

Hørings svar på ny leilighetsnorm i Oslo



Plan- og bygningsetaten
Boks 364 Sentrum.
0102 Oslo

Deres ref..
201211360-24

Vår saksbehandler

Vår ref

Dato
Oslo, 15.03.2013

LEILIGHETSFORDELING I REGULERINGSPLANER – EVALUERING AV LEILIGHETSNORMEN - HØRING

Vi takker for at byråden har gjennomført en evaluering av dagens leilighetsnorm, og for anledning til å uttale oss om de nye forslagene. Vi – heretter kalt utbyggerne - er i denne anledning: Selvaag Bolig, Veidekke, NCC Bolig, JM, Backe Gruppen, USBL, Naturbetong, Urbanium, Eiendomsplan, AF Gruppen, Sørenga og OBOS.

1. Oppsummering av våre hovedsynspunkter.

- a) Primært ønsker vi ingen norm da vi mener at det gir størst fleksibilitet m.h.t. å få utnytte utbyggingsarealene på en hensiktsmessig måte og til å bygge boliger i tråd med hva markedet etterspør.
- b) Vi ser imidlertid at hensynet til å styre befolkningssammensetningen i normområdet taler for å ha en viss regulering. Vi mener at vårt (utbyggernes) forslag både ivaretar dette hensynet og gir nødvendig fleksibilitet til at boligtilbudet kan tilpasses boliggetterspørselen.
- c) Byrådets opprinnelige forslag ivaretar også hensynet til å sikre en variert boligmasse og befolkningssammensetning samt at det gir nødvendig fleksibilitet til at boligtilbudet kan tilpasses boliggetterspørselen. Vi er derfor også positiv til byrådets forslag, og anser det fullgodt med vårt eget forslag.
- d) Vi mener det bør åpnes for å kunne vurdere avvik fra leilighetsnormen for boliger med nærhet til offentlig kommunikasjon, eller studiesteder der det er spesielt stort behov for hybler og små leiligheter.
- e) Det er positivt at Plan – og bygningsetaten (PBE) ser at normen medfører at det bygges for få små boliger sammenlignet med etterspørselen (sitat) "... dagens norm setter begrensninger i forhold til etterspørselen". Vi hadde håpet at PBE ville heve grensen for *små leiligheter (maks. 40 - 49,9 m²)* til maksimalt 40%. Siden

aleneboende utgjør ca 60% av husholdningsveksten i Oslo (68% i indre by), mener vi at PBEs forslag om 30% er for lavt.

- f) Vi kan ikke støtte PBEs forslag om å videreføre normens krav om at *minst 50% av leilighetene skal være 80 m² eller større*. Dette er alt for høyt og et boligtilbud i tråd med en slik norm gir for stor avstand mellom boligtilbud og boliggetterspørsel. PBEs evaluering mangler en analyse av dagens situasjon hvor det bygger seg opp et lager av store leiligheter (100 usolgte leiligheter til over 5 mill. kr i Nydalen alene primo februar 13). Dette kan bremse eller i verste fall stoppe nybyggingen.

Vi mener at et krav om minst 30% på 80 m² eller mer, vil være tilstrekkelig til å møte både etterspørselen samt ta høyde for å utvide boligtilbudet til barnefamiliene som vil bosette seg i normområdet. Barnefamiliene (barn 0-17 år, samt også de med single foreldre) utgjør til sammenligning 21% av husholdningsveksten i Oslo totalt (knappe 17% i indre by).

- g) Vi mener detaljreguleringen av størrelse på utleiedeler som del av hovedleilighet er unødvendig dersom alternativet er en mer fleksibel norm som foreslått fra utbyggerne eller byrådet.
- h) Videreføring av dagens norm er åpenbart uholdbart i forhold til hva markedet etterspør.

2. Generelt om høringsutkastet.

PBE har laget en god rapport som redegjør for hvordan boligbyggingen har utviklet seg i Oslo i perioden 2000-2012. Selv om PBE har hatt tilgang til et mye mer detaljert materiale enn vi (utbyggerne) som har belyst effekten av normen ut fra publisert offisiell statistikk, så trekker mange av resultatene i samme retning. Begge evalueringene av normen viser at gjennomsnittsstørrelsen på leilighetene har økt og at det har blitt en spredning i størrelsene på boligene. Dette er ikke så overraskende siden det er nettopp dette normen regulerer.

Normen ble innført for å få flere barnefamilier i indre by. Vi kan imidlertid ikke se at PBE svarer på om normen har innfridd på dette punktet. Vår (boligutbyggerne) undersøkelse blant kjøperne av nye boliger, tyder på at det først og fremst er par/single – uten barn eller med voksne barn – som har kjøpt de store leilighetene (80%).

Vi mener dessuten at normen har noen uheldige effekter;

- a) Ubalanse i etterspørselen og tilbudet av både de små og de store leilighetene.

Vi registrerer at PBE er enige med oss i at normen gir for lavt tilbud av små leiligheter sammenlignet med etterspørselen, men drøfter dessverre ikke etterspørselssiden for de store leilighetene.

- b) *Det kunne vært bygget flere boliger – og av god kvalitet - uten normen*

Det har fra 2004 vært et historisk stort avvik mellom boligbehov og boligbygging i Oslo. Konsekvensen av dette er høye boligpriser og et klasseskille der spesielt førstegangsetablerere og innvandrere, i økt grad stenges ute fra boligmarkedet.

PBE konkluderer med at (sitat) ” *de begrensede erfaringstallene ikke gir støtte for å hevde at normen har vært til hinder for boligbygging i normområdet, eller for å hevde det motsatte*”. Vi stusser over denne måten å betrakte normens effekt på. Vår oppfatning er at normen bidrar/vil bidra til at det bygges færre boliger enn det kunne vært bygget. Grove anslag antyder at det kunne vært bygget vel 550 flere boliger per år i indre by dersom snittstørrelsen på boligene var den samme i 2010-2011 som i perioden 2004-2007, jf. boligmarkedsrapporten.

Jo høyere andel store leiligheter som kreves, jo færre leiligheter vil boligprosjektet gi, gitt et bestemt utbyggingsareal. Dagens norm og PBEs normforslag er derfor alternativene som vil gi færrest nye boliger av de fem foreslåtte normalalternativene.

3. Mer utfyllende kommentarer til forslagene til PBEs forslag til ny norm samt byrådets forslag til norm fra 2007.

Når det gjelder dagens norm og alternativ 2 (utbyggernes forslag), viser vi til vår boligmarkedsrapport for hvorfor vi ønsker å endre dagens norm i tråd med vårt forslag.

Den nye normen bør gi en bedre balanse mellom hensynet til å styre befolknings sammensetningen og hensynet til etterspørselssiden enn hva dagens norm og PBEs forslag gjør. ”Ingen norm” er det som vil gi den beste markedstilpasningen, og slik sett foretrekker *vi den*. Men vi ser at det kan være fornuftig med en overordnet styring av leilighetsfordelingen for å få til en sammensatt befolkningsutvikling i indre by. Vi går derfor ikke inn for å fjerne normen, men å justere den iht. alternativ 2 (vårt forslag), eventuelt iht. alternativ 4 (byrådets forslag). I tillegg mener vi det bør åpnes for å kunne vurdere avvik fra leilighetsnormen for boliger med nærhet til offentlig kommunikasjon, eller studiesteder der det er spesielt stort behov for hybler og små leiligheter.

A. Kommentarer til PBEs forslag

- a) *Det er positivt at PBE foreslår å øke andelen små leiligheter (40-50 m2) fra 20 til 30%, men vi mener PBE burde satt den enda høyere – til 40%.*

Vi synes PBE gjør gode vurderinger av hvordan normen har virket på tilbudet av små boliger, og det er positivt at PBE trekker inn etterspørselssiden.

Den høye andelen unge og aleneboere og den fortsatt høye veksten i disse husholdningstypene, taler for at 30% er for lavt. Vi mener den skulle vært satt til 40%. Det er en høy andel aleneboere i både indre og ytre Oslo (hhv, 68 og 44%), og de utgjør en høy andel av veksten i antall husholdninger (60% i Oslo totalt, 65% i indre by). Det er lite som tyder på at veksten i unge og aleneboende blir lavere framover. Det kan være at noen flere velger å bo sammen av økonomiske årsaker, men det er all grunn til å anta at det vil være en minst like høy underliggende etterspørsel etter små boliger framover som det har vært.

Selv om de unge og single får mer "bolig" for pengene i ytre enn i indre by, så er tilgang til urbane tilbud, lave reisekostnader og gode kollektivløsninger viktig for denne kjøpergruppen. Det vil det nok også være i tiden fremover, og det tilsier at denne kjøpergruppen i stor grad vil fortsette å etterspørre små boliger i indre by. For øvrig kan det også bemerkes at det er få små boliger å velge i for ungdom/aleneboere i ytre by, da kun 12,5% av boligene er 50 m² eller mindre. Over 50% av boligene i ytre by er større enn 80 m²¹.

PBE åpner for en mindre andel 1-romsleiligheter ved at 20% av de større leilighetene kan etableres med en utleiedel, jfr. kap 6.3. Vi mener at dette ikke kan regnes som et godt alternativ til å dekke behovet for små boliger, og vil heller å øke andelen små leiligheter til 40%. Vi mener utfordringene innen leiemarkedet må løses på en annen måte, selv om det er positivt med fleksibiliteten for både boligkjøperne og utbyggerne som PBEs forslag gir.

b) Ikke adgang til å bygge leiligheter under 40 m²

Vi mener det bør være adgang til å bygge boliger som er 35 m². Vi er således ikke enig med PBE som mener at det først skal kunne vurderes å gis dispensasjon til dette når takhøyden er 4,7m slik at mesanin installeres.

Vi mener det er mulig å lage boliger på 35 m² som vil sikre nødvendige funksjonskrav og gi god livskvalitet. PBE viser til en undersøkelse om beboertilfredshet blant beboere i små leiligheter i Trondheim (s.8). Den viser at selv beboere som bodde i leiligheter ned til 24 m² jevnt over var fornøyd med boligens funksjon. Riktignok savnet de mer plass til oppbevaring/lagring, vask og tørk av klær, etc, men dette er funksjoner som vi mener kan ivaretas gjennom gode arkitektoniske løsninger og gjennom fellesarealsløsninger.

Kravet om tilgjengelighet i alle boliger bidrar imidlertid til at det er vanskelig å lage små boliger av god kvalitet – også de som er på 40 m². Vi mener derfor at Oslo kommune bør søke dispensasjon fra statens krav om tilgjengelighet i alle boliger slik at det f eks kan gjelde:

- Maksimalt 30 til 50% av boligene i det enkelte søkte utbyggingsprosjekt
- Maksimalt 30% av de minste boligene, kanskje ned til 20%, slik regjeringen har besluttet for studentboligene.

c) Vi går sterkt imot forslaget om at minst 50% av boligene skal være på 80 m² eller mer.

PBE trekker inn etterspørselssiden i evalueringen av normen når det gjelder de små leilighetene, men dette hensynet uteblir i evalueringen av normen når det gjelder de store leilighetene. Vi savner en bedre begrunnelse enn at "normen ikke er blitt oppfylt" for å opprettholde kravet om at minst 50% av leilighetene skal være 80 m² eller mer. En så høy andel store leiligheter gir for stor avstand mellom tilbud og etterspørsel. I indre by er ofte kvadratmetersprisen på nye leiligheter ca 55 000 – og det betyr at disse boligene starter på ca 4,5-5 millioner kroner. Det er dermed de godt etablerte i boligmarkedet som først og fremst kjøper de store leilighetene (9 av 10 kjøpere). Dette må også ses i sammenheng med at egenkapitalkravet på 15% ved

¹ Kilde: Statistisk sentralbyrå/OBOS

boligkjøp gjør det vanskelig for mindre kjøpesterke grupper å finansiere disse boligene.

For oss som utbyggere er selvfølgelig etterspørselssiden svært viktig. Ingen boligutbyggere kan bygge boliger som det er begrenset marked for. Boligbygging er forbundet med høy risiko sett fra utbyggernes side, og 50 til 60 pst av boligene (verdien) i de nye prosjektene må være solgt før bygging i gangsettes. Dette er også et krav som utbyggerne i de aller fleste tilfeller møter fra bankene som skal stille byggelån til disposisjon for prosjektet. Kravet er fornuftig også ut i fra et samfunnsperspektiv, da det hindrer at det blir igangsatt bygging av boliger det ikke er behov for. Den strenge bolignormen som ble vedtatt i 2007 hevet imidlertid terskelen for å kunne bygge boliger som markedet etterspurte betydelig, ved å stille krav om en høy andel leiligheter over 80 m² og i praksis et forbud mot leiligheter mindre enn 40 m². Erfaringen er at de store leilighetene er vanskeligere/mer tidkrevende å få solgt. Flere av de store utbyggerne opplever at det har bygget seg opp et lager av store leiligheter. Primo februar i år er det 100 usolgte leiligheter til over 5 mill. kr i Nydalen alene. Dessverre drøfter ikke PBEs evaluering utfordringen knyttet til den store avstanden mellom tilbud og etterspørsel for de store boligene som bygger seg opp som en konsekvens av dagens norm. Vi vil advare mot å videreføre kravet om at minst 50% av leilighetene skal være på 80 m² eller mer, da det kan bety at tempoet i boligbyggingen avtar, eller i verste fall stopper opp.

Den varslede befolkningsveksten frem mot 2020 vil i stor grad være fra innvandring. Ettersom kjøpekraften i denne gruppen er lavere enn i gjennomsnittet i befolkningen, vil behovet for små og rimelige boliger øke kraftig. Det taler for at ny norm bør ha et lavere krav til andelen store leiligheter enn dagens norm.

Hvis boligprisene fortsetter å stige mer enn inntekten, så vil boligkjøperne måtte gå ned på boligstørrelsen for å ha råd til boligen. Det svekker etterspørselen etter de store boligene, og taler for at normen må tillate en lavere andel leiligheter på 80 m² eller mer.

Barnefamiliene (inkl. single foreldre) med barn (0-17 år) utgjør knappe 14% av husholdningene i indre by, mens vel 17 % av boligene i indre by er 80 m² eller mer (knappe 24 % hvis Frogner regnes med). I perioden 2005-2011 har husholdninger med barn (0-17 år) utgjort 17% av husholdningsveksten i indre by (22% i Oslo totalt). Vi mener derfor at er tilstrekkelig at minst 30% av leilighetene er på 80 m² eller mer. Dette alternativet vil gi en bedre balanse mellom tilbud og etterspørsel enn dagens norm og PBEs forslag, samtidig som det legger til rette for å øke andelen store leiligheter i indre by. En andel på 30% vil være langt høyere enn andelen store leiligheter som er bygget i periodene 2000-2003 (18,7%) og 2004-2007 (11,7%) og på nivå med andelen store leiligheter i 2008-2012 (31,3%).

d) *Økt adgang til å bygge hybler i leiligheter:*

- I. *20% av de store leilighetene (80 m² eller mer) kan ha hybel/utleiedel på minst 20 m²*
- II. *den midtre kategorien (50-80 m²) kan ha en andel av utleiehybler integrert, begrenset til leiligheter over 60 m²*

PBE foreslår bl.a. dette for at (sitat): *"huskjøpere i etableringsfasen kan skaffe seg en bolig som over tid kan øke i størrelse, samtidig som man i begynnelsen kan styrke finansieringsgrunnlaget gjennom utleie"*.

Vi er positiv til den fleksibilitet som PBE legger opp til for både boligkjøper og utbyggerne gjennom dette forslaget. Samtidig synes vi at dette blir et tiltak for å "reparere" på en norm som er dårlig tilpasset etterspørselssiden, særlig gjelder dette de største boligene (over 80 m²). Det er uheldig å ha en norm som krever at det skal bygges mange boliger som markedet har begrenset kjøpekraft til, for så å løse denne utfordringen ved å legge opp til at kjøperne av boliger må være avhengig av leieinntekter for å kunne finansiere boligen. Vi er i likhet med myndighetene bekymret for gjeldsveksten blant husholdningene, og synes et er uheldig å legge opp til en boligbygging som fordrer at husholdningene tar opp ytterligere med gjeld og øker sin risiko i boligmarkedet. Vi etterlyser derfor at man i stedet reduserer kravet til andelen store leiligheter (80 m² eller mer) fra 50 til 30%.

e) Kriterier for avvik fra normen

PBE viser til at (sitat s.33): *Evalueringen har vist at det finnes situasjoner der det er vanskelig å oppfylle normen*", og foreslår derfor at en kan vurdere å avvike fra normen i noen situasjoner (innfillprosjekter, rehabilitering hvor kulturminner kan gå tapt, transformasjonsprosjekter, kan bygge leiligheter på 35 m² hvis 4,7 m takhøyde).

Vi mener at PBEs evaluering viser at det er for krevende å ha en norm som sier at mer enn 50% av leilighetene skal være på 80 m² eller mer. Det er derfor positivt at PBE forsøker å møte dette ved å åpne for å vurdere å dispensere fra normen. Vi synes imidlertid det er bedre å ha en norm som angir et realistisk nivå på hva som er gjennomførbart. Det vil gi mindre skjønnsvurderinger og dermed mer forutsigbarhet for både utbyggere og planleggingsmyndigheter, og vil bidra til mer effektive planleggingsprosesser. Det er igjen viktig for å få opp takten og redusere kostnadene i boligbyggingen. Vi vil her vise til arbeidet som miljøvernministeren har satt i gang for å få til mer effektive planprosesser. Vi mener det vil være en bedre løsning å redusere andelen store leiligheter (80 m² eller mer) fra 50 til 30%, og heller være mer restriktiv mht å åpne for avvik fra normen.

For øvrig merker vi oss at PBE peker på (s.1) at de i forbindelse med at normen ble vedtatt i bystyret 26.09.07, innførte en rutine som sa at dersom forslagsstiller selv ikke ønsket å legge normen til grunn i sitt planforslag, skulle etaten fremme og anbefale alternativ reguleringsbestemmelse i tråd med normen som er vedtatt i bystyret. Vi mener at det bør være nødvendig for PBE å bruke ressurser på en slik rutine.

f) Studenthybelnorm

Vi er opptatt av at det skal bygges flere studentboliger i Oslo. Det høye antallet studenter i Oslo bidrar til spesielt stor etterspørsel etter små leiligheter, hvilket har bidratt til at prisen på små leiligheter har gått kraftig opp. Prisspiralen i boligmarkedet har startet i de små leilighetene. Ved å øke tilbudet av studentboliger vil man kunne ta unna noe av presset i etterspørselen etter små leiligheter. Det vil dempe prisutviklingen på denne typen leiligheter og dermed i hele boligmarkedet

Vi mener derfor det er behov for å se på hvordan en kan stimulere byggingen av studentboliger. PBEs forslag om en norm for studenthybler mener vi er et skritt i feil retning. Samskipnaden og studentene er ansvarlig for å prioritere hvilke grupper som skal ha prioriteres i tildelingen av boliger og de bærer også det økonomiske ansvaret. De må derfor selv kunne bestemme hvilke typer studentboliger som skal bygges. En norm vil være uheldig fordi den kan skape ubalanser mellom tilbud og etterspørsel.

Vi synes imidlertid det vil være et skritt i riktig retning å definere studentboliger som et eget reguleringsformål i plan- og bygningslovens arealdel. Det vil åpne for at kommunene på et tidlig tidspunkt kan avsette/regulere enkelte områder til studentboligbygging i kommuneplan, og ikke må gå veien via regulering til ordinært boligformål. Dette vil kunne gi en raskere og mer effektiv utbygging av studentboliger. Det er positivt at PBE peker på denne utfordringen.

B. Kommentarer til byrådets forslag fra 2007

Byrådets opprinnelige forslag ivaretar også på en god måte hensynet til å få til en variert boligmasse og en sammensatt befolkningsutvikling i indre by, samt at det gir nødvendig fleksibilitet til at boligtilbudet kan tilpasses boliggetterspørselen. Vi mener derfor at dette forslaget vil være et meget godt alternativ til dagens norm, og vi anser det som fullgodt med forslaget vi selv har lansert.

Dette forslaget er også godt ved at det åpner for å bygge boliger på 35 m² (ned fra 40 m² i dagens norm). Vi mener det er fullt mulig å lage boliger på 35 m² som tilfredsstillende grunnleggende funksjonskrav og gir god livskvalitet, og etterlyser derfor en endring av dagens norm på dette punktet.

Byrådets forslag innebærer en utvidelse av normens virkeområde til Frogner (uten Bygdøy) og Økern. I og med at byrådets forslag gir stor fleksibilitet, mener vi det kan fungere bra også for disse områdene.

4. Avslutningsvis

Hvis Oslo skal konkurrere om arbeidskraften nasjonalt og i et globalt marked, må byen være i stand til å tiltrekke seg og tilby rimelige boliger til en ung profesjonell arbeidsstyrke. Vellykkede byer tiltrekker seg talentfulle unge dyktige arbeidere, er sentre for innovasjon og entreprenørskap og er konkurransedyktige steder for lokalisering av globalt og regionalt hovedkvarter. Å tiltrekke seg bedrifter er bra for økonomien, men å tiltrekke seg talentfulle enkeltpersoner viser seg å være like viktig. Studier har vist at byer med høye nivåer av menneskelig kapital er de raskest voksende og mest produktive. Oslo må derfor ha en boligpolitikk som ikke presser unge fagfolk ut av byen på jakt etter mindre og rimeligere boliger andre steder. Det må samtidig bygges boliger for barnefamilier som ønsker å bo urbant. Vi mener at både vårt forslag og byrådets forslag til norm balanserer disse hensynene på en god måte.

Dette er en felles høringsuttalelse fra:

JM Byggholt, AF-Gruppen, NCC, Sørenga, Urbanium, Eiendomsplan Management, Veidekke, Selvaag Bolig, Backe gruppen, Naturbetong, Veidekke og OBOS.