av den oppfatning at forlengelsesprosessene (maks 9 år inkl rammetillatelsens varighet) tar tid samtidig som fristen ikke synes å ha ønsket effekt da utbyggerne er styrt av markedskreftene og ikke av frister for planen. 5-års fristen er krevende og kostnadsdrivende spesielt for Oslos store og komplekse utbyggingsprosjekter som ofte tar 10-15 år å gjennomføre. Utbyggere opplever problemer med å sikre tilstrekkelig god nok finansiering av prosjekter grunnet lovens tidsfrist.

En typisk konjunktursvingning i bygge- og anleggsbransjen og eiendomsmarkedet kan gjerne vare lengre enn fem år. En gyldighetstid på fem år vil kunne medføre at en mengde detaljplaner "går ut på dato". Dette kan utløse et stort, og kanskje unødvendig, planarbeid både for forslagsstillere og kommunen. Videre er utvalget av den oppfatning at en forlengelse av fristen vil være viktig for finansinstitusjonene og den økonomiske stabiliteten.

Utvalget mener derfor det er uheldig at detaljregulering bortfaller etter 5 år. Dersom overordnet arealplan (arealdel, områderegulering etc.) for området fremdeles er aktuell, synes det uhenktsmessig å måtte gjennomføre en forlengelsesprosess for å få gjennomført utbyggingsprosjektet. Dersom detaljreguleringen fortsatt skal ha tidsbegrenset virkning bør tidsrammen uansett ikke settes kortere enn 15 år.

Utvalget mener at gyldighetstiden for innsigelser (som innebærer at planavklarte innsigelsespunkter ikke kan fremmes på nytt før etter 10 år etter planvedtak/- stadfesting) bør utvides til 15 år. Dette fordi mange større byutviklingsprosjekter ofte tar lengre tid å behandle enn ti år.

Utvalget ber om et rundskriv som åpner for differensiert og utsatt arkeologiske undersøkelser. De siste års erfaringer med arkeologiske registreringer koplet til plan- og byggesaker har vist et stort behov for å klargjøre innhold og prosess for slik registrering. Et eksempel kan gis: Slik reglene er formulert synes den å innebære at selv om det utelukkende er tale om mindre påbygg på boliger, så skal hele eiendommen utredes og registreres, ikke bare selve byggegrøpa. Dersom kravene må forstås slik, er dette svært kostnadsdrivende. Det oppstår også situasjoner hvor man i planprosessen risikerer å ødelegge for eksempel biologisk mangfold gjennom slik registrering og at kommunen/ tiltakshaver pålegges å foreta undersøkelser selv om pågående planarbeide ikke åpner for tiltak

hjemlet i plan- og bygningsloven. Bruk av områderegulering kan bortfalle dersom dagens krav til registrering opprettholdes. Mulighet for differensiert og utsatt registrering bør vurderes av nasjonale myndigheter i eget rundskriv.

5.4 ByggSøk

Tiltak

- Utvalget ber om at arbeidet med å videreutvikle ByggSøk plan videreføres med støtte fra offentlige myndigheter, samt at ByggSøk bygning må gjøres gjeldende for hele landet
- Arbeidet med å oppgradere Matrikkelen til å kunne støtte en økt digitalisering i bygge- og eiendomsforvaltningsprosesser må prioriteres

Et av de mest effektive tiltakene for å få til en mer effektiv saksbehandling av boliger har vært elektronisk ByggSøk bygning. Digitalisering av næringen må forseres og ByggSøk og BIM (Bygningsinformasjons Modell) må dessuten kobles tettere.

I ByggSøk plan er mye godt arbeid blitt utført for å utvikle et fremtidsrettet verktøy for digitalisert saksbehandling innen planfeltet. Det ble imidlertid ikke bevilget midler for overgangen fra prosjekt til drift. BE har gitt uttrykk for at de ikke vil ta ansvaret for driften av ordningen. Nasjonale myndigheter må videreutvikle ByggSøk-rammeverket.