



Oslo kommune
Plan- og bygningsetaten

Rapport

Til: Ellen S. de Vibe

Dato: 26.11.2012

Fra: Berit Skarholt

Saksbehandler: Kristin Notø, Kjersti Grut, Line Havstein,

Saksnr: 201211360-5

Svein F. Hole

Evaluering av norm for leilighetsfordeling

Forslag til revidert norm



Plan- og bygningsetaten

Besøksadresse:

Sentralbord: 02 180

Bankgiro: 1315.01.01357

Vahls gate 1, 0187 Oslo

Kundesenteret: 23 49 10 00

Org.nr.: 971 040 823 MVA

Boks 364 Sentrum

Telefaks: 23 49 10 01

0102 Oslo

www.pbe.oslo.kommune.no

E-post: postmottak@pbe.oslo.kommune.no

1.0 Innledning	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Sammendrag	3
1.3 Definisjoner	6
1.4 Hvorfor bolignorm?	7
2.0 Gjennomføring av evalueringen	9
2.1 Kartleggingen av det som er bygget	9
2.2 Bruk av norm ved behandlingen av reguleringsplaner i perioden 2008-2012	10
3.0 Evaluering av hva som har blitt bygget i perioden	12
3.1 Fordeling av boligbygging i Oslo	12
3.2 Bygging av store, middels store og små leiligheter i normområdet	16
3.3 Områdevis utvikling av gjennomsnittsstørrelse på leiligheter	18
3.4 Leiligheter bygget etter reguleringsplaner vedtatt i normperioden og i normområdet	22
4.0 Demografisk status og utvikling i perioden 2004-2012	25
5.0 Plan- og bygningsetatens kommentar til boligmarkedsrapporten	27
5.1 Kommentar til utbyggerens forslag til norm	27
5.2 Kommentar til rapportens statistikkgrunnlag	28
5.3 Kommentar til praktiske erfaringer med normen	29
6.0 Plan- og bygningsetatens forslag til revidert norm for leilighetsfordeling	31
6.1 Små leiligheter (maks. 40 - 49,9 m ²)	31
6.2 Mellomstore leiligheter (min. 50 - 79,9 m ²)	32
6.3 Store leiligheter (min. 80 m ² og større)	32
6.4 Kriterier for avvik fra normen	33
6.5 Forslag til revidert norm for leilighetsfordeling	34
6.6 Andre betraktninger	34
7.0 Plan- og bygningsetatens forslag til norm for studentboliger for hele Oslo	35
8.0 Vedleggsliste	37
9.0 Referanseliste	37

1.0 Innledning

1.1 Bakgrunn

Byrådsavdeling for byutvikling (BYU) har bestilt (29.08.12) en evaluering og rapportering om konsekvensene av vedtatt ny norm for leilighetsfordeling i indre by, annonsert i byrådssak 12 den 01.02.07. I forbindelse med evalueringsarbeidet skal det utarbeides forslag til revidert norm. I bestillingen bes Plan- og bygningsetaten rapportere om hva som har blitt bygget i perioden og hvilke følger normen har hatt for bygging av større leiligheter. Kan det sees om det har blitt demografiske endringer i områdene som er omfattet av normen? Det bes også vurdert om normen bør endres.

Normen ble vedtatt i bystyret 26.09.07 og gjeldende for planer under arbeid/til offentlig ettersyn etter 01.01.08. Plan- og bygningsetaten innførte i forbindelse med normen 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.

I sommerens boligdebatt ble normen trukket frem som hinder for økt boligbygging i Oslo, og byråden har signalisert til media at normen skal revurderes. 1. november 2012 presenterte sentrale boligbyggere i Oslo sin egen evaluering 'Utviklingen på boligmarkedet i Oslo', med eget forslag til ny norm. Denne benevnes heretter som boligmarkedsrapporten.

Plan- og bygningsetaten gjennomgår i dette dokumentet blant annet følgende:

- Statistikk over hva som er bygget i perioden (01.01.2008-13.09.2012)
- Konsekvenser normen har hatt for bygging av større leiligheter ifht. tidligere år
- Demografiske endringer i områdene omfattet av normen
- Forslag til endret norm
- Boligmarkedsrapporten. Rapporten følger vedlagt (vedlegg2)

1.2 Sammendrag

Kapittel 1 innledes med en definisjon av begrepene som benyttes i rapporten. Det redegjøres kort for både tidligere og gjeldende norm, og hvorfor det er behov for en norm som gir rammer for å regulere fordeling av leilighetsstørrelser i indre by.

Kapittel 2 beskriver undersøkelsens kildegrunnlag. Det redegjøres også for at avvik fra norm i

reguleringssaker vedtatt etter 01.02.2008 er betydelig, noe som kan skyldes at antallet byggeprosjekter ferdigstilt i henhold til norm er begrenset.

I kapittel 3 presenteres funnene fra undersøkelsen av boligbyggingen i tre 4-årsperioder for bydelene i hhv. normområdet, Frogner, tre ytre byområder og byen som helhet. Det konkluderes med at 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. Det er gitt igangsettings- eller rammetillatelse i fire reguleringsplaner behandlet etter norm (869 boliger). I disse planene ser man at boliger under 40 m² kun utgjør 0,3 %, og at andelen av små boliger i intervallet 40-49m² utgjør i snitt 19,2 %. Dette er i tråd med normen. Andelen store boliger i intervallet 80 m² og større er 42,5 % i snitt, dvs. at målet om 50% store boliger ikke er nådd. De mellomstore boligene i intervallet 50-79 m² utgjør imidlertid en større andel enn normen legger opp til, i snitt 38 %.

Gjennomsnittlig boligstørrelse har i løpet av de tre 4-årsperiodene økt med 4,7 m² i normområdet, noe som utgjør en vekst på 7,4%. Gjennomsnittsstørrelsen er dessuten i midtre sjikt av størrelsesintervallene, på hhv. 32m² for leiligheter under 40m², 45m² for leiligheter mellom 40-49 m², 64 m² for leiligheter mellom 50-79m² og 95 m² i intervallet for leiligheter over 80 m².

Kapittel 4 tar for seg demografisk status og utvikling i perioden 2004-2012. Aldersgruppen 20-39 år har økt sin prosentandel av innbyggerne i normområdet sett under ett fra 51,1 til 53,7%. Veksten i denne gruppen har også ført til vekst i aldersgruppen 0-5 år (+1,2%). Man ser en liten vekst i aldersgruppen 40-66 år. For gruppen 67+ er veksten negativ.

Tallmaterialet fra boliger bygget iht. reguleringsplaner i samsvar med norm foreløpig er for lite til å si oss noe om den voksende etablerergruppen (20-39 år) flytter inn i eksisterende eller nye boliger, og om det er 2007-normen og flere familieleiligheter som har bidratt til demografiske endringer i normområdet. En hypotese kan likevel være at den gjeldende leilighetsnormen har samvirket med andre faktorer for å øke andelen større leiligheter og barnefamilier i normområdet. Dette bør undersøkes nærmere når et større antall reguleringsplaner i samsvar med normen er ferdig utbygget. Grunnlagsmaterialet for å vurdere virkningen av normen er ikke stort nok til så langt å kunne forklare eksklusiv virkning av leilighetsnormen på leilighetsstørrelsene. Materialet gir imidlertid kunnskap om virkning i fire eksempelsaker som er verdifull for vurdering av en revidert norm. Som vedlegg følger også en analyse av demografisk utvikling i perioden 2004-2012 og er ment som et bakteppe til kartleggingen av hva som er bygget.

I kapittel 5 kommenteres boligmarkedsrapporten og tallmaterialet som er lagt til grunn for evalueringen.

I kapittel 6 presenteres og begrunnes forslag til revidert norm som åpner for en større andel mindre leiligheter. Forslaget inneholder også muligheter for kombinasjonsleiligheter med egen utleiehybel. Det reviderte normforslaget angir også kriterier for når avvik fra normen kan vurderes. Forslag til revidert norm for leilighetsfordeling er:

Størrelsesintervall	Leilighetsfordeling	
Under 40 m ² BRA	0	
40-49,9 m ² BRA	Maks.30 %	
50-79,9 m ² BRA	Min. 20 %	
80 m ² og over	Min. 50 %	Hvorav 20 % av boenhetene kan ha hybel utleiedel på ca. 20 m ²
Kriterier for vurdering av avvik fra norm:		
<ul style="list-style-type: none"> – Krav til store leiligheter kan avvikes for boligprosjekter på tomter med begrenset arealstørrelse (innfillprosjekter). – Rehabilitering av bygninger hvor viktige kulturminneverdier kan gå tapt. – Konvertering av eksisterende bebyggelse eller bevaringshensyn (f.eks. bærekonstruksjoner som vanskeliggjør store leiligheter eller bevaring av fasader). – Leiligheter ned til 35 m² grunnflate dersom etasjehøyden er min. 4,7 m gulv-himling slik at mesanin installeres. 		
I denne sammenheng menes BRA som netto bruksareal , unntatt fellesarealer og unntatt egen bod utenfor leilighet ¹ .		

I kapittel 7 foreslås en størrelsesnorm for studentboliger for hele Oslo ut fra hensynet til bokvalitet for 1-roms hybelleiligheter:

Boligtype	Minste tillatte bruksareal
Hybelleiligheter med bofellesskap oppfyller Husbankens normer	12 m ²
Autonom hybelleilighet	20 m ²
Parleilighet	35 m ²
Familieleiligheter	45-55 m ²

¹ Plan- og bygningsetaten vil etter høringen vurdere om andre arealbetegnelser er mer egnet enn BRA.

1.3 Definisjoner

Leilighetsfordeling viser hvordan andelen av ulike boligstørrelser fordeler seg i et nærmere avgrenset geografisk område. Leilighetsstørrelsen registreres i Matrikkelen både i kvadratmeter bruksareal og antall rom ved gitt rammetillatelse og igangsettingstillatelse. Fellesareal som trapp, gang og bod inngår ikke i norm for leilighetsfordeling og heller ikke i Plan- og bygningsetatens benyttede kildedata for hva som er bygget og hvor store boligene er .

Gjeldende *norm for leilighetsfordeling* er maks. 20% leiligheter med bruksareal BRA=40-50 m², min. 30% leiligheter med bruksareal BRA=50-80 m² og min. 50% leiligheter med bruksareal BRA=80 m² eller større. Gjeldende versjon av normen ble den 21.01.2009 endret av bystyret fra BRA=50-75 m² til BRA=50-80 m². Tidligere norm, som gjaldt frem til dagens norm trådte i kraft, stilte krav om 30% 2-roms og 70% 3-roms og større, hvorav minst 30% skulle ha minst 4-rom eller mer.

Normperioden for datasettet benyttet i undersøkelsen går fra 01.01.08 til september 2012. Planer omfattet av normen er alle planer som ikke var oversendt til BYU før start av normperioden. Det første planvedtaket etter normen ble fattet 27.08.2008.

Normområdet omfatter bydelene Gamle Oslo, Sagene, Grünerløkka, St.Hanshaugen og Nydalen avgrenset til Maridalen i vest og Ring 3 i nord og øst og bydel Sagene i syd). I disse områdene er det et krav om å følge normen. Før øvrige deler av byen skal normen ha vært vurdert ut fra målsetting om en variert leilighetsfordeling i hver enkelt plan.

En bolig regnes i statistikken som *bygget* fra dato for gitt igangsettingstillatelse. Dette er tidspunktet når byggearbeidet kan starte, og som også er grunnlag for beregning av reguleringsreserven/utbyggingsreserven i Oslo (sist oppdatert 15.08.12). I kartleggingen av *hva som er bygget* er oppdelingen av leilighetsstørrelser tilpasset normens grenseverdier: 10-39 m², 40-49 m², 50-79 m² og større enn 80 m². Ved å benytte matrikkeldata som inneholder leilighetens bruksareal (uten fellesareal som gang, trapp og bod) anvendes en datakilde tilpasset normens presise størrelsesinndeling. Normen inkluderer heller ikke fellesareal.

En *plan kan evalueres* når det er gitt igangsettingstillatelser til minst 80 % av de boligene planen åpner for.

En *vedtatt reguleringsplan* er i etatens fagsystem en registrert reguleringsplan som er vedtatt i bystyret og

som er oversendt til PBE for oppfølging etter vedtak (registrering av vedtaksdato, klagesaksbehandling, ajourføring i reguleringskartverket m.m). Det kan altså finnes reguleringsplaner som PBE ennå ikke har mottatt fra BYU og som derfor ikke er registrert i etatens fagsystem. Vi antar at det dreier seg om et begrenset antall, og av hensyn til fremdriften i evalueringen har vi valgt å legge informasjon som er tilgjengelig i etaten til grunn for evalueringen.

Bolig defineres som en bruksenhet som har minst ett rom og egen inngang, og hvor man har adgang til vann og toalett uten å gå gjennom annen bruksenhet. I rapporten benyttes også begrepene *leilighet* og *boenhet*.

Studentboliger og *bo- og servicesenter* er to bygningstypkoder for bolig som føres i Norges felles bygnings-, eiendoms- og adresseregister, Matrikkelen. Begge boligtypene kategoriseres som bygning for bofellesskap, og omtales her også som *kategori boliger*.

Kombinasjonsleilighet er en leilighet hvor en autonom hybel på 20 m² er integrert. Planløsningen er slik at utleiedel kan integreres/slås sammen med hoveddel til en større bolig når ønskelig.

1.4 Hvorfor bolignorm?

I normen som gjaldt fra før 2008 ble det utelukkende stilt krav til et visst antall rom. Det førte på 1990- og 2000-tallet til at romstørrelsen ble presset nedover, bl.a. var det eksempler på 3-roms boliger på 30 m². Dette førte til små, vanskelig umøblerbare rom og rom med lite dagslys. Rom-normen gjenspeilet heller ikke utviklingen mot boligpreferanser med mer åpne planløsninger. Videre så man ved begynnelsen av 2000-tallet en sterk vekst i svært små boliger, enkelte var helt ned i 10-12 m². Disse boligene var ofte beregnet på de yngste boligkjøperne. Langvarig vekst og optimisme i økonomien, lave renter (lettet adgang til markedet for førstegangskjøpere) kombinert med høy aktivitet i boligmarkedet antas å ha vært medvirkende faktorer til utbyggingsmønsteret i perioden. De minste boligene var ofte konsentrert i sentrumsområdene, hvor det gjerne var en større andel små boliger med dårlige lysforhold og små utarealer fra før. Dette ga en uønsket utvikling, i form av trange boliger med dårlige bokvaliteter og kort botid.

En av målsettingene for ny norm i 2007 var å sikre boliger med tilstrekkelig god standard. Man ønsket også å legge til rette for et større antall boliger egnet for barnefamilier, samt å oppnå en mer balansert befolkningssammensetning i indre by. Ved å sikre en variert boligsammensetning var målet å i større grad tilrettelegge for mer stabile befolkningssammensetninger i boligmassen. Den nye normen gikk derfor bort

fra krav til antall rom, og innførte arealnorm. Den nye normen definerte en stor bolig som 80 m² eller større. Normen gir ikke rom for leiligheter under 40 m².

Forskning viser at det er behov for å regulere boligstørrelse og fordeling. Guttu (2009) skriver at definisjonen av hva en bolig *er* og normer for hva den *bør* være påvirkes av og varierer med tid og sted. Oppfatninger om bokvalitet vil også avhenge av forventninger og rammebetingelser (Schmidt 2009). I perioden 1992 til 2005 var en god bolig definert som 2-roms bolig på 55 m² iht. Husbankens minstestandard, og 55 m² var nedre arealgrense ved husbanklån til ny bolig. Arealkrav til boligens funksjoner og møbleringsmuligheter ble også lagt til grunn. I den moderne og tette byen, med stadig økende befolkning og arealknapphet, vurderer Plan- og bygningsetaten det som urealistisk å gjeninnføre 55 m² som minstemål. Boligens areal er imidlertid avgjørende for å kunne sikre nødvendige funksjonskrav i boligen. Støa et al (2006) undersøkte beboertilfredshet i nye, små leiligheter i Trondheim. Boligene er i hovedsak beregnet på ungdom, og er i størrelsesorden 24-60 m². Beboerne (også i de mindre leilighetene) er jevnt over fornøyd med boligens funksjon. Det fremkommer likevel at man syns det er lite plass til oppbevaring, og funksjoner som vask og tørk av klær, lagerplass og lignende. Boligen vurderes derfor som en midlertidig løsning, og over 80% oppgir at de ikke ser for seg å bli boende mer enn fem år (Schmidt 2009). For å sikre bokvalitet i prosjektene og mer stabile bomiljøer, er det vesentlig at boligene holder en viss størrelse, slik at det oppnås kvaliteter som bidrar til at boligen oppleves som tilfredsstillende over tid. Plan- og bygningsetaten mener at boliger under 40 m² ikke tilfredsstiller grunnleggende funksjonskrav. Etaten ser sjelden at beboere i nye prosjekter tilbys bodplass utover minimumskravene. Plan- og bygningsetaten tilrår derfor å opprettholde 40 m² som minstemål. Det legges til grunn at 40 m² gir rom for både gangløsning med rom for yttertøy, atskilt soverom for dobbeltseng, tilstrekkelig kjøkkeninnredning, oppbevaring og oppvask, samt oppholdsrom med plass til både spisebord og sofagruppe. Minstekravet anses som nødvendig for å ivareta grunnleggende funksjonskrav og livskvalitet.

Gjeldende norm krever at 50% av boligene i nye prosjekter er 80 m² eller større. Det har vist seg vanskelig å oppnå målet. Etaten foreslår derfor å åpne for at en andel på 20% av de største boligene kan tillates bygd som kombinasjonsboliger, med autonom hybel ned til 20 m² integrert i boligen som kan fungere som en utleiedel. Flere hensyn legges til grunn for forslaget. Oslo har en høy selveierandel, og leiemarkedet er begrenset. Tilbudet til grupper som av ulike årsaker etterspør hybelleiligheter (pendlere, studenter, de som av ulike årsaker må avvente boligkjøp) er pr. i dag utilstrekkelig. Samtidig vet vi at boligprisen øker med antall kvadratmeter. Muligheten for utleiedel vil kunne lette finansieringen for unge i etableringsfasen, samtidig som utleieenheter vil supplere et trangt leiemarked.

Videre er det et uttrykt mål å øke andelen barnefamilier i indre by, samt å sikre mer stabil befolkningssammensetning i boligmassen. Kombinasjonsboligens fleksible form gjør at størrelsen kan øke i takt med at husholdningens behov for plass endrer seg, for eksempel ved at man stifter familie. At boligen kan tilpasses ulike livsfaser med ulike behov, kan antas å bidra til økt botid og stabilitet i boområdene. Muligheten for reduserte boutgifter gjennom utleie i en periode vil samtidig gi flere grupper økt handlingsrom og valgmuligheter på boligmarkedet. Utleiedelen kan når familien øker i størrelse brukes som f.eks. foreldresoverom med eget bad.

2.0 Gjennomføring av evalueringen

Kartleggingen av hva som er bygget etter reguleringsplaner i normområdet og i normperioden er grunnlaget for evaluering av normen for leilighetsfordeling. Dette grunnlaget er sammenlignet med det som er bygget i tidligere perioder og i andre områder av byen.

Kildene til grunnlagsinformasjon er registreringer i fagsystemene DocuLive (vedtatte reguleringsplaner, antall boliger og BRA m² bolig som reguleringsplanen åpner for) og matrikkelen (boliger bygget og bruksareal) samt vedtaksdaterte reguleringsbestemmer fra bystyrebehandlingen i DocuLive. Uttrekkene omfatter alle reguleringsplaner som er vedtatt i normperioden og i normområdet.

2.1 Kartleggingen av det som er bygget

Det er kartlagt hva som er bygget i ulike perioder. Kartleggingen sammenligner normperioden 2008-september 2012 med to tidligere 4-årsperioder 2000-2003 og 2004-2007. Tallene er hentet fra matrikkelen. Tallene fra normperioden omfatter all bygging, både den etter reguleringsplaner iht norm og eldre planer. Studentboliger og bo- og servicesenterboliger er per i dag ikke omfattet av leilighetsfordelingsnormen, og er derfor ikke tatt med i grunnlaget for evaluering av normen. Tallstørrelsene for disse kategoriboligene er likevel vist. Studentboliger foreslås omfattet av revidert norm, og det anses derfor som relevant å vise antall nye studentboliger og størrelsesfordeling i foregående periode. Gjennomsnittstørrelsen for bo- og servicesenterboliger har i perioden 2000-2012 ligger relativt stabilt på 50 m² (se figur 1 s. 11). Plan- og bygningsetaten vurderer dette som tilfredsstillende, og anser dette segmentet som ivaretatt. Omsorgsboliger vil derfor ikke bli behandlet i forslaget til revidert norm.

Videre er det kartlagt hva som er bygget i normområdet, i Frogner bydel, i ytre byområder og for hele byen. I kartleggingen av hva som er bygget sammenlignes normområdet med bydel Frogner og de øvrige

større byområdene ytre by vest, ytre by øst, ytre by sør. Frogner (ekskl. Bygdøy) er tatt med i utvalget for å sammenligne virkningen av en sentrumsnær bydel der normen ikke har vært et krav, men skal ha vært vurdert for hvert enkelt planforslag ut fra hensynet til variert leilighetsfordeling /leilighets sammensetning. Bygdøy er lagt til ytre by vest fordi det er liten utbygging og småhusplanområdet ikke har bebyggelse som kan sammenlignes med indre by.

For å se på virkningen av normen for det som er bygget i perioden, har vi for normområdet kartlagt hva som er bygget etter reguleringsplaner behandlet etter norm, hva som er bygget etter eldre plangrunnlag, og hva som er bygget etter planer som ikke er etter norm. Dette er gjort ved å sammenligne leilighetsstørrelser etter reguleringsplaner iht. norm med leilighetsstørrelser etter eldre planer.

Utbygde planer har vært grunnlag for å vurdere normens virkning på fordelingen av ulike leilighetsstørrelser. Siden dette bare gir to reguleringsplaner som grunnlag for evaluering, har vi valgt å legge til rammetillatelser til grunn for oppfylingsgraden. Forutsetningen har da vært at det er registrert enheter i matrikkelen og at oppfylingsgraden av planen sammen med igangsettingstillatelser er over 80 %. Dette har gitt oss ytterligere 2 planer, og dermed til sammen 4 reguleringsplaner å evaluere med hensyn til leilighetsfordeling.

2.2 Bruk av norm ved behandlingen av reguleringsplaner i perioden 2008-2012

Det er undersøkt hvilke planer som er behandlet etter norm og hva som er begrunnelsen når bystyret har valgt å avvike fra normen i reguleringsplanvedtak. Videre er det kartlagt hvor mange leiligheter som er bygget etter disse planene.

Det er vedtatt 34 reguleringsplaner behandlet etter norm. 19 av reguleringsplanene er vedtatt i tråd med leilighetsfordelingsnormen og 15 er vedtatt med avvik fra normen. Bare fire av planene i samsvar med normen regnes som ferdigutbygde per i dag.

Den årlige boligutbyggingen i Oslo supplerer eksisterende bygningsmasse med 1-2% i nybygging. Med kun 19 reguleringsplaner behandlet etter norm i normområdet, kan det bare forventes en meget moderat forskyvning i leilighetsfordelingen med hensyn til å sikre større familieboliger.

Det er gitt ulike begrunnelser for å vedta reguleringsplaner som avviker fra leilighetsnormen i normperioden i normområdet:

- Bevaringsverdig bebyggelse legger rammer for planløsning og leilighetsfordeling (4)

- Forelått fordeling oppfyller intensjonen med normen mht fordeling eller store leiligheter (2)
- Planforslag hadde vært til offentlig ettersyn før norm ble vedtatt (2)
- Spesialboliger (ungdom, student, omsorg+) (3)
- Tomtestørrelse/prosjektstørrelse legger rammer for planløsning og leilighetsfordeling (1)

Andre særlige vurderinger (signalbygg, påbygg/tilbygg, beliggenhet i kollektivknutepunkt som henvender seg til BI, UiO m.fl.) (3)

Tabell 1 Reguleringsplaner som er vedtatt i normperioden og i normområdet der bygging er påbegynt i tråd med eller avvikende fra norm. Planer regnet som utbygget er markert i grått.

Saksnummer	Plannavn	Vedtaksdato	Antall boliger i plan (DocuLive)	Antall bolig bygget (Matrikkel - IG)	Antall bolig på vei (Matrikkel - RT)	Kategori 1 Små (40-50 m ²)	Kategori 2 Middels (50-80 m ²)	Kategori 3 Store (80 m ² <)
200506483	Grenseveien 59	27.08.2008	120	115	0	20 %	30 %	50 %
200209628	Arnjot Gellines vei 5 - 27	28.01.2009	260	99		20 %	30 %	50 %
200500205	Malmøgata 5	23.09.2009	147	60		20 %	30 %	50 %
200713143	Sandakerveien 99 B	16.06.2010	270	263	0	20 %	30 %	50 %
200610700	Nydalsveien 16 - 26	27.10.2010	110	40		20 %	30 %	50 %
200306958	Nedre Vaskegang 2 - 4	25.09.2008	49	24		Avvik: 52% 40-50m ² ; 32% 50-75m ² ; 16% 75m ² +		
200604988	Bertrand Narvesens vei 2	12.11.2008	377	141	172	Avvik: Felt A: 30% 40-50, 40% 50-75, 30% 75+. Felt B: 35% >60, 25% 60-80, 40% 80+, ingen under 45.		
200601213	Ensjøveien 12 C - Tidemanns tobakk	17.12.2008	1500	199		Avvik: 30% 2-rom; 30% 4-rom el større		
200905131	Hans Nielsen Hauges gate 37 - 39 - S	27.01.2010	178	131	47	Avvik: 30% 40-50m ² ; 30% 50-75m ² ; 40% 75m ² +		

I 11 av de avvikende reguleringsplanene kom etaten og forslagstiller til enighet om avvik fra leilighetsfordelingsnormen. PBE fremmet alternativ i fire av reguleringsplanene som avvek fra normen og der begrunnelsen for avvik var at foreslått fordeling oppfylte intensjonen med normen, beliggenhet i kollektivknutepunkt henvendte seg til undervisningsinstitusjoner og prosjekt-/tomtestørrelse var hindringer for krav om leilighetsfordeling. I alle disse 15 reguleringsplanene støttet bystyret avvik fra norm.

I én reguleringsplan (Københavngata 10) ble det vedtatt en leilighetsfordeling i tråd med normen, med mulighet for å avvike denne dersom det blir inngått avtale om å bygge studentboliger.

Bystyret har vedtatt normen for leilighetsfordeling og har myndighet til å overprøve egne vedtak. Det at nesten halvparten av reguleringsplanene som er behandlet etter normen har fått avvikende leilighetsfordeling, tyder på at bystyret har vært fleksible i bruken av normen.

Bygging er påbegynt i 9 av 34 reguleringsplaner, se tabell 1. Fem av reguleringsplanene er i tråd med normen, og fire er avvikende. Fire av reguleringsplanene er regnet som utbygget (markert grått i tabell 1), og er derfor brukt som grunnlag for evaluering av normens effekt. To av disse har leilighetsfordeling i tråd med norm og to er avvikende. Der man finner avvik fra norm åpnes det for en noe større andel små leiligheter på bekostning av andelen store leiligheter.

For å belyse hva som er bygget etter bystyrets vedtak og hvordan dette har bidratt til variert leilighetsfordeling, ser vi både på reguleringsplaner vedtatt i tråd med og avvikende fra norm.

Tabell 1 viser hvilke reguleringsplaner som var vedtatt i normperioden og i normområdet og der det er påbegynt boligbygging pr september 2012. Disse 9 reguleringsplanene åpner totalt for 3011 boliger hvorav 1072 boliger er bygget (dvs. gitt igangsettingstillatelse).

Fire av disse reguleringsplanene regnes som utbygget (merket i grått), med 605 byggede boliger og ytterligere 192 boliger som det er gitt rammetillatelse for. Det begrensede tallmaterialet gir foreløpig ikke tilstrekkelig grunnlag for å trekke slutninger om hvilken effekt normen har hatt på leilighetsfordeling og boligstørrelser i perioden. Tallene kan imidlertid fortelle oss noe om hvorvidt normen har bidratt til å sikre flere større familieboliger i de fire aktuelle planområdene der det er bygget etter norm.

3.0 Evaluering av hva som har blitt bygget i perioden

For å vurdere hva som er bygget i perioden er det hentet ut tall for områdevis prosentfordeling av boligbygging, leilighetsfordeling og boligstørrelser for 3 fireårsperioder. Områdene som er evaluert er normområdet, Frogner, de tre byområdene i ytre by og byen som helhet. Fireårsperiodene er 2000-2003, 2004-2007 og 2008-2012 (dvs. frem til september d.å), og omtales i det følgende som første-, midt- og sisteperiode. Sisteperioden sammenfaller med det vi kaller normperioden. Tallene omfatter alle igangsatte boligheter uavhengig av om byggingen er innenfor en reguleringsplan vedtatt etter norm eller i et eldre plangrunnlag i normområdet.

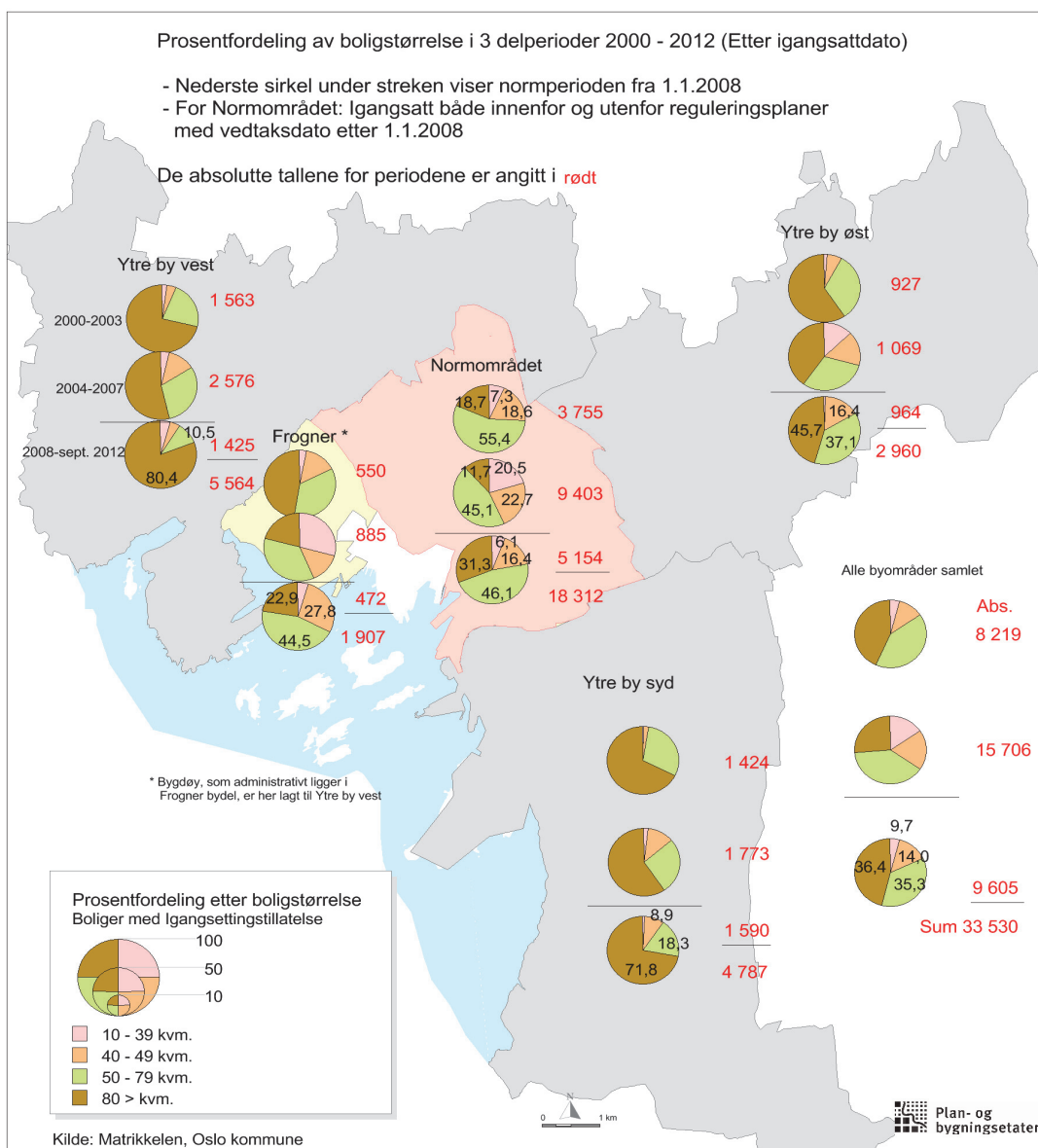
3.1. Fordeling av boligbygging i Oslo

I perioden som helhet er det i Oslo bygget 33 530 boliger (figur 1 neste side). Mer enn halvparten av disse er bygget i normområdet (18 312 boliger), hvorav knapt 1/3 (5 154) i normperioden. Av boliger bygget i normområdet og i normperioden befinner bare ca. 1/5 (1 072) seg i reguleringsplaner behandlet etter normen.

I tillegg til de 33 530 boligene som er bygget mellom 2000-2012 er det 2 064 studentboliger og bo- og servicesenterboliger som ikke inngår i grunnlagstallet for evalueringen av boligbyggingen. Studentboliger og bo- og servicesenterboliger er holdt utenfor for å kunne vurdere byggingen, størrelsen og markedsgrunnlaget for boliger under 40 m² i normområdet som ikke er kategoriboliger.

Tabellene i figur 1 viser at det i den siste 4-årsperioden kun er bygget studentboliger i ytre by vest (218) og ingen i normområdet. Gjennomsnittstørrelsen på studentboliger for hele perioden var på 24 m². Bo- og serviceboliger var i sisteperioden kun bygget i normområdet (123) og i ytre by øst (12), og for hele perioden var de i gjennomsnitt dobbelt så store som studentboligene (50 m²). De 123 bo-og serviceboligene som ble bygget i normområdet tilsvarer kun ca. 2% av det totale antallet boliger som ble bygget i normperioden. Hvis bo- og serviceboligene hadde blitt regnet med, ville andelen små boliger under 40 m² utgjort 6% mot 6,1% (figur 1), 40-49 m² 18% mot 16,4% , 50-79 m² 45,4% mot 46,1% og 80 m² og større 30,6% mot 31,3%. Andelen av denne typen kategoriboliger er så liten at det ikke ville ha påvirket leilighetsfordelingen av små leiligheter dersom de hadde inngått i tallgrunnlaget.

Prosentfordeling av boligbyggingen i de tre 4-årsperiodene og i ulike byområder fremgår av tallene i figur 1 på neste side. Figuren angir også absolutte tall i rødt. For å se nærmere på hvordan boligbyggingen har utviklet seg internt i normområdet, er den relative endringen mellom periodene vist i tabell 2.



Kartet og tallene ovenfor inkluderer ikke studentboliger og bo- og servicesenterboliger. (Tilsammen 2 064 enheter)
De presenteres her (igangsattdato):

byggtype	byomr.	periode	kvm.	snitt	ant.
Studentboliger	Normområde	2000-2003	10-39	16	974
Studentboliger	Normområde	2000-2003	40-49	42	4
Studentboliger	Normområde	2004-2007	10-39	18	564
Studentboliger	Normområde	2004-2007	40-49	49	49
Studentboliger	Ytre by vest	2008-2012	10-39	19	218
Gj.snitt/Sum				24	1 809

byggtype	byomr.	periode	kvm.	snitt	ant.
Bo- og service	Normområde	2008-2012	40-49	44	106
Bo- og service	Normområde	2008-2012	50-79	52	17
Bo- og service	Ytre by øst	2000-2003	50-79	51	46
Bo- og service	Ytre by øst	2008-2012	40-49	48	12
Bo- og service	Ytre by syd	2000-2003	40-49	44	8
Bo- og service	Ytre by syd	2000-2003	50-79	62	56
Bo- og service	Ytre by vest	2000-2003	50-79	56	10
Gj.snitt/Sum				50	255

Figur 1 Prosentfordeling av boligstørrelse i 2000-2003, 2004-2007 og 2008-september 2012

Tabell 2 Relative andeler av boligbyggingen mellom 4-årsperiodene fordelt på byområder.**Kilde: Matrikkelen.**

	Normområdet	Frogner	Ytre by vest	Ytre by øst	Ytre by syd	Hele Oslo
2000-2003	21 %	29 %	28 %	31 %	30 %	25 %
2004-2007	51 %	46 %	46 %	36 %	37 %	47 %
2008-sept-2012	28 %	25 %	26 %	33 %	33 %	29 %
Totalt alle periodene	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Fra første- til sisteperioden hadde normområdet en vekst i boligbygging (absolutt og relativ) både internt og sammenlignet med de andre byområdene. Midtperioden var preget av høy aktivitet, og aktiviteten i normområdet var om lag tilsvarende som i bydel Frogner og ytre by vest.

I tabell 3 fremgår den relative endringen mellom områdene fra figur 1 (normområdet, Frogner bydel, ytre by vest, ytre by øst og ytre by syd) i de enkelte periodene, og den viser hvordan boligbyggingen har utviklet seg mellom områdene.

Tabell 3 Relative andeler boligbygging mellom områdene i de ulike 4-årsperiodene. Kilde: Matrikkelen.

	Normområdet	Frogner	Ytre by vest	Ytre by øst	Ytre by syd	Hele Oslo
2000-2003	46 %	7 %	19 %	11 %	17 %	100 %
2004-2007	60 %	6 %	16 %	7 %	11 %	100 %
2008-sept2012	54 %	5 %	15 %	10 %	17 %	100 %
Hele perioden	55 %	6 %	17 %	9 %	14 %	100 %

Sammenlignet med de andre byområdene inkl. Frogner, var det bare normområdet som viste en økt relativ andel av Oslos boligbygging i normperioden (54 %) sammenlignet med førsteperioden (46 %).

Normområdets andel av Oslos boligbygging var i midtperioden på sitt høyeste (60 %), for så å falle til 54 % i normperioden. Frogner og ytre by vest hadde også en redusert andel fra midtperioden til sisteperioden, mens ytre by øst hadde vekst.

Samlet sett er det ikke støtte for å hevde at normen har vært til hinder for boligbyggingen i bydelene Gamle Oslo, Sagene, Grünerløkka, St.Hanshaugen og Nydalen. Normområdet viser en boligbygging som er i vekst over tid og som utgjør en relativt større andel av Oslos boligbygging enn Frogner og ytre by i

normperioden. Det er heller ikke støtte for å hevde det motsatte, siden de absolutte tallene og endringstallene ikke er sterkere enn de er. For å vurdere virkningen av normen er det også viktig å merke seg at bare 1/5 av boligene i normområdet i sisteperioden er vedtatt etter norm . Det er sannsynlig at normområdets prosentvise andel av boligbyggingen i Oslo vil vise en fallende tendens de neste 30 årene. Nyere potensialberegninger for byggesonen viser at det høyeste boligpotensialet ligger i ytre by. Normområdets fall fra 60 til 54 % andel av boligbyggingen kan derfor neppe leses som en virkning av leilighetsfordelingsnormen.

3.2 Bygging av store, middels store og små leiligheter i normområdet

Store leiligheter (80 m² og større)

I normområdet har andelen store leiligheter hatt en sterk økning fra 18,7% i førsteperioden til 31,3% i sisteperioden. I midtperioden var andelen store leiligheter nede i 11,7%, og fikk deretter en økning til sisteperioden på nesten 20 prosentpoeng.

Andelen store leiligheter var i sisteperioden 8,4% høyere i normområdet enn i bydel Frogner (22,9%). Sammenlignet med ytre by var andelen store leiligheter fra sisteperioden likevel lav. I ytre by vest og syd var andelen store leiligheter hhv. 80,4% og 71,8%. Andelen i normområdet ligger nærmere den for ytre by øst (45,7%) og nesten på linje med den for byen i sin helhet (36,4%).

Mellomstore leiligheter (50-79 m²)

I normområdet ble andelen mellomstore leiligheter redusert fra 55,4% i førsteperioden til 46,1% i sisteperioden. I midtperioden var andelen 45,1%, og var derfor stabil i de to siste periodene.

Andelen mellomstore leiligheter var i sisteperioden tilsvarende den for bydel Frogner (44,5%). Sammenlignet med ytre by var andelen mellomstore leiligheter bygget i normområdet i sisteperioden høy. Ytre by vest og ytre by syd hadde en lav andel mellomstore leiligheter, hhv. 10,5% og 18,3 %. Ytre by øst (37,1%) hadde en andel mellomstore leiligheter som lå nært snittet for byen i sin helhet (35,3%), noe som var 10% lavere enn andelen i normområdet

Små leiligheter (40-49 m²)

I normområdet var andelen små leiligheter i sisteperioden (16,4%) noe lavere enn andelen i førsteperioden (18,6%), etter en midtperiode der andelen var oppe i 22,7%.

I normområdet var andelen små leiligheter i sisteperioden mer enn 10% lavere enn den i bydel Frogner.

Andelen var tilsvarende den for ytre by øst (16,4%) og litt større enn den for byen i sin helhet (14%). Ytre by vest og ytre by syd hadde en lavere andel små leiligheter, hhv. 4,2 % og 8,9%.

Leiligheter under 40 m²

Figur 1 viser at normområdet i midtperioden hadde en høy andel leiligheter under 40 m² og nesten dobbelt så mange igangsatte leiligheter (9 403) som sisteperioden (5 154). I første periode var andelen leiligheter under 40 m² 7,3%, før den steg til 20,5 % i midtperioden. I den siste perioden sank den til 6%, og dermed tilbake til samme nivå som i førsteperioden.

Sammenligner vi med Frogner, ytre by øst og byen som helhet, ser vi en lik utvikling. Også her skiller midtperioden seg ut med en stor andel enheter under 40 m². Ytre by vest og ytre by syd hadde ikke den samme veksten i andelen leiligheter under 40 m², og den holdt seg lav i hele perioden.

Leilighetsfordelingen i Sagene, Grünerløkka, Gamle Oslo, St.Hanshaugen og Nydalen i perioden 2008-12

Evalueringen viser så langt at normområdet i normperioden har hatt en:

- sterk økning i andel store leiligheter sammenlignet med tidligere perioder og en relativ større andel enn den i bydel Frogner. Andelen er likevel 20 prosentpoeng lavere enn normens krav på minst 50% store leiligheter.
- stabil andel mellomstore leiligheter sammenlignet med forutgående periode og tilsvarende den i bydel Frogner. Andelen er 16 prosentpoeng høyere enn normens krav på min. 30% mellomstore leiligheter
- moderat reduksjon i andel små leiligheter sammenlignet med forutgående periode og en relativt mye mindre andel enn den i bydel Frogner. Andelen er 3,5% lavere enn normens krav på maks. 20% små leiligheter.
- sterk reduksjon i andel små leiligheter under 40 m² sammenlignet med forutgående periode og tilsvarende den i bydel Frogner.

Ser vi på store og mellomstore leiligheter (større enn 50 m²) i normområdet samlet, viser tallene at andelen har økt fra 57% i midtperioden til 77% i sisteperioden, og er dermed tilbake samme nivå som i førsteperioden (74%).

Andelen små leiligheter (både de over og under 40 m²) økte i alle byområder i midtperioden. En mulig hypotese kan være at dette var en markedstilpasning til at lave renter økte mulighetsrommet for unge i

låne- og boligmarkedet. I denne perioden var det også en trend i markedet der næringseiendom, spesielt innen sentrumsområder (normområdet) ble rehabilitert og omregulert til boliger. Disse leilighetene var gjerne svært små, ofte 10-30 m². Leilighetene ble markedsført som ”kompakt”- og ”arealeffektive” leiligheter, med utradisjonell språkbruk i markedsføringen og sterk vekt på urbane livsstilspreferanser. Ofte var leilighetene også del av prosjekter som ble solgt med lave innskudd og høy fellesgjeld, en modell som ble sterkt kritisert mot slutten av forrige tiår. Fra midt- til sisteperioden ser man en reduksjon i andel små leiligheter i alle byområder. Bare 1/5 av nye leiligheter er bygget etter planer behandlet etter normen for leilighetsfordeling. Det tilsier at normen alene heller ikke kan forklare nedgangen. Man kan formulere en antakelse om at negativt mediefokus på små leiligheter med høy kvadratmeterpris, kombinert med politisk vedtak 40 m² som nedre grense, kan i fellesskap ha medvirket til å snu trenden og redusere både tilbud og etterspørsel etter de aller minste leilighetene.

3.3 Områdevis utvikling av gjennomsnittsstørrelse på leiligheter

Gjennomsnittsstørrelsen på leiligheter som er bygget i Oslo i perioden 2000-2012 er 81 m², og 91m² for normperioden (figur 2, tall i rødt). De største leilighetene finner vi i ytre by vest (121,5 m²) og de minste i normområdet (60,8 m²). Frogner har i gjennomsnitt større leiligheter enn normområdet (68,7 m²), mens gjennomsnittet i ytre by øst (93,2 m²) er litt høyere enn for hele byen (91 m²). Ytre by syd har en størrelse som ligger mellom gjennomsnittet for byen som helhet og den for ytre by vest. Leilighetsstørrelsene har utviklet seg ulikt i disse områdene mellom de 3 fireårs-periodene (tabell 4).

Tabell 4 Absolutt og prosentvis endring av gjennomsnittlig leilighetsstørrelse

	Normområdet	Frogner	Ytre by vest	Ytre by øst	Ytre by syd	Hele Oslo
2008-2012 (sept)	68,5	71,1	155,6	90,4	113	91
2000-2003	63,8	78,1	124	104,2	111,8	89
Endring m2	+4,7	-7,0	+31,6	-13,8	+1,2	+2
Endring (%)	+7,4	-9,0	+25,5	-13,2	+1,1	+2,2

For normområdet er gjennomsnittstørrelsen i normperioden 68,5 m², noe som er 4,7 m² større enn førsteperioden, 13 m² større enn midtperioden og 8 m² større enn gjennomsnittet for hele perioden.

Økningen i gjennomsnittlig leilighetsstørrelse i normområdet mellom første- og sisteperioden er 7,4 %.

For Frogner er gjennomsnittstørrelsen i normperioden 71,1 m², noe som er 7 m² mindre enn førsteperioden, 9,5 m² større enn midtperioden og 2,4 m² større enn gjennomsnittet for hele perioden. Reduksjonen i gjennomsnittlig leilighetsstørrelse i bydel Frogner er mellom første- og sisteperioden er på

9 %.

For ytre by vest er gjennomsnittstørrelsen i normperioden 155,6 m², noe som er 31,6 m² mindre enn førsteperioden, 54,3 m² større enn midtperioden og 34,1 m² større enn gjennomsnittet for hele perioden. Gjennomsnittlig leilighetsstørrelse i ytre by vest har mellom første- og sisteperioden økt med 25,5 %.

For ytre by øst er gjennomsnittstørrelsen i normperioden 90,4 m², noe som er 13,8 m² mindre enn førsteperioden, 3,9 m² større enn midtperioden og 2,8 m² mindre enn gjennomsnittet for hele perioden. Gjennomsnittlig leilighetsstørrelse i ytre by øst er mellom første- og sisteperioden redusert med 13,2 %.

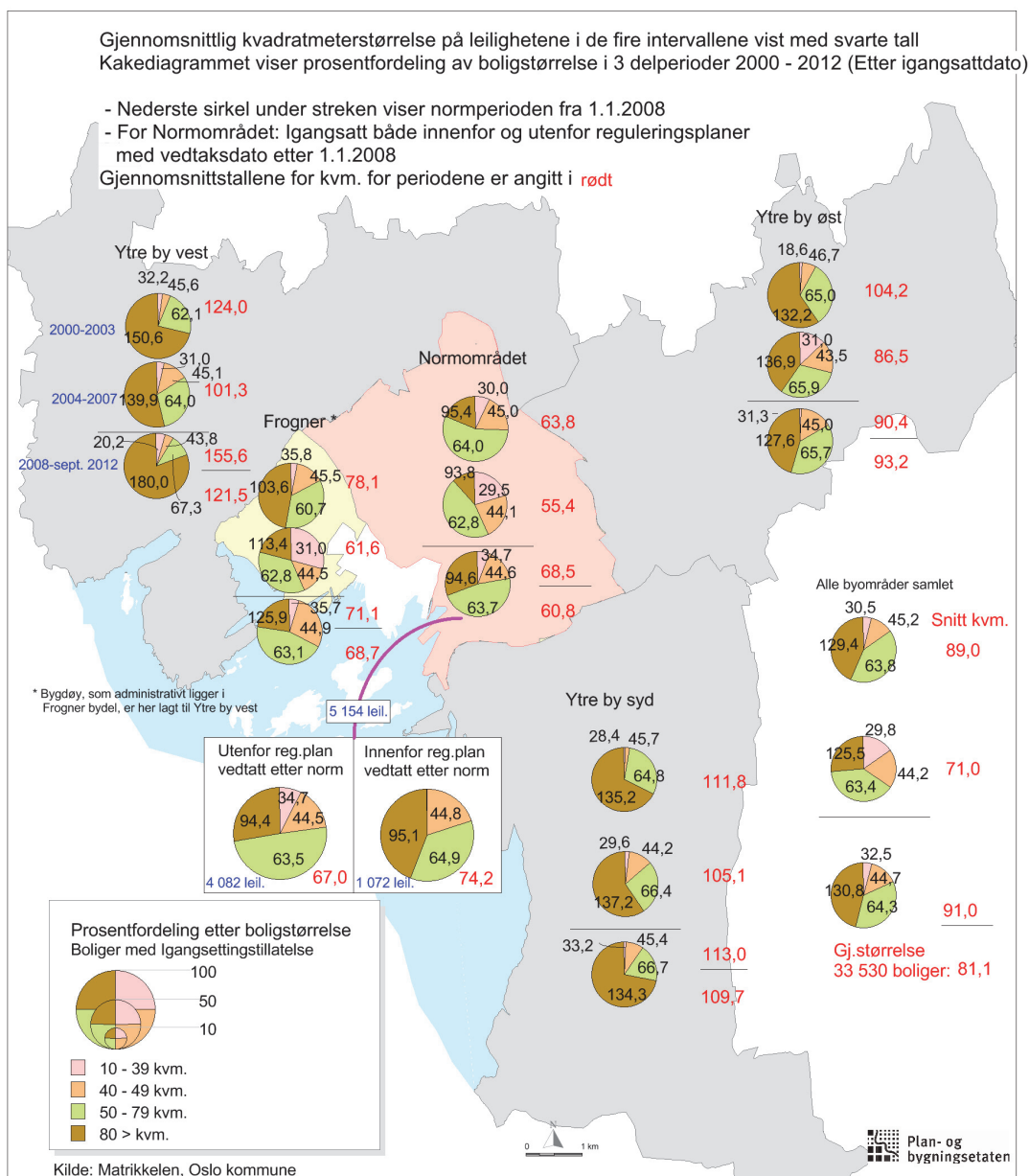
For ytre by syd er gjennomsnittstørrelsen i normperioden 113 m², noe som er 1,2 m² større enn førsteperioden, 7,9 m² større enn midtperioden og 3,3 m² større enn gjennomsnittet for hele perioden. Gjennomsnittlig leilighetsstørrelse i ytre by øst har mellom første- og sisteperioden økt med 1,1 %.

Samlet sett viser tallene i figur 2 og tabell 4 at mens den gjennomsnittlige leilighetsstørrelse for Oslo som helhet bare har en svak økning mellom første- og sisteperioden, har den økt kraftig i ytre by vest, mens den er redusert moderat både i ytre by øst og i Frogner bydel. Normområdet kan derimot vise til en moderat økning.

3.3.1 Leilighetsstørrelsen i Sagene, Grünerløkka, Gamle Oslo, St. Hanshaugen og Nydalen i perioden 2008-12

For å vurdere hvordan normen kan ha påvirket denne veksten har vi i normområdet sett på gjennomsnittstørrelsen for leiligheter som er bygget i reguleringsplaner i tråd med normen og eldre plangrunnlag. Figur 2 viser at de 1072 leilighetene som er bygget i normperioden i normområdet, og som ligger innenfor reguleringsplan behandlet etter normen, har en gjennomsnittstørrelse på 74,2 m².

Tilsvarende tall for de 4 082 leilighetene som ligger utenfor disse planene, og som derfor er bygget etter eldre plangrunnlag, er 67 m². Siden leilighetene er bygget i samme periode, er det normen som kan forklare at gjennomsnittstørrelsen for leiligheter styrt direkte av norm for leilighetsfordeling er 7,2 m² større enn den markedet styrer. Gjennomsnittstørrelsen på leiligheter bygget etter eldre plangrunnlag i normområdet er omtrent lik som den for Frogner bydel i hele perioden.



Kartet og tallene ovenfor inkluderer ikke studentboliger og bo- og servicesenterboliger. (Tilsammen 2 064 enheter)

Figur 2 Prosentvis leilighetsfordeling etter størrelse og inndelt etter gjennomsnittlig kvadratmeterstørrelse i hvert intervall. Etter dato for igangsetjingstillatelse.

Tabell 5 Bydelsvis prosentfordeling av leilighetsstørrelser i perioden 2008-2012 september.

	Norm-området	Sagene	Grünerløkka	Gamle Oslo	Nydalen	St.Hanshaugen	Frogner
Under 40 m ²	6,1 %	10,1 %	5,7 %	3,9 %	0 %	5,8 %	4,9 %
40-49 m ²	16,4 %	16,5 %	17,6 %	15,2 %	9,3 %	20,3 %	27,8 %
50-79 m ²	46,1 %	40,3 %	48,7 %	47,5 %	37,2 %	60,9 %	44,5 %
80 m ² og over	33,1 %	33,1 %	28 %	33,4 %	53,5 %	13 %	22,9 %
Andel (Antall)	100 % (5154)	100 % (1343)	100 % (1810)	100 % (1889)	100 % (43)	100 % (69)	100 % (472)

I normområdet har den største boligbyggingen skjedd i bydelene Sagene (26%), Grünerløkka (35 %) og Gamle Oslo (37 %). Utbyggingen har vært lav i bydel St.Hanshaugen og Nydalen. Nydalen skiller seg ut ved at over halvparten av leilighetene er over 80 m² og ved fraværet av leiligheter under 40 m². Nybyggingen har for de tre bydelene med størst boligutbygging i snitt vært 7% små leiligheter under 40 m², 16% små leiligheter mellom 40-49 m², 46% mellomstore leiligheter mellom 50-79 m² og 31% store leiligheter over 80 m². Den største forskjellen mellom disse tre bydelene er for små leiligheter under 40 m², der Sagene skiller seg fra de øvrige to med en andel på 10,1% mot hhv. 5,7% og 3,9%. Frogner bydel har bare hatt en tredjedel så stor boligutbygging i perioden som bydelene innenfor normområdet, og skiller seg spesielt ut med en større andel (27%) små leiligheter i intervallet 40-49 m² og en lavere andel store leiligheter i intervallet 80 m² og større (22,9%).

I bydel Frogner skal bruk av norm vurderes fra sak til sak. Undersøkelsen fant ingen reguleringsaker i bydelen (i normperioden) der normen var lagt til grunn. I reguleringsplaner i normområdet gjelder dette 4/5 av nye leiligheter. Leilighetsfordelingen på bydelsnivå kan derfor i liten grad forklares som virkning av normen, og i større grad som et uttrykk for markedsgrunnlaget.

Figur 2 angir den gjennomsnittlige kvadratmeterstørrelsen for hvert normintervall. Intervallet som omfatter leiligheter under 40 m² (10-39 m²) har en snittstørrelse som ligger på mellom 32-35 m² både i normområdet og i Frogner og byen under ett, dvs. i øvre sjikt av intervallet. For intervallet 40-49 m² ligger gjennomsnittet midt i, på 45 m². For mellomstore leiligheter (50-79m² leiligheter) ligger gjennomsnittet også midt i, det vil si 64 m². For store leiligheter i normområdet ligger snittet på ca. 95 m². Det er med andre ord verdt å merke seg at gjennomsnittet ikke ligger i nedre del av intervallet i noen av klassene.

3.3.2 Nærmere om leiligheter under 40 m²

Undersøker vi gjennomsnittstørrelsen for leiligheter under 40 m² i normområdet (figur 2), ser vi at den fra midtperioden skilte seg markant fra første- og sisteperioden. Til sisteperioden har gjennomsnittstørrelsen økt med 5,2 m², fra 29,5 m² til 34,7 m², og dermed lagt seg i øvre sjikt av intervallet 10-39 m². En tilsvarende trend har gjort seg gjeldende i Frogner bydel som i sisteperioden hadde den samme gjennomsnittstørrelse som i førsteperioden (35,7 m²).

Figur 2 viser at det ikke er bygget leiligheter under 40 m² i normområdet innenfor reguleringsplaner vedtatt etter norm. I det eldre plangrunnlaget er det imidlertid bygget leiligheter med en gjennomsnittstørrelse som strekker seg mot minstekravet etter en midtperiode der den var under 30 m². I Frogner bydel er det ikke behandlet reguleringsplaner etter normen. Det betyr at normen ikke har hatt en direkte virkning på leilighetsstørrelsene. Derimot kan normens minstekrav til størrelse indirekte ha påvirket markedetsgrunnlaget.

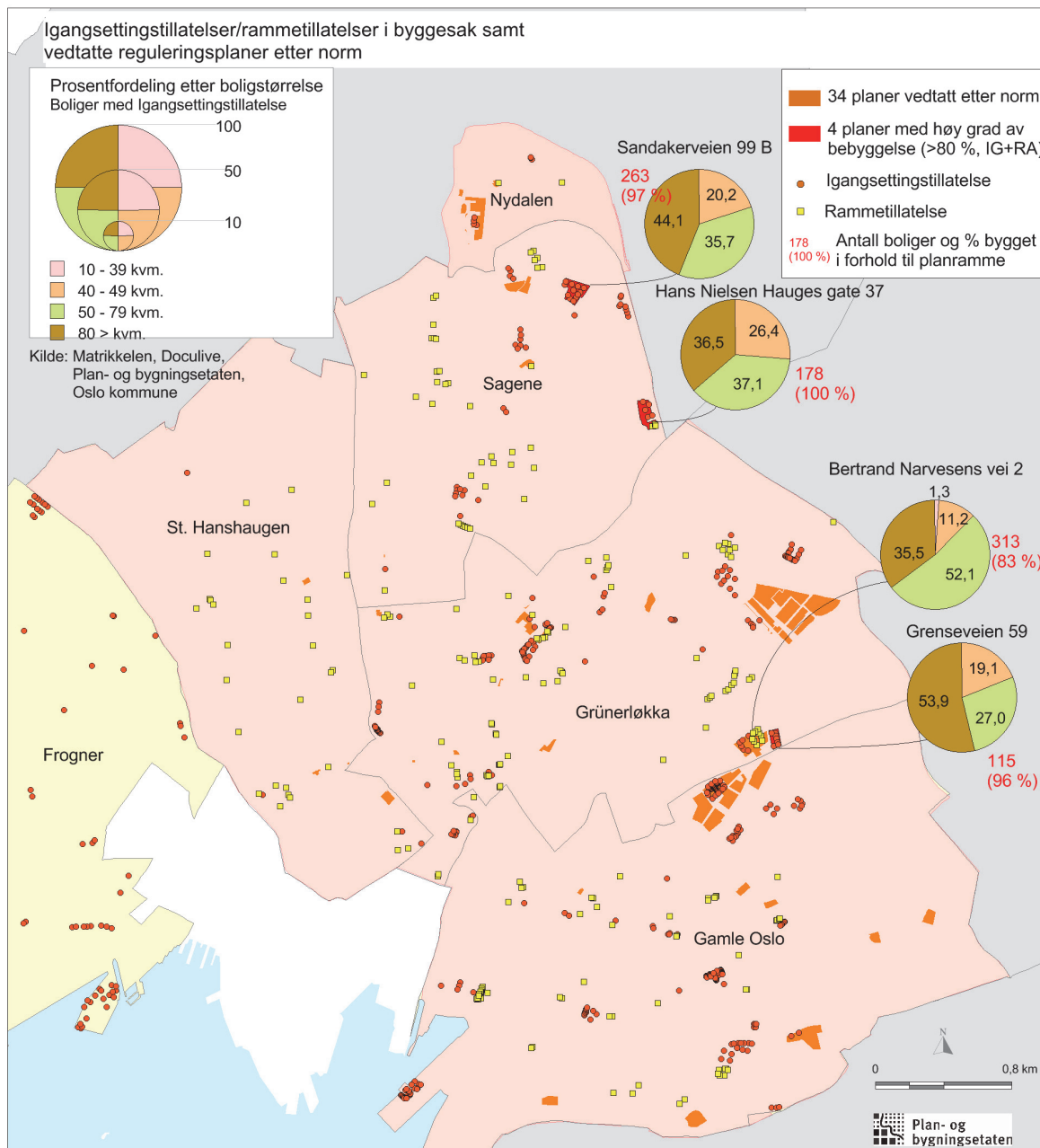
Tallene i figur 1 og figur 2 viser at markedet har preferanser og behov for en viss andel små leiligheter under 40 m². Minstekravet kan ha bidratt til å øke markedets oppmerksomhet på størrelsens virkning på boligkvalitet, og dermed trekke opp gjennomsnittstørrelsen.

3.4 Leiligheter bygget etter reguleringsplaner vedtatt i normperioden og i normområdet

I 9 av de 34 reguleringsplanene som er behandlet etter normen i normområdet og i normperioden er det registrert ramme- og igangsettingstillatelse, og 4 av reguleringsplanene er statistisk vurdert som utbygget i en slik grad at en kan si noe om den faktiske leilighetsfordelingen for boligprosjekter behandlet etter normen, jfr. tabell 1.

To reguleringsplaner ligger i bydel Sagene; Sandakerveien 99b som har reguleringsbestemmelser i tråd med norm, og Hans Nielsens Hauges gate 37 som avviker fra den (se tabell 1). To ligger i bydel Grünerløkka; Grenseveien 59 som har reguleringsbestemmelser i tråd med norm og Bertrand Narvesens vei 2 som avviker fra den. I Grenseveien 59 og Sandakerveien 99b har vi valgt å ta med rammetillatelse som kriterium for å vurdere planen som mer enn 80% utbygget, siden vi ellers bare kunne ha sammenlignet normens virkning på for leilighetsfordelingen i 2 planer. Til sammen regnes her 842 boliger som bygget, hvorav 650 med igangsettingstillatelse og 192 med rammetillatelse. (Vanligvis er det igangsettingstillatelse som regnes som bygget bolig).

Figur 4 viser prosentfordeling av leilighetsstørrelser (i kakediagram) i de fire reguleringsplanene som er behandlet etter normen i normområdet og i normperioden, og som regnes som utbygget (igangsettings- og rammetillatelse).



Figur 4. Prosentfordeling (i kakediagram) i fire byggesaker med høy grad av fullføring av leiligheter bygget etter vedtatte reguleringsplaner i tråd med leilighetsfordelingsnormen. Viser dessuten også alle leiligheter i normområdet og Frogner med IG og RA i normperioden 1.1.2008- sept. 2012. Tallene inkluderer ikke studentboliger og bo- og servicesenterboliger.

Figuren viser dessuten også alle boliger der det er igangsatt bygging eller gitt rammetillatelse for i normområdet og Frogner i normperioden 1.1.2008-sept. 2012. Kakediagrammene viser leilighetsfordelingen i de 4 utbygde reguleringsplanene som er behandlet etter normen.

Den bygde leilighetsfordelingen i begge reguleringsplaner med reguleringsbestemmelser som er i tråd med norm ligger ganske nær normens fordeling. I Sandakerveien 99b er andelen leiligheter i intervallet mellomstore leiligheter høyere enn normen på bekostning av store leiligheter i intervallet 80 m²+. I Bertrand Narvesens vei 2 er det bygget noen leiligheter under 40 m², selv om reguleringsbestemmelsene ikke åpner for leiligheter under 40 m². Andelen mellomstore leiligheter er mye høyere enn normens krav (52%), på bekostning av andelen av både små og store leiligheter. I Hans Nielsens Hauges gate 37 er andelen av små og mellomstore leiligheter høyere enn normens krav på bekostning av store leiligheter.

Tabell 6 viser gjennomsnittlig prosentvis fordeling av leiligheter i de ulike størrelsesintervallene i de fire reguleringsplanene. Oppsummert kan normen i disse planområdene sies å ha stoppet bygging av små leiligheter under 40 m² og andelen av små leiligheter i intervallet 40-49m² utgjør i snitt 19,2 %, noe som er i tråd med normen. Andelen store leiligheter i intervallet 80 m² og større er 42,5 % i snitt, dvs. at målet om 50% store leiligheter ikke er nådd. De mellomstore leilighetene i intervallet 50-79 m² utgjør imidlertid en større andel enn normen legger opp til og utgjør i snitt 38 %, noe som har gått på bekostning av store leiligheter.

Tabell 6 Leilighetsfordeling i % for indre by i områder utbygd etter reguleringsplaner iht. norm i perioden 2008-2012 (september). Tall i parentes angir absolutt antall bygde boliger.

	Gjeldende norm	Gjennomsnitt i fire reguleringsplaner i samsvar m/norm	Normrådet 2008-2012 (sept.)	Frogner 2008-2012 (sept)
Under 40 m ²	0 %	0,3 %	6,1 %	4,8 %
40-49 m ²	20 %	19,2 %	16,4 %	27,8 %
50-79 m ²	30 %	38,0 %	46,1 %	44,5 %
80 m ² og over	50 %	42,5 %	31,3 %	22,9 %
Andel (Antall)	100 %	100 % (869)	100 % (5154)	100 % (472)

Videre er andelen små leiligheter over 40 m² på linje med normens krav, og litt høyere enn i normområdet som helhet. I bydel Frogner er andelen av disse små leilighetene markant høyere. Andelen mellomstore leiligheter (50-79 m²) er i disse 4 reguleringsplanene markant høyere enn normen, og dessuten markant

lavere enn andelen i normområdet og Frogner. Det er altså bygd en viss andel leiligheter under 40 m², selv om studentboliger og bo- og serviceboliger ikke inngår i grunnlagstallene. Dette viser at det reelle tallet for leiligheter mindre enn gjeldende norm ikke er ubetydelig.

Tallene i figur 1 viser at andelen store leiligheter (80 m²+) har endret seg i normområdet fra henholdsvis 18,7% i første periode til 11,7% i midtre og 31,3% i siste periode (normperioden). Figur 4 viser at kun et av de fire prosjektene har en andel store leiligheter på 50% eller mer. Funnene bør legges til grunn for en normendring i retning av flere små, færre mellomstore leiligheter og at andel store leiligheter bør opprettholdes.

For de 1072 leilighetene som er bygget iht. reguleringsplaner behandlet etter normen, er gjennomsnittstørrelsen 74,2 m². Der markedet alene har styrt leilighetsfordelingen er gjennomsnittstørrelsen henholdsvis 67 m² (Frogner) og 68,5 m² (normområdet). Normens prinsipp om at det ikke skal bygges leiligheter under 40 m² og normens størrelsesintervaller har derfor trolig bidratt til å øke størrelsen og spredningen på leiligheter, selv om antallet store leiligheter bygget over 80 m² er merkbart lavere enn normkravene tilsier. Samlet sett ser det derfor ut som om normen har gitt den ønskede virkningen om større leiligheter og større spredning i leilighetsstørrelser, men i mindre grad enn normens intensjon. Dette forsterkes ytterligere av at man i løpet av prosessene med behandling av ulike reguleringsplaner kun har fulgt normen i ca. halvparten av sakene. På bakgrunn av dette synes behovet for å lempe på normen moderat. Norm som ikke er en formell bestemmelse/forskrift kan også fremover kan også fremover håndteres fleksibelt.

Ved å legge til rette for små leiligheter i ytre by vest og syd kan presset på indre by minskes. For at dette skal kunne gjennomføres må det legges til rette for en økt bymessig byutvikling, slik at flere grupper opplever det som attraktivt å etablere seg i ytre by og byen på den måten oppnår en mer variert befolkningssammensetning.

4.0 Demografisk status og utvikling i perioden 2004-2012

Figur 1 viser sterk nedgang i andelen små boliger bygget i normområdet fra midterste periode til normperioden. Samtidig har gjennomsnittlig antall kvadratmeter økt fra 55,4 (midtperiode) til 68,5 i normperioden. Et av målene med å legge til rette for flere store boliger i indre by var å legge til rette for barnefamilier. Aldersgruppen 20-39 år har økt sin prosentandel av innbyggerne i normområdet sett under ett fra 51,1 til 53,7%. Veksten i denne gruppen har også ført til vekst i aldersgruppen 0-5 år (+1,2%).

Samtidig ser man en liten vekst i aldersgruppen 40-66 år, og negativ vekst for gruppen 67+. Dette skyldes trolig også et generasjonsskifte i den eksisterende boligmassen. Tallmaterialet fra boliger bygget iht. reguleringsplaner i samsvar med norm er for lite til å si oss noe om den voksende etablerergruppen (20-39 år) flytter inn i eksisterende eller nye boliger, og om det er 2007-normen og flere familieleiligheter som har bidratt til demografiske endringer i normområdet. En hypotese kan likevel være at den gjeldende leilighetsnormen har samvirket med andre faktorer for å øke andelen større leiligheter og barnefamilier i normområdet. Dette bør undersøkes nærmere når et større antall reguleringsplaner i samsvar med normen er ferdig utbygget.

Det vi imidlertid vet, er at generelle sentraliseringstendenser har gitt sterk tilstrømning av nye beboere til Oslo. I hovedstaden finnes utdanningsinstitusjoner og et variert arbeidsmarked og kulturliv. De siste tiårene har også vist en dreining mot urbane livsstilspreferanser som fører til at flere ønsker å bo sentralt i Oslo. Samtidig vet vi at en stadig større andel av Oslos befolkning lever alene. Mange studenter og flere enkelthusholdninger, spesielt i indre by, utløser et behov for flere små leiligheter enn det som gjeldende norm åpner for.

Barlindhaug (2009) skriver at pris- og kostnadsveksten sentralt i storbyene har ført til at mange unge i dag bare kan etterspørre og betale for svært små boliger. Dette kan antas også å gjelde enkelthusholdninger. Dersom en begrenser tilbudet av små boliger, vil markedsprisen på eksisterende småboliger bli høyere enn om tilbudet *ikke* ble aktivt begrenset. Begrensninger på tilbudssiden har dermed gitt et kraftig prispress i deler av småboligmarkedet, særlig for kommuner som er attraktive for unge å flytte til. Prisutviklingen på småboliger i storbyområder har vært større enn for andre boliger. Røed Larsen og Sommervoll (2003) og Sommervoll (2004) fant ved hjelp av OBOS's omsetningsdata for perioden 1991-2002 at der en 5-roms bolig har et prisnivå på 3,2 ganger prisene i 1991, må man for en ettromsleilighet gange prisene med 4,5 for å komme til 2002-prisene for denne type leiligheter.

Disse faktorene kan samlet sett legges til grunn for en normendring med større fleksibilitet i forhold til å etablere flere små og mellomstore boliger i nye prosjekter. Oslos demografiske sammensetning med en stor andel unge og enkelthusholdninger utløser et markedsgrunnlag for mindre boliger, jfr. kap. 3.1 som angir omfanget av student- og omsorgsboliger bygget i den aktuelle perioden.

5.0 Plan- og bygningsetatens kommentar til boligmarkedsrapporten

Flere sentrale boligbyggere i Oslo har gått sammen om å utarbeide rapporten "Utviklingen på boligmarkedet i Oslo" (01.11.2012), vedlegg 2. Plan- og bygningsetaten mener det er positivt at utbyggerne i felleskap har utarbeidet sin egen evaluering samt forslag til endringer i normen.

5.1 Kommentar til utbyggernes forslag til norm

Den demografiske utviklingen gjør at både PBE og utbyggerne erkjenner prisutviklingen også på små leiligheter. Det synes å være et behov for å øke antallet små leiligheter og det er behov for å gjøre normen mer fleksibel. Plan- og bygningsetaten finner bakgrunnskunnskapen som utbyggerrapporten legger til grunn interessant. Særlig interessant er beskrivelsen av boligbyggebehov, befolkningsvekst, prisutvikling og markedsbeskrivelse, samt det faktum at utviklingen har gått i retning av større leiligheter. Etaten mener en endring av leilighetsfordelingsnormen likevel bør opprettholde den overordnede målsettingen om å sikre en variert boligstruktur i de ulike byområder.

Bransjen foreslår at:

A) Leilighetsnormen for indre by (ekskl. Frogner) bør endres til:

- Kategori 1 (små leiligheter): Maksimum 40 % leiligheter med 35 - 50 m² BRA (dagens norm: maks. 20%)
- Kategori 2 (middels leiligheter): Minimum 30 % leiligheter med 50 - 80 m² BRA (dagens norm: min. 30%)
- Kategori 3 (store leiligheter): Minimum 30 % leiligheter med over 80 m² BRA (dagens norm: min. 50%)

PBEs kommentar: Andelen små leiligheter foreslås doblet fra maks. 20 til maks. 40 %. Andelen mellomstore leiligheter foreslås opprettholdt på min. 30 %. Andelen store leiligheter foreslås redusert fra minimum 50 til minimum 30 %. Plan- og bygningsetaten viser til at normen har virket i kort tid, og at det så langt er bygget relativt få boliger etter norm. Det er derfor for tidlig til at en drastisk reduksjon av andelen store leiligheter kan anbefales.

B) Forbudet mot å bygge 1-romsleiligheter oppheves.

"Det kan imidlertid være fornuftig å regulere hvor stor andel de kan utgjøre av de minste leilighetene – f.eks. 30 %."

PBEs kommentar: Gjeldende norm nevner ikke ettromsleiligheter. Den angir minstekrav til areal, men gir ikke føringer for antall rom. Ettromsleiligheter vurderes fra sak til sak. I flere reguleringsplaner sier reguleringsbestemmelsene at det ikke tillates ettromsleiligheter. Det har imidlertid blitt vedtatt ettromsleiligheter etter at normen trådte i kraft. Etaten mener at det er boligens samlede areal som er kritisk å sikre, derfor bør m²-størrelser fortsatt angis. I etatens forslag til kombinasjonsleiligheter med utleiedel vil det være mulig også å bygge 1-roms uteleiehybler som del av de største leilighetene.

C) Minimumsgrensen på 40 m² reduseres til 35 m² for både indre og ytre by.

”For at det skal få betydning i praksis bør Oslo kommune søke dispensasjon fra statens krav om tilgjengelighet i alle boliger (universell utforming), slik at det for eksempel 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.”

PBEs kommentar: Med henvisning til drøftinger foran opprettholder PBE den faglige tilrådingen om at 40 m² opprettholdes. Som nedre arealgrense er 35 m² meget vanskelig å utforme med tilstrekkelig god planløsning og til krav i TEK10 om universell utforming. I veileder til TEK heter det at alle boenheter skal ha *minst ett* bad og toalett der krav til universell utforming er oppfylt i henhold til § 12-9.

5.2 Kommentar til rapportens statistikkgrunnlag

Normen bruker kvadratmeterintervall for de ulike leilighetstørrelsene, altså en presis differensiering ved at det er boligareal per leilighet det siktes til (netto bruksareal). Da blir det mest presist å anvende statistikk som ekskluderer fellesareal (gang, trapper og bod) og etatens tall angir derfor *netto bruksareal* uten fellesareal. Boligmarkedsrapporten anvender på sin side *brutto bruksareal* som inkluderer fellesareal (iflg. fotnote s. 4 og s. 14 i rapporten.) Bruken av *brutto bruksareal* gjør at statistikken kan bli forskjøvet. Trolig øker størrelsen på boligen med 10-15 prosent der fellesarealene er regnet med som del av bruksarealet. Leilighetenes nettoareal reduseres derved og de reelle boarealene blir mindre enn statistikken skulle tilsi.

Boligmarkedsrapporten konkluderer med at det har foregått en kraftig økning i gjennomsnittsstørrelsen på boligene. Boligmarkedsrapporten måler i forhold til perioden 2004-2007. Plan- og bygningsetaten omtaler og forklarer spesielle utviklingstrekk i denne perioden og har i tillegg en fireårsperiode fra 2000-2003 som er mer lik normperioden. Det har likevel skjedd en markant økning i gjennomsnittsstørrelsen fra år 2000 og frem til i dag. Det viser også PBEs tallmateriale.

Boligmarkedsrapporten skriver at endringen i boligstørrelse er et produkt av politiske valg. PBE mener det er flere mulige årsaksfaktorer til at spesielt de minste leilighetene ikke ble etterspurt i samme grad som i midtperioden (2004-2007), jfr. kap 4.0 og vedlegg 1. Dermed går gjennomsnittsstørrelsen opp også grunn på grunn av endring i etterspørselen.

Når rapporten deler boligene inn i ulike størrelser (bl.a. s. 5 om økt konkurranse om de små boligene), benyttes ”antall rom” som variabel. Dette gir en metodisk usikkerhet ettersom en ikke kjenner relasjonen mellom antall rom og antall kvadratmeter (normens inndeling). Antall rom er ikke en konstant størrelse, for eksempel var 1-romsleiligheter i 2000-2003 28 m², i 2004-2007 24 m² og i 2008- sept. 2012 38 m², se tabell 1 i vedlegg 1. Tabellen viser også at antall boliger med 2 og 3 rom er likt i første periode, i andre periode er det ca. 10% flere 2-roms- enn 3-romsleiligheter og i tredje periode er antall 3-romsleiligheter ca. 15% flere enn 2-romsleiligheter.

5.3 Kommentar til praktiske erfaringer med normen

I boligmarkedsrapporten beskrives de praktiske erfaringene knyttet til normens bestemmelser så langt (s. 25). Det fremgår ikke hvilket kildemateriale erfaringene er basert på. I det følgende kommenterer PBE noen av disse synspunktene:

1. Leiligheter 40-50 m². Bransjen er positive til størrelsesintervallet og fremhever boligene som funksjonelle, effektive og oppnåelige for mange kjøpere. Det er imidlertid ønske om at revidert norm åpner for leiligheter ned til 35 m².

PBEs kommentar: Etaten er enig i at dette intervallet åpner for gode og effektive 2-romsleiligheter. Det er imidlertid viktig å fastholde 40 m² BRA som nedre grense for å ivareta bokvalitet som igjen bidrar til bedre bostabilitet. Siden det i mange år fremover også vil skje utbygging i samsvar med planer uten gitt norm er det viktig å ikke svekke effekten av de store leilighetene.

2. Leiligheter 50-80 m². Leiligheter i dette segmentet bygges så små som mulig for å svare på etterspørselen fra markedet. Tilpasningen til normen innebærer at det bygges få eller ingen leiligheter i størrelsen 65-80 m².

PBEs kommentar: Påstanden samsvarer ikke med PBEs tallmateriale. I dette intervallet ligger den gjennomsnittlige leilighetsstørrelse på ca. 64 m². Dette gjelder i alle tre periodene. Snittet øker til 65 m² der de er bygget etter reguleringsplaner i henhold til norm. Ser man på boligene mellom 65-79 m² (de over

snittet i intervallet) utgjør de 21 % (3 895 boliger) av alle boligene (18 312) bygget i normområdet de siste knappe 12 årene. Dersom man trekker fra fellesareal fra boligproducentenes tall (jfr. kap. 5.2), vil leilighetsstørrelsen reduseres, og fordelingen av leiligheter i de ulike størrelsesintervallene trolig se nokså annerledes ut.

PBE har videre undersøkt påstanden om at det bygges få eller ingen leiligheter i intervallet 65-80 m² ved å se nærmere på sammenhengen mellom antall boliger, romfordeling og prosentvis fordeling i intervallet 65-79 m² i normområdet i normperioden., og funnet at ca. 20 % av leilighetene i normområdet i normperioden er innenfor dette intervallet, jfr. tabell 2 i vedlegg 1. Tabellen viser videre at ca. 14% av disse er 4-roms-, 79% er 3-roms og 7% 2-romsleiligheter.

3. Leiligheter som er minst 80 m². De fleste leilighetene i dette segmentet bygges på 80 m².

Mangelen på gode leiligheter mellom 65-80 m² betyr for den enkelte boligkjøper at han må kjøpe en større leilighet enn det han har behov for. Dette betyr at en boligkjøper må betale en halv million mer enn hva det bør koste for å få dekket sitt behov til en tilstrekkelig stor familieleilighet (Jfr. tidligere arealstudier gjennomført av Husbanken.)

PBEs kommentar: Svakheter ved kildematerialet påvirker tydeligheten i de ulike tallene knyttet til de største leilighetene. Gjennomsnittsstørrelsen for leilighetene er på 95 m² i PBEs tallmateriale. Dette tallet er konstant gjennom alle 3 periodene i normområdet. Også der normen har virket gjennom reguleringsplaner er gjennomsnittsstørrelsen 95 m². Etaten vil bemerke at dersom det er kjøpere som ønsker leiligheter på størrelse opp mot 80 m², så står utbygger også med dagens norm fritt til å bygge flere leiligheter på f.eks. 75 m². Tallmaterialet viser at store leiligheter i normområdet i normperioden er ca. 31%, dvs. langt under normtallet. Det taler for at andelen store leiligheter bør holdes 50% for å sikre en viss andel av gode familieboliger som kan få som kan få 3 soverom.

PBE har også undersøkt påstanden at de fleste leiligheter på 80 m² og større ligger i intervallets minimumsareal ved å se nærmere på fordelingen av leilighetsstørrelser og antall rom, jfr. tabell 4 vedlegg 1. Etaten har funnet at ca. 30% av leilighetene er mellom 80 og 85 m² der 3- og 4-romsleiligheter dominerer (andelen 2-roms er også høy, men består av bare 10 leiligheter, jfr. tabell 4 i vedlegg1).

6.0 Plan- og bygningsetatens forslag til revidert norm for leilighetsfordeling

I bestillingen fra BYU bes Plan- og bygningsetaten vurdere om normen bør endres. Etaten mener det er viktig å ha en områdebasert, fleksibel norm for leilighetsfordeling som kan bidra til en mer stabil og sammensatt befolkning på områdenivå, også i et livsløpsperspektiv. Ut fra dagens befolkningssammensetning kan det derfor være grunnlag for å revidere normen slik at den blir mer fleksibel og åpner for en større andel små leiligheter. I tillegg til justering av dagens norm, viser både innsendte planer og realiserte prosjekter at det er behov for en nærmere vurdering av kategoriene leiligheter med utleiedel (kombinasjonsboliger) og studentboliger.

Grunnlagsmaterialet for å vurdere virkningen av normen er så langt ikke stort nok til å kunne fortelle oss noe om den direkte virkningen av leilighetsnormen på leilighetsstørrelsene og fordelingen av disse. Materialet gir imidlertid kunnskap om virkning i fire eksempelsaker som er verdifull i vurderingen av en revidert norm.

Siden gjennomsnittstørrelsen på leiligheter har økt for boliger bygget iht. reguleringsplaner behandlet etter normen, er normen trolig et viktig virkemiddel for å oppnå større boliger og bedre spredning i størrelse på boligene. Ut fra evalueringens resultater (det bygges fortsatt boliger under normens krav og færre store enn forutsatt) mener etaten at dagens intervaller for leilighetsstørrelser bør opprettholdes.

Etaten anbefaler en mer nøyaktig størrelsesangivelse med m^2 -intervallene angitt i desimaltall, for eksempel 49,9 i stedet for 49 m^2 . Å angi leilighetfordelingen i minimums- og maksimumsverdier gir både handlingsrom og rammeverk som sikrer forutsigbarhet og variert boligsammensetning.

6.1 Små leiligheter (maks. 40 - 49,9 m^2)

Evalueringen viser at andelen små leiligheter ligger like under nivået på 20 % som dagens norm åpner for, (jfr. tabell 6.) Andelen er 0,8% lavere i de fire evaluerte reguleringsplanene og 3,6% lavere i normområdet i normperioden. I Frogner bydel ligger andelen 7,8 % over normen. Gjeldende norm åpner ikke for til leiligheter under 40 m^2 , og de utgjør kun 0,3 % av leilighetene fra de fire evaluerte reguleringsplanene. Tilsvarende andel for normområdet i normperioden er 6,1 % og 4,8% i Frogner bydel. Samlet sett antyder andelen små leiligheter samt leiligheter under 40 m^2 at dagens norm setter begrensninger i forhold til etterspørselen.

I forslaget til revidert norm økes derfor andelen små leiligheter fra maksimalt 20 % i dagens norm til maksimalt 30 %. Bakgrunnen er blant annet en økt andel unge og aleneboere i indre by.

Boligmarkedsrapporten belyser behovet ut ifra husholdningenes sammensetning. Økning i andelen små leiligheter vil bidra til å redusere skjevheten mellom etterspørsel og tilbud. Dette gir økonomisk og familiemessig fleksibilitet og øker også den samlede andelen av små leiligheter. I tillegg åpnes det for en mindre andel 1-romsleiligheter ved at 20% av de større leilighetene kan etableres med en utleiedel, jfr. kap 6.3.

Minstekravet på 40 m² anses som nødvendig for å ivareta grunnleggende funksjonskrav og livskvalitet i de minste leilighetene, jfr. punkt 1.4.

6.2 Mellomstore leiligheter (min. 50 -79,9 m²)

Evalueringen viser at andelen mellomstore leiligheter ligger betraktelig over dagens norm (jfr. tabell 6.) Andelen er 8 % høyere i de fire evaluerte reguleringsplanene og 16 % høyere i normområdet i normperioden. I Frogner bydel ligger andelen nesten 15 % over. Etaten vurderer at de store leilighetene (80 m²) gir best fleksibilitet og bokvalitet spesielt for barnefamilier. Evalueringen tyder på at det er flere ulike forhold som bidrar til at andelen mellomstore leiligheter blir høy. Ut fra dette foreslås at andelen mellomstore leiligheter reduseres til minimum 20 % for å bremse utviklingen. Etaten antar at en stor andel av mellomstore leiligheter går på bekostning av andelen store leiligheter. Etaten har også vurdert om den midtre kategorien (50-80 m²) kan ha en andel av utleiehybler integrert, begrenset til leiligheter over 60 m². Etaten vil ta endelig stilling til dette etter høringsperioden.

I forslaget til revidert norm reduseres andelen mellomstore leiligheter fra minimum 30 % i dagens norm til minimum 20 %.

6.3 Store leiligheter (min. 80 m² og større)

Evalueringen viser at ønsket andel store leiligheter foreløpig ikke er sikret i forhold til normens intensjon (jfr. tabell 6.) Andelen er 7,5 % lavere i de fire evaluerte reguleringsplanene og 19 % lavere i normområdet i normperioden. I Frogner bydel ligger andelen 27 % lavere enn normen. Dette taler for en opprettholdelse av kravet om 50 % store leiligheter. En reduksjon av andelen vil være uforsvarlig fordi boligsammensetningen må vurderes i et langtidsperspektiv. Dersom de ulike sentrumsområdene skal sikres en variert boligsammensetning over tid som gir livsløpsstandard og unngår gettofisering av visse befolkningsgrupper (for eksempel yngre og enslige), bør andelen store leiligheter søkes økt.

Ved å opprettholde en høy andel store leiligheter legger man til rette for ulike beboerkategorier og for områdevis livsløpsstandard hvor hushold kan bytte bolig men bli boende i eget nærmiljø. Det er et mål å

sikre barnefamiliers mulighet til å bo i indre by og det økende antall barnefamilier i indre by de senere år tilsier at det er et behov for familieleiligheter i disse områdene. Leiligheter over 80 m² er godt egnet for flere typer husholdninger, blant annet familier med barn, aleneforeldre, par og kollektivbeboere. Normens hensikt er også å bremse en utvikling i retning av ensidig bygging av små og trange boliger med dårlig bokvalitet, som igjen bidrar til gjennomtrekk og ustabile bomiljøer. Dette alternativet åpner likevel for en moderat økning i andel små leiligheter. For øvrig er det verdt å merke seg at 80m² egentlig er en moderat størrelse for en familiebolig og at denne størrelsen reelt sett ikke er stor sett i norsk sammenheng.

Tallene som er trukket ut fra reguleringsplaner vedtatt etter norm viser at man ikke har klart å nå målsettingen om 50% leiligheter over 80 m² og at andelen store leiligheter viser seg å være vanskelig å sikre. Samtidig er leilighetsstørrelsen på 80 m² eller større egnet for 4-roms-leiligheter. Da prisene på disse leilighetene ofte blir høye, bør en viss andel av denne gruppen kunne tillates bygget med autonom utleiehybel på 20 m² integrert. På denne måten kan huskjøpere i etableringsfasen skaffe seg en bolig som over tid kan øke i størrelse, samtidig som man i begynnelsen kan styrke finansieringsgrunnlaget gjennom utleie. Store leiligheter på 80 m² eller større tilrådes til 50%, men med mulighet for at 20% av disse kan bygges som kombinasjonsleiligheter. For eksempel utgjør dette 10 leiligheter i et prosjekt bestående av 100 boenheter. Ved at 20% av de større leilighetene kan etableres med en utleiedel, åpnes det for en mindre andel 1-romsleiligheter.

I forslaget til revidert norm foreslås andelen store leiligheter opprettholdt, dvs. minimum 50 %.

6.4 Kriterier for avvik fra normen

Evalueringen har vist at det finnes situasjoner der det er vanskelig å oppfylle normen, og derfor foreslår etaten at avvik fra norm kan vurderes ut fra følgende kriterier :

- Krav til store leiligheter kan fravikes for boligprosjekter på tomter med begrenset arealstørrelse (f.eks. infillprosjekter). Det vil være naturlig at det angis nærmere hvordan ”begrenset arealstørrelse” skal forstås, men det er det ikke tatt standpunkt til per nå.
- Rehabilitering av bygninger hvor viktige kulturminneverdier kan gå tapt.
- Konvertering av eksisterende bebyggelse hvor f.eks. bærekonstruksjoner vanskeliggjør store leiligheter.
- Leiligheter ned til 35 m² grunnflate dersom etasjehøyden er min. 4,7 m gulv-himling slik at mesanin installeres.

TEK10 stiller krav om at alle boenheter skal ha minst ett bad og toalett utformet i henhold til forskriftens krav om universell utforming. Det stilles tilsvarende krav om tilgjengelighet for sekundærleiligheter. Etaten vurderer om det bør være anledning til å søke unntak fra krav i TEK til universell utforming for utleiedel i kombinasjonsboliger da et slikt krav kan øke sekundærboligens størrelse på en måte som kan presse størrelsen og brukbarheten på hovedleiligheten. Etaten har ikke tatt endelig stilling til dette før etter høringsperioden.

6.5 Forslag til revidert norm for leilighetsfordeling

Tabell 7 PBEs forslag til revidert norm for leilighetsfordeling

Størrelsesintervall	Leilighetsfordeling	
Under 40 m ² BRA	0	
40-49,9 m ² BRA	Maks.30 %	
50-79,9 m ² BRA	Min. 20 %	
80 m ² og over	Min. 50 %	Hvorav 20 % av boenhetene kan ha hybel utleiedel på ca. 20 m ²
Kriterier for vurdering av avvik fra norm:		
<ul style="list-style-type: none"> – Krav til store leiligheter kan avvikes for boligprosjekter på tomter med begrenset arealstørrelse (innfillprosjekter). – Rehabilitering av bygninger hvor viktige kulturminneverdier kan gå tapt. – Konvertering av eksisterende bebyggelse eller bevaringshensyn (f.eks. bærekonstruksjoner som vanskeliggjør store leiligheter eller bevaring av fasader). – Leiligheter ned til 35 m² grunnflate dersom etasjehøyden er min. 4,7 m gulv-himling slik at mesanin installeres. 		
I denne sammenheng menes BRA som netto bruksareal, unntatt fellesarealer og unntatt egen bod utenfor leilighet ² .		

6.6 Andre betraktninger

Det finnes, slik utbyggerne også påpeker, ulike tilnærminger til en såpass kompleks sak som en evaluering av norm for leilighetsfordeling og forslag til endring, deriblant:

- Den sterke prisstigningen kan gjøre det enda vanskeligere for spesielt barnefamilier å kjøpe store boliger.
- Dagens markedssituasjon vurderes som mer vesentlig å legge til grunn enn det langsiktige perspektivet i utformingen av norm for leilighetsfordeling.

² Plan- og bygningsetaten vil etter høringen vurdere om andre arealbetegnelser er mer egnet enn BRA.

- Den sterke dynamikken, underforstått demografiske endringer, endringer i bygningsmassen og den sosioøkonomiske utviklingen, gjør at normen bør være gjenstand for jevnlig evalueringer.
- Vurderingen av behov for å tilrettelegge for et leiemarked vil kunne endre seg. Denne vurderingen vil kunne påvirkes av endringer i arbeidsmarkedet med for eksempel økning av korttidskontrakter og endrede strukturer i næringslivet.

Etaten ønsker å vurdere nærmere muligheten for at mellomstore leiligheter som er større enn 60 m² kan prosjekteres som kombinasjonsleilighet med utleiedel. Etaten ønsker også å vurdere nærmere om arealgrensen for når utleiedel tillates bør ligge høyere. Likeså kan den relative andelen av kombinasjonsleiligheter innenfor hver arealgruppe vurderes. En slik justering bør ikke påvirke andelen små leiligheter. Etaten imøteser høringsinnspill som ytterligere belyser temaene.

7.0 Plan- og bygningsetatens forslag til norm for studentboliger for hele Oslo

Plan- og bygningsetaten mottar et økende antall saker om utbygging av studentboliger, både innenfor og utenfor normområdet. Disse avviker fra vanlige boligprosjekter ved at de private boligarealene er små og at de kan inneholde fellesarealer egnet for matlaging, sosialt samvær, fellesvaskeri etc. Hva som er en god størrelse på den private enheten vil kunne variere avhengig av størrelse og kvalitet på fellesarealene. Etaten mener også at det må tilrettelegges både for enkeltpersoner, par og familier. Etaten har nylig mottatt planinitiativ på 529 studentboliger som hovedsakelig består av 1-romsleiligheter på 14 m², uten viste fellesareal (innendørs). I flere mottatte byggesaker for studentboliger er det også prosjektert 1-romsleiligheter på mellom 14-18 m². Dette gir etter etatens syn ikke forsvarlig bokkvalitet.

Studentbolig er ikke et eget formål i plan- og bygningsloven, og slike prosjekter må reguleres med ordinært boligformål. Tidligere var det ikke egne forskriftskrav for studenthybler i TEK. Forskriften ble imidlertid endret 28 mars 2012, med ikrafttredelse 01.04.2012. § 1-2 har fått et nytt sjette ledd som omtaler unntak for tilgjengelighetskrav i studentboliger. Som følge av endringen er det tilstrekkelig at 20% av bofellesskap for to personer, hybelleiligheter samt par- og familieleiligheter oppfyller kravene til tilgjengelighet. Videre stilles det krav om at bygninger med heis skal ha et tilgjengelig toalett som er åpent for alle i hver etasje. Hensikten med endringen er å sikre at det bygges tilstrekkelig antall rimelige studentboliger. Det presiseres imidlertid i lovteksten at unntakene kun gjelder bygninger som oppføres som studentbolig av studentsamskipnader og studentboligstiftelser som har mottatt tilsagn om tilskudd til studentboliger. For øvrig gjelder krav i TEK.

Plan- og bygningsetaten har erfart at det er vanskelig å sikre tilfredsstillende kvalitet i

studentboligprosjekter. Samtidig bortfaller statlige tilskudd dersom man overstiger en konkret kostnadsramme per hybel. Dette har blitt brukt som argument for å redusere hyblenes arealer, bodplass, fellesareal osv. Mangel på studentboliger brukes også i stor grad som argumentasjon for å kunne innpasse flere hybler i enkeltprosjekter, med redusert bokvalitet som konsekvens. Videre legges det til grunn at studenthybler representerer en midlertidig bosituasjon, og at det derfor blir urimelig å stille samme krav som til permanente boliger. Endelig har etaten observert en tendens til at hybelleiligheter hovedsakelig foreslås bygget med eget kjøkken og bad, fremfor enn tradisjonelle hybler der kjøkken og fellesrom deles.

Etaten er opptatt av at 1-roms hybelleiligheter sikres gode bokvaliteter. Etaten mener videre at det er viktig å også bygge ordinære hybler med fellesrom som kjøkken og stue. Fellesareal må også sikres for 1-romsleiligheter. Dette er viktig for å motvirke isolasjon og ensomhet blant studenter. I tillegg har det vært en økning av eldre studenter som tilsier at også studentboliger for par og barnefamilier vil være viktig å sikre i studentboligprosjekter. Det er ikke av etaten foretatt en tilstrekkelig utredning av studentboligmassen og behovet for ulike boligtyper blant studenter og spørsmålet bør drøftes nærmere med studentsamskipnaden. Etaten mener likevel det bør etableres en norm for minste areal på studentboliger i hele Oslo. Dette vil gi forutsigbarhet i plan- og byggesaksbehandling. Husbanken har utarbeidet ”Veileder for tilskudd til studentboliger”, sist oppdatert 18.10.2012, hvor det gis definisjoner av boenheter knyttet til beregning av statstilskuddet til nye studentboligprosjekter. Etaten foreslår at definisjonene i Husbankens veileder legges til grunn for Oslo kommunes størrelsesnorm for studentboliger.

Tabell 8 PBEs forslag til størrelsesnorm for studentboliger for hele Oslo

Boligtype	Minste tillatte bruksareal
Hybelleiligheter med bofelleskap oppfyller Husbankens normer	12 m ²
Autonom hybelleilighet	20 m ²
Parleilighet	35 m ²
Familieleiligheter	45-55 m ²

Det kan være behov for en prosentvis fordeling av boligtyper i enkeltprosjekter, men det foreligger per i dag ikke tilstrekkelig grunnlagsmateriale for å angi en prosentvis fordeling. Dette bør vurderes nærmere etter høringsperioden.

8.0 Vedleggsliste

Vedlegg 1: Demografi og boligproduksjon i perioden 2004 - 2012

Vedlegg 2: Utviklingen på boligmarkedet i Oslo, OBOS m.fl.

9.0 Referanseliste

Barlindhaug, R. (2009) 'Markedet for små boliger', i Schmidt, L. (red.) *Små boliger – en kunnskapsoversikt*. Oslo: NIBR, s. 166.

Guttu, J. (2009) 'Definisjoner og utvikling av en minstestandard', i Schmidt, L. (red.) *Små boliger – en kunnskapsoversikt*. Oslo: NIBR, s. 36.

Scmidt, L. (2009) 'Brukerundersøkelser – hva sier beboerne?' i Schmidt, L. (red.) *Små boliger – en kunnskapsoversikt*. Oslo: NIBR, s. 98.