



Saksframlegg

Saksmappe:
2013/188

Saksbeh:
Camilla Skjerve-Nielssen, Morten Nordlie

Dato: 01.03.2013
Arkivkode:
240786 30481

Saksgang

Utvalg	Møtedato
Arbeidsutvalget	04.04.2013

Evaluering av norm for leilighetsfordeling

Bakgrunn for saken:

Oslo kommunes norm for leilighetsfordeling ble vedtatt av bystyret 26.09.07 og har vært i bruk siden 01.01.2008. Byrådsavdeling for byutvikling varslet i forbindelse med innføringen en evaluering og rapportering av konsekvensene av normen. Bystyrevedtaket fra 2007 er som følger:

Bystyrevedtak, sak 315 fra møtet 26.09.2007:

1. Bystyret tar sak om leilighetsfordeling i regulerings saker til orientering med følgende endringer:

Norm for prosentfordeling av leilighetsstørrelser etter bruksareal i gruppe 1 for bydel Gamle Oslo, bydel Sagene, bydel Grünerløkka og bydel St. Hanshaugen samt i Nydalen, settes slik:

Kategori 1 (små leiligheter): Maksimum 20 % leiligheter med 40 - 50 m² BRA

Kategori 2 (middels leiligheter): Minimum 30 % leiligheter med 50 - 75 m² BRA

Kategori 3 (store leiligheter): Minimum 50 % leiligheter med over 80 m² BRA

2. For øvrige bydeler 5-15 (bydel Frogner, bydel Ullern, bydel Vestre Aker, bydel Nordre Aker, bydel Bjerke, bydel Grorud, bydel Stovner, bydel Alna, bydel Østensjø, bydel Nordstrand og bydel Søndre Nordstrand) vurderes leilighetsfordeling konkret i forbindelse med den enkelte reguleringsplan, men ut i fra målsettingen om å sikre en variert boligsammensetning.

Bystyret korrigerer Kategori 2 i protokollen fra møtet 29.9.2007 i møte 22. april 2009, sak 113. Normen ble da som følger:

Kategori 1 (små leiligheter): Maksimum 20 % leiligheter med 40 - 50 m² BRA

Kategori 2 (middels leiligheter): Minimum 30 % leiligheter med 50 - 80 m² BRA

Kategori 3 (store leiligheter): Minimum 50 % leiligheter med over 80 m² BRA

Saksframstilling:

Byrådsavdeling for byutvikling har bedt Plan- og bygningsetaten (PBE) om å evaluere virkningen av gjeldende norm og utarbeide et forslag til revidert norm. Grunnet kort tidsfrist er denne saken en hastesak som behandles i et ekstra AU-møte i april. Bydelsadministrasjonen vil på grunn av tidspress ikke legge fram en oppsummering av saksdokumentene, og det forutsettes at vedleggene leses slik at bakgrunns materialet i saken er kjent. Som Vedlegg 1 ligger PBEs følgebrev med de ulike alternativene, Vedlegg 2 er PBEs saksframlegg, Vedlegg 3 er PBEs demografiske undersøkelse, Vedlegg 4 er eiendomsutviklernes boligmarkedsrapport og Vedlegg 5 er Bydel Sagenes uttalelse ved behandling av normen i 2007.

Byrådsavdeling for byutvikling har bedt PBE legge ut følgende alternativer til høring:

0. Gjeldende norm
1. PBEs forslag til norm
2. OBOS m.fl. (eiendomsutviklernes) forslag til norm
3. Byrådets opprinnelige forslag i sak 315, 26.09.07
4. Ingen norm

Alternativ 1, PBEs innstilling til forslag til revidert norm, er som følger:

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 .		

PBE foreslår også en norm ved bygging av studentboliger:

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

Alternativ 2, OBOS m.fl. forslag til norm er:

1. Leilighetsnormen for indre by (eksklusive Frogner) endres til:
 - Kategori 1 (små leiligheter): Maks 40 % leiligheter med 35-50 m² BRA
 - Kategori 2 (middels leiligheter): Min 30 % leiligheter med 50-80 m² BRA
 - Kategori 3 (store leiligheter): Min 30 % leiligheter med over 80 m² BRA
2. Forbudet mot å bygge 1-roms leiligheter oppheves. Det kan imidlertid være fornuftig å regulere hvor stor andel de kan utgjøre av de minste boligene, f.eks. 30 %.

3. Minimumsgrensen på 40 m² oppheves/redueres 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 disse kravene kun skal gjelde for 30-50 % av alle boligene og 20-30 % av de minste boligene.

Alternativ 3, Byrådets opprinnelige forslag i sak 315, 26.09.07, er som følger:

Gjelder for bydelene Gamle Oslo, Sagene, Grünerløkka. St. Hanshaugen og Nydalen + Frogner (minus Bygdøy) og Økern.

Kategori 1: minst 50 % leiligheter med 35 – 70 m² BRA

Kategori 2: minst 40 % leiligheter over 70 m² BRA

På bakgrunn av bydelens erfaringer og det statistiske materialet som fremlegges i denne saken, mener bydelsdirektøren at norm for leilighetsfordeling må opprettholdes slik den ble vedtatt i 2009. I det videre saksframlegget følger en begrunnelse for dette, samt en vurdering av de andre alternativene og forslagene.

Saken inneholder følgende kapitler:

- Hva er hensikten bak en norm?
- Hvorfor skal normen evalueres nå?
- Statistikkgrunnlag for vurdering av leilighetsnormen
- En bærekraftig byutvikling
- Bør det bygges flere små leiligheter?
- Utleiedel til store boliger
- Kriterier for avvik fra norm
- Studentbolignorm
- Boligmarkedsrapporten

Hva er hensikten bak en norm?

For å kunne evaluere normen må man først se på bakgrunnen for at normen ble vedtatt i 2007. I saksframlegget til byutviklingskomiteen, *Leilighetsfordeling i reguleringsaker – orientering om endring av praksis – byrådssak 12 av 01.02.2007*, står det følgende:

”Leilighetsfordelingen i reguleringsaker brukes til å styre befolkningssammensetningen i et område. Det oppstår med jevne mellomrom en diskusjon om regulering av leilighetsfordeling og da gjerne ved planlegging i enkelte eldre sentrumsnære boligområder med høy andel av små leiligheter. Det har gjennom flere bystyreperioder vært politisk flertall for å øke andelen større familieleiligheter da dette ansees å bidra til høyere bokvalitet. Utbyggere ønsker som oftest å tilby små leiligheter i samsvar med hva markedet etterspør.”

Byrådet skriver videre om de ønskede effektene ved innføring av en leilighetsnorm:

”De ønskede effekter ved å styre befolkningssammensetningen på denne måten, er mange. Trafikksikkerheten for de som bor i området bedres ved at biltrafikken reduseres. Parkeringsnormen for Oslo gir færre biler når leilighetsstørrelsene øker. God trafikksikkerhet bidrar til et bedre bomiljø for alle, men er særlig viktig for barns oppvekstvilkår. Videre vil færre biler bedre parkeringsmulighetene for alle som bor i området. I tillegg er det ønskelig å legge til rette for at barnefamilier kan bli boende i bydelene ved at de har mulighet til å flytte til større leiligheter innen samme bydel/område. En reguleringsplan som sikrer et visst antall større leiligheter i en bydel vil følgelig også bidra til å sikre et stabilt bomiljø.”

Miljøverndepartementet ble bedt om å ta stilling til saken i forhold til hjemmelsgrunnlag i Plan og bygningsloven. I departementets uttalelse fremkommer det at dersom det er påvist et behov, og dette behovet ligger innenfor lovens rammer, vil det være adgang til å gi reguleringsbestemmelser som fastsetter størrelsen på planlagte leiligheter. Både hensynet til parkeringsmulighetene, trafiksikkerheten og behovet for å kunne sikre stabilt bomiljø, blir av departementet antatt å ligge innenfor de hensyn som kan ivaretas gjennom en boligregulering.

Bydel Sagene hadde i 2007 følgende hovedmålsetning for innføring av leilighetsnormen:

- 1) Jevnere befolkningsfordeling og større sjanser til å ha en boligkarriere innenfor bydelens grenser. Dette bidrar til stabile bomiljøer og et mer levende lokalsamfunn.
- 2) Kvalitativt gode boliger. Bydelen mener at størrelse og boligkvalitet ofte har en sammenheng, kombinert med ytterligere utformings- og funksjonskrav.

For hele bydelens uttalelse til saken, se Vedlegg 5.

Hvorfor skal normen evalueres nå?

Plan- og bygningsetaten er bedt av byrådet om å gjennomføre en evaluering og rapportere om hva som har blitt bygget i perioden siden normen ble innført, samt hvilke følger normen har hatt for bygging av større leiligheter. I tillegg er PBE bedt om å vurdere eventuelle demografiske endringer i områdene som er omfattet av normen.

I følge PBE er det vedtatt 34 reguleringsplaner for boliger siden 1.1.08 i normområdet. Av disse er 19 vedtatt i tråd med normen, mens 15 er vedtatt med avvik fra normen, dvs. at det i henhold til reguleringsbestemmelsene tillates noen flere små boenheter på bekostning av andelen store.

Det er kun to reguleringssaker som har blitt bygget som følger norm for leilighetsfordeling. For å øke statistikkgrunnlaget har PBE lagt til ytterligere to saker som har fått rammetillatelse, men disse har avvik fra normen. Totalt utgjør dette 945 leiligheter. To av prosjektene, Sandakerveien 99 B (Lillohagen) og Hans Nielsen Hauges gate 37-39 (Sinsen Terrasse), ligger i Sagene bydel. De to andre prosjektene, Grenseveien 59 og Bertrand Narvesens vei 2, ligger i Bydel Gamle Oslo.

PBE skriver videre at den årlige boligbyggingen 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.

PBE mener at grunnlagsmaterialet for å vurdere virkningen av normen ikke er stort nok til så langt å kunne forklare eksklusiv virkning av leilighetsnormen på leilighetsstørrelsene.

Bydelen støtter PBE i at normen har fungert i for kort tid for å kunne evaluere dens demografiske påvirkning. Per 1.1.11 fantes det totalt 103 000 boliger i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og St. Hanshaugen.¹ Når det nå har blitt bygget knappe tusen boliger etter at normen ble innført (hvorav kun 390 er bygget uten avvik fra normen), betyr det at det har kommet rundt 420 leiligheter over 80 m², som utgjør 0,4 % av det totale antall leiligheter i normområdet.

Statistikkgrunnlag for vurdering av leilighetsnormen

For å kunne vite om det er behov for en norm må man vite mer om hva slags boliger som er i bydelen og hvem som bor der. En tredje indikator er omfanget av flytting ut av bydelen. Denne informasjonen må sammenliknes med hva som ønskes oppnådd med en norm, som beskrevet tidligere. PBE har i sin rapport presentert statistikk for leilighetssammensetning og –størrelse på nybygg siden 2000, som er

¹ Kilde: Statistisk årbok 2012/SSB

verdifulle for å kunne vurdere utviklingen over tid og normens innvirkning på nye boligbygg. Eksisterende forhold totalt sett har imidlertid ikke blitt vurdert. Bydelsadministrasjonen mener det er essensielt å vite leilighetssammensetningen totalt sett i bydelen, samt i indre og ytre by, for å kunne vurdere behovet for en norm og hvordan den skal se ut. PBE har også sett på enkelte demografiske forhold som aldersfordeling og innbyggertall. Bydelsadministrasjonen har i tillegg sett på type husholdninger og hva slags boliger de bor i, og mener at disse indikatorene gir informasjon som er meget relevant ved vurdering av behovet for en leilighetsnorm.

Det er verdt å merke seg at den tilgjengelige statistikken som her blir presentert kun viser antall rom per leilighet, og ikke leilighetene fordelt på ulike størrelseskategorier i kvadratmeter slik leilighetsnormen nå er. Dette er fordi det ikke er like god tilgang på statistikk i kvadratmeter, og der det finnes er det uvisst hva som har inngått i BRA utregningen. For øvrig var leilighetsnormen tidligere inndelt i antall rom, noe som førte til at utbyggerne bygget leilighetene mindre, men med like mange rom, for likevel å kunne oppfylle kravene. I 2007 ble normen endret slik at det var antall kvadratmeter per leilighet som ble gjeldende parameter.

Tabell 1 under viser data fra 2001, antall boliger i Oslos bydeler (slik de var før bydelsreformen), totalt for indre og ytre by og totalt for hele Oslo, fordelt på antall rom i leilighetene. Bydel Sagene-Torshov er merket i gult og indre og ytre by i grått.

Tabell 1²

Antall boliger i Oslo, 2001, etter bydel og antall rom i boligen								
Bydel	1-roms	2-roms	3-roms	4-roms	5-roms	6-roms el. fl.	Uoppgitt	I alt
Bygdøy-Frogner	1531	2745	3184	2295	1612	1220	0	12587
Uranienborg -Majorstuen	2560	4125	4261	2776	1640	700	0	16062
St.Hanshaugen-Ullevål	3052	4853	5277	2791	1266	752	0	17991
Sagene-Torshov	4544	7520	4785	1478	386	148	0	18861
Grünerløkka-Sofienberg	3328	6723	4990	1662	497	198	0	17398
Gamle Oslo	2582	6094	4455	1610	419	120	0	15280
Ekeberg-Bekkelaget	596	1107	1833	1486	1283	1225	0	7530
Nordstrand	380	1105	1650	1716	1519	1369	0	7739
Søndre Nordstrand	553	1909	2965	3561	2171	1032	0	12191
Lambertseter	502	1405	2515	1160	236	95	0	5913
Bøler	506	1183	2251	1584	639	311	0	6474
Manglerud	453	1054	2106	1386	803	425	0	6227
Østensjø	579	1365	2632	1860	824	541	0	7801
Helsfyr-Sinsen	1942	3850	4396	1770	492	254	0	12704
Hellerud	823	1802	2318	1738	897	398	0	7976
Furuset	651	2406	2881	3524	2242	826	0	12530
Stovner	780	1954	2109	2390	1681	719	0	9633
Romsås	179	600	943	953	345	28	0	3048
Grorud	1117	1482	2862	1874	783	523	0	8641
Bjerke	1239	2238	3799	2688	1041	594	0	11599
Grefsen-Kjelsås	790	1408	2365	1684	1236	1038	0	8521
Sogn	1520	1300	1547	1232	1047	1189	0	7835
Vinderen	582	903	1104	1276	1431	2756	0	8052
Røa	542	1559	2281	2249	1615	1579	0	9825
Ullem	730	2069	2517	2746	2262	2192	0	12516
Sentrum	235	320	201	114	66	49	0	985
Marka	29	88	142	128	139	153	0	679
Uoppgitt bydel Oslo	34	45	62	57	26	35	0	259
Indre by (1-6 + sentrum)	17832	32380	27153	12726	5886	3187	0	99164
Ytre by (7-25 + marka)	14493	30787	45216	37005	22686	17247	0	167434
Oslo i alt	32359	63212	72431	49788	28598	20469	0	266857

² Kilde: SSB. Folke og bolig tellingen 2001. Tabell laget på www.ssb.no.

Tabellen viser at Bydel Sagene-Torshov i 2001 hadde det høyeste antallet boliger i hele Oslo, med totalt 18 861 boliger. Bydelen var etter gamle bydelsgrenser den femte minste bydelen av de da 25 bydelene i Oslo. Samtidig hadde bydelen i 2001 Oslos tredje høyeste befolkningstetthet, med 9100 innbyggere per km², etter Uranienborg-Majorstuen med 11 100 og Grünerløkka-Sofienberg med 10 800.³

Tabell 2 viser tabellen i prosent av det totale antall boliger i hver bydel.

Tabell 2⁴

Antall boliger i Oslo, 2001, etter bydel og antall rom i boligen - i prosent								
Bydel	1-roms	2-roms	3-roms	4-roms	5-roms	6-roms el. fl.	Uoppgitt	I alt
Bygdøy-Frogner	12	22	25	18	13	10	0	100
Uranienborg -Majorstuen	16	26	27	17	10	4	0	100
St.Hanshaugen-Ullevål	17	27	29	16	7	4	0	100
Sagene-Torshov	24	40	25	8	2	1	0	100
Grünerløkka-Sofienberg	19	39	29	10	3	1	0	100
Gamle Oslo	17	40	29	11	3	1	0	100
Ekeberg-Bekkelaget	8	15	24	20	17	16	0	100
Nordstrand	5	14	21	22	20	18	0	100
Søndre Nordstrand	5	16	24	29	18	8	0	100
Lambertseter	8	24	43	20	4	2	0	100
Bøler	8	18	35	24	10	5	0	100
Manglerud	7	17	34	22	13	7	0	100
Østensjø	7	17	34	24	11	7	0	100
Helsfyr-Sinsen	15	30	35	14	4	2	0	100
Hellerud	10	23	29	22	11	5	0	100
Furuset	5	19	23	28	18	7	0	100
Stovner	8	20	22	25	17	7	0	100
Romsås	6	20	31	31	11	1	0	100
Grorud	13	17	33	22	9	6	0	100
Bjerke	11	19	33	23	9	5	0	100
Grefsen-Kjelsås	9	17	28	20	15	12	0	100
Sogn	19	17	20	16	13	15	0	100
Vinderen	7	11	14	16	18	34	0	100
Røa	6	16	23	23	16	16	0	100
Ullem	6	17	20	22	18	18	0	100
Sentrum	24	32	20	12	7	5	0	100
Marka	4	13	21	19	20	23	0	100
Uoppgitt bydel Oslo	13	17	24	22	10	14	0	100
Indre by (1-6 + sentrum)	18	33	27	13	6	3	0	100
Ytre by (7-25 + marka)	9	18	27	22	14	10	0	100
Oslo i alt	12	24	27	19	11	8	0	100

Vi ser av tabellen at Bydel Sagene-Torshov har størst andel ett- og toroms leiligheter av alle bydelene i Oslo, og minst andel leiligheter med 4-6 rom. Man kan se tydelig forskjell i leilighetssammensetningen i indre og ytre by, selv om Bydel Bygdøy-Frogner trekker opp snittet i indre by noe. Andelen 3-roms boliger er lik i indre og ytre by.

Hvordan ser så situasjonen ut i dag? Hvordan er leilighetsfordelingen og hva slags boliger har blitt bygget de siste ti årene? Statistisk sentralbyrå (SSB) har nylig publisert en ny Folke- og bolig telling, med data fra 2011, som kan sammenliknes med forrige telling fra 2001. I 2003 gjennomgikk imidlertid Oslo kommune en bydelsreform, som reduserte antall bydeler i Oslo fra 25 til 15 og endret grensene for mange av dem. Grensene for Bydel Sagene-Torshov var imidlertid like som i dagens Bydel Sagene og kan derfor sammenliknes direkte. Grensene for indre og ytre by var ikke de samme i

³ Kilde: Statistisk årbok 2002, s. 27.

⁴ Kilde: SSB. Folke og bolig tellingen 2001. Tabell laget på www.ssb.no + egen utregning i prosent.

2001 som i 2011, og man må derfor være mer forsiktig med direkte sammenlikning. Tabell 3 under viser antall boliger i Oslo i 2011, fordelt på antall rom i boligen, mens Tabell 4 viser leilighetsfordelingen i prosent.

Tabell 3⁵

Antall boliger i Oslo, 2011, etter bydel og antall rom i boligen								
Bydel	1-roms	2-roms	3-roms	4-roms	5-roms	6-roms el. fl.	Uoppgitt	I alt
1 Gamle Oslo	2309	10875	8270	2656	438	112	362	25022
2 Grunerløkka	4406	11875	9672	2361	718	215	423	29670
3 Sagene	4405	10466	5804	1738	382	73	157	23025
4 St. Hanshaugen	3710	7024	6882	2812	909	262	539	22138
5 Frogner	4364	8940	8988	5674	3268	1926	506	33666
6 Ullern	471	2828	3154	3590	2128	2102	389	14662
7 Vestre Aker	631	2822	3999	4288	2961	4336	560	19597
8 Nordre Aker	3264	4173	5334	3902	2671	2695	786	22825
9 Bjerke	1539	2218	4788	3164	718	492	339	13258
10 Grorud	1317	1912	4514	2897	798	355	127	11920
11 Stovner	412	2654	2268	2932	2746	773	162	11947
12 Alna	1374	4648	6108	6018	1578	575	175	20476
13 Østenga	1116	3856	7662	5525	2060	1275	356	21850
14 Nordstrand	772	3728	6323	4512	2913	2817	455	21520
15 Søndre Nordstrand	226	2154	3194	4590	1624	887	180	12855
Sentrum	308	252	46	0	0	0	93	699
Marka	3	73	80	96	95	115	108	570
Uoppgitt bydel	3	6	3	0	0	3	0	15
Indre by (1-5 + sentrum)	19502	49432	39662	15241	5715	2588	2080	134220
Ytre by (6-15 + marka)	11125	31066	47424	41514	20292	16422	3637	171480
Oslo i alt	30630	80504	87089	56755	26007	19013	5717	305715

Tabell 3 viser at siden 2001 har det kommet 4164 flere boliger i Bydel Sagene. 2946 var 2-roms, 1019 var 3-roms og 260 var 4-roms. Det har blitt 139 færre 1-roms, fire færre 5-roms og 75 færre 6-roms. Andelen "uoppgitt" har økt fra 0 til 157. Folkemengden har økt med nesten 7500 personer fra 2001 til 2011 (35 115 personer i 2011).⁶ Befolkningstettheten i bydelen har steget til 11 300 personer per km², som er den høyeste av Oslos bydeler.⁷

⁵ Kilde: SSB. Folke og bolig tellingen 2011. Tabell laget på www.ssb.no.

⁶ Kilde: Statistisk årbok 2012, s 35.

⁷ Kilde: Statistisk årbok 2010 (areal) og Statistisk årbok 2011 (befolkning).

Tabell 4⁸

Antall boliger i Oslo, 2011, etter bydel og antall rom i boligen - i prosent								
Bydel	1-roms	2-roms	3-roms	4-roms	5-roms	6-roms el. fl.	Uoppgitt	I alt
1 Gamle Oslo	9	43	33	11	2	0	1	100
2 Grunerløkka	15	40	33	8	2	1	1	100
3 Sagene	19	45	25	8	2	0	1	100
4 St. Hanshaugen	17	32	31	13	4	1	2	100
5 Frogner	13	27	27	17	10	6	2	100
6 Ullem	3	19	22	24	15	14	3	100
7 Vestre Aker	3	14	20	22	15	22	3	100
8 Nordre Aker	14	18	23	17	12	12	3	100
9 Bjerke	12	17	36	24	5	4	3	100
10 Grorud	11	16	38	24	7	3	1	100
11 Stovner	3	22	19	25	23	6	1	100
12 Alna	7	23	30	29	8	3	1	100
13 Østensjø	5	18	35	25	9	6	2	100
14 Nordstrand	4	17	29	21	14	13	2	100
15 Søndre Nordstrand	2	17	25	36	13	7	1	100
Sentrum	44	36	7	0	0	0	13	100
Marka	1	13	14	17	17	20	19	100
Uoppgitt bydel	20	40	20	0	0	20	0	100
Indre by (1-5 + sentrum)	15	37	30	11	4	2	2	100
Ytre by (6-15 + marka)	6	18	28	24	12	10	2	100
Oslo i alt	10	26	28	19	9	6	2	100

Når man ser på leilighetsfordelingen i prosent viser statistikken at det siden 2001 har blitt 5 prosentpoeng færre ettroms leiligheter og 5 prosentpoeng flere toroms. Andelen middels og store boliger er omtrent de samme som i 2001. Grunnen til at flere boliger har blitt toroms kan skyldes som nevnt tidligere at normen før 2007 benyttet antall rom som parameter. Flere toroms i forhold til ettroms behøver derfor ikke bety at de nybygde toroms leilighetene er større enn de gamle ettroms.

Dersom vi regner med at 1 og 2-roms er små leiligheter, 3 og 4-roms er middels og 5-roms og fler er store, får vi følgende fordeling i bydelen: 64 % små, 33 % middels og 2 % store. Fordelingen er den samme som i 2001, bortsett fra at andelen store leiligheter har gått ned med 3 prosentpoeng. I indre by er fordelingen i 2011 52 % små, 41 % middels og 6 % store, mens i ytre by er fordelingen 24 % små, 52 % middels og 22 % store.

Som beskrevet tidligere i saken er en av hensiktene bak en leilighetsnorm å legge til rette for at barnefamilier kan bli boende i bydelen, for å skape stabile bomiljøer og et mer levende lokalsamfunn. Det er en fordel både for barn og voksne å kunne bo i det samme området gjennom hele livet hvis man trives og ønsker det, da man over tid får venner og bekjente i området man bor i, man blir med i organisasjoner og lag og blir psykisk knyttet til det fysiske miljøet som bygninger og parker, gjennom både egne minner og kunnskap om historie.

Hva slags type mennesker bor så i bydelen? PBE har i sitt vedlegg om demografisk utvikling vist at andelen i aldersgruppen 20-39 år er høy (54 %) og andelen små barn i aldersgruppen 0-5 år også er forholdsvis høy (8 %). Andelen barn synker med alderen, og det er kun 3 % i aldersgruppen 6-12 år, 1 % i gruppen 13-15 år og 2 % i gruppen 16-19 år.⁹

SSB har utarbeidet statistikk på hva slags husholdningstyper vi har og hva slags boliger de forskjellige husholdningene bor i. Tabell 5 under viser husholdningstypene i Bydel Sagene og gjennomsnittlig i Oslo kommune, i prosent av totalt antall husholdninger.

⁸ Kilde: SSB. Folke og bolig tellingen 2011. Tabell laget på www.ssb.no + egen utregning i prosent.

⁹ Kilde for all aldersstatistikk: Statistisk årbok, 2012, s. 36-37.

Tabell 5¹⁰

Privathusholdninger (phh) etter husholdningsstørrelse/antall barn, Oslo kommune og Bydel Sagene, 2011		
Type husholdning	Prosent av totalt antall phh. i Oslo kommune	Prosent av totalt antall phh. i Bydel Sagene
Husholdninger med 1 person	52,9	66,2
Husholdninger med 2 personer uten barn	20,6	18,7
Husholdninger med 3 eller flere personer uten barn	4,1	1,1
Antall phh. med 1 barn	11,0	8,9
Antall phh. med 2 barn	8,3	3,9
Antall phh. med 3+ barn	3,2	1,2
Totalt antall phh. med barn	22,5	14,0
Totalt antall phh. i bydelen	100,0	100,0

Vi ser av tabellen at 22,5 % av husholdningene i Oslo er barnefamilier, mens det i bydelen kun er 14 % som er barnefamilier. 48 % av barnefamiliene i Oslo har ett barn, sammenlignet med 63,5 % av bydelens barnefamilier. Det er større forskjell mellom andelen personer med ett barn enn med to og tre barn i bydelen, sammenliknet med gjennomsnittet i Oslo. Vi ser også at det bor mange enslige i bydelen, 66,2 % i forhold til 52,9 % i Oslo totalt. Funnene stemmer overens med statistikken om alderssammensetning i avsnittet over.

Tabell 6 under viser så hva slags type boliger barnefamiliene i bydelen bor i. Tabellen viser både antall personhusholdninger per boligtype (antall rom), og hvor stor andel av husholdningstypen som bor i disse boligene.

¹⁰ Kilde: SSB. Folke og boligtellingsen 2011. Tabell laget på www.ssb.no + egen utregning i prosent.

Tabell 6 ¹¹

Privathusholdninger (phh) etter husholdningsstørrelse/antall barn og antall rom, Bydel Sagene, 2011			
Type husholdning	Antall rom	Antall phh.	Prosent av totalt antall phh. med 1 barn
Phh. med 1 barn	1-2 rom	946	45,6
	3 rom	742	35,7
	4 rom	286	13,8
	5 rom	62	3,0
	6 rom	10	0,5
	7 rom	0	0,0
	8 rom eller flere	0	0,0
	Uoppgitt	30	1,4
	Totalt	2076	100,0
Type husholdning	Antall rom	Antall phh.	Prosent av totalt antall phh. med 2 barn
Phh. med 2 barn	1-2 rom	315	35,2
	3 rom	301	33,6
	4 rom	199	22,2
	5 rom	53	5,9
	6 rom	14	1,6
	7 rom	3	0,3
	8 rom eller flere	0	0,0
	Uoppgitt	11	1,2
	Totalt	896	100,0
Type husholdning	Antall rom	Antall phh.	Prosent av totalt antall phh. med 3 barn
Phh. med 3 eller flere barn	1-2 rom	112	38,9
	3 rom	86	29,9
	4 rom	70	24,3
	5 rom	8	2,8
	6 rom	3	1,0
	7 rom	3	1,0
	8 rom eller flere	0	0,0
	Uoppgitt	6	2,1
	Totalt	288	100,0

Tabellen over viser at 2076 husholdninger har ett barn, 896 har to barn og 288 har tre barn. Av disse bor 946 personhusholdninger med ett barn på 1-2 roms leiligheter, sammenliknet med 315 personhusholdninger med to barn og 112 med tre barn. Det er ikke er så stor forskjell mellom andelen av de forskjellige husholdningstypene som bor i små leiligheter som man kanskje skulle tro. Dette kan skyldes de mange kommunale leilighetene i bydelen, som ofte er trangbodd. Samtidig bor også mange husholdninger med ett barn på 3 rom, og prosentandelen (30-35 %) går igjen også for husholdninger med to og tre barn. Andelen av familier med to og tre barn som bor på fire rom eller flere er henholdsvis 30 % og 29,1 %, sammenliknet med 17,3 % av familiene med ett barn.

¹¹ Kilde: SSB. Folke og bolig tellingen 2011. Tabell laget på www.ssb.no + egen utregning i prosent.

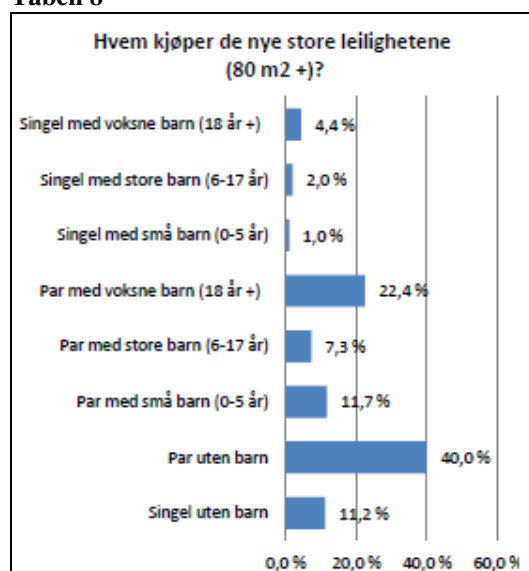
Med informasjonen i Tabell 6 kan man også regne ut hvor stor andel av de forskjellige boligstørrelsene totalt sett i bydelen som er bebodd av barnefamilier. Tabell 7 under viser resultatet, som tydeliggjør at jo større boligene er, jo høyere andel barnefamilier har de.

Tabell 7¹²

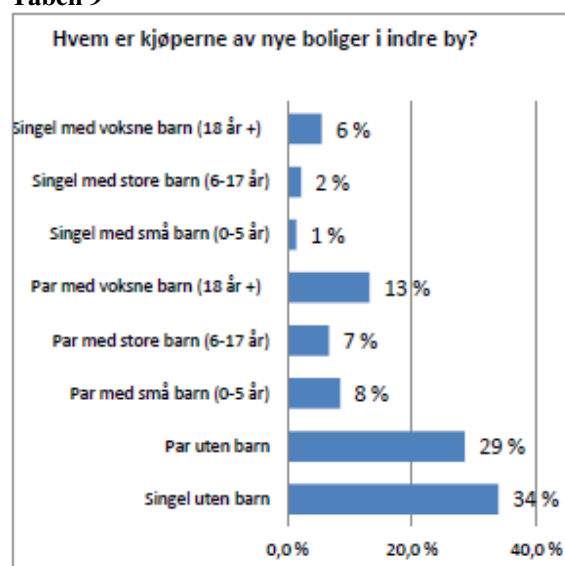
Prosent av boliger som er bebodd av husholdninger med barn, fordelt på boligstørrelse (antall rom), Bydel Sagene, 2011				
1-2 roms	3 roms	4 roms	5 roms	6 roms el.fl.
9	19	32	32	45

Boligmarkedsrapporten har utarbeidet statistikk om hvem som kjøper de store leilighetene i nye boligprosjekter.¹³ Tabell 8 under viser forskjellige husholdningstyper og hvor stor andel av kjøperne som har kjøpt nye leiligheter over 80 m². Til sammen utgjør husholdninger med barn 22 % av kjøperne. Tabell 9 viser hva slags husholdningstyper som kjøper nye boliger, totalt sett av alle typer boliger i indre by. Her utgjør husholdninger med barn 18 %.

Tabell 8¹⁴



Tabell 9¹⁵



Selv om forskjellene ikke er så store, viser Tabell 8 og Tabell 9 at det er en større andel husholdninger med barn som kjøper de store boligene i nybygg enn som kjøper de middels store og de små.

Vi har tidligere sett at 14 % av bydelens husholdninger har barn, mot 22 % av Oslo totalt. 32 % av alle 5-roms leiligheter i bydelen og 45 % av 6-roms er bebodd av barnefamilier. At 22 % av nye boliger over 80 m² kjøpes av barnefamilier er dermed lavere enn for bydelens leiligheter totalt sett, og kan komme av at nye boliger er dyrere enn eldre. Selv om kanskje en del barnefamilier ikke har råd til å kjøpe de store leilighetene i nybygg i dagens boligmarked, kan den økonomiske situasjonen stå annerledes noen år frem i tid, samt når boligene blir litt eldre. Forhold rundt bærekraft og langsiktig tenkning i byplanlegging er beskrevet i neste kapittel.

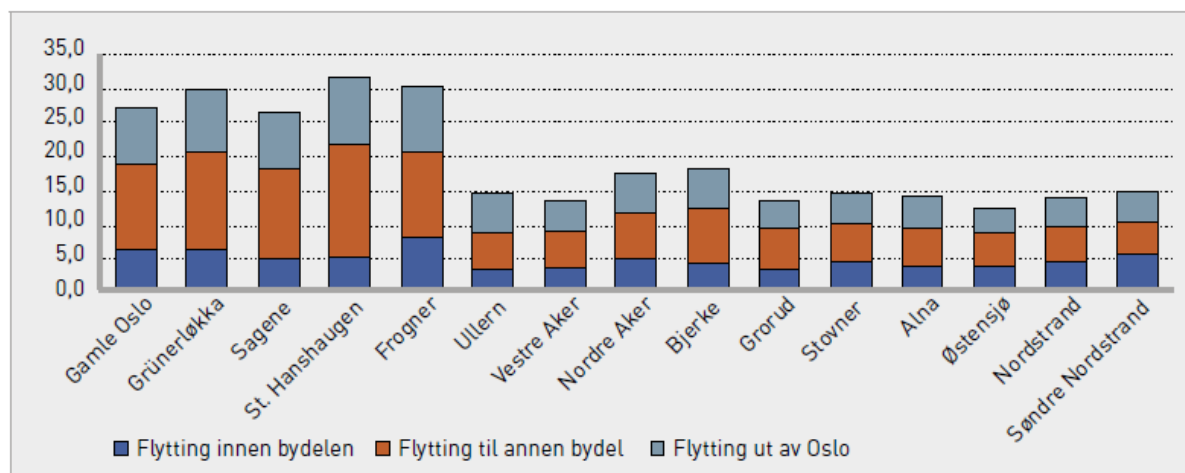
¹² Kilde: Egen utregning, basert på data fra SSB. Folke og bolig tellingen 2011.

¹³ Se siste kapittel i saksframlegget for mer informasjon om rapporten. Undersøkelsen i Tabell 8 og Tabell 9 er basert på en spørreundersøkelse, som ble besvart av 778 husholdninger i sept/okt 2012, av boligkjøpere fra 2004 til i dag.

¹⁴ Kilde: Utviklingen på boligmarkedet, utarbeidet av bl.a. OBOS, 2012, s. 23.

¹⁵ Kilde: Utviklingen på boligmarkedet, utarbeidet av bl.a. OBOS, 2012, s. 22.

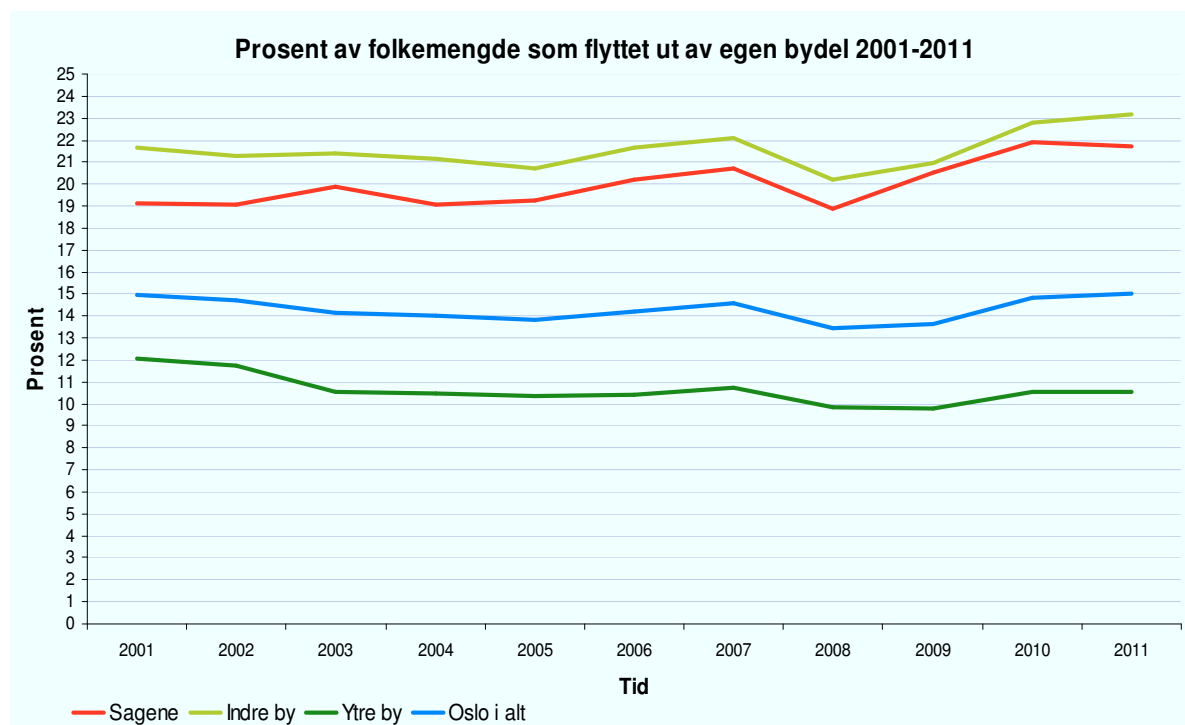
Til slutt skal vi se nærmere på statistikken vedrørende flyttemønsteret i bydelen. Figur 1 under viser hvor stor andel av befolkningen som flytter i Oslos bydeler, innen egen bydel, til en annen bydel og ut av Oslo.



Figur 1: Ulike typer flytting målt som andel av middelfolkemengden. Oslos bydeler 2011. Prosent.¹⁶

Det er her et tydelig skille mellom indre og ytre by. I Bydel Sagene flyttet 22 prosent, dvs. 7600 personer, ut av bydelen i 2011, og 7850 personer flyttet inn.¹⁷ 19 prosent av de som flyttet, dvs. 1800 personer, flyttet til et annet sted i bydelen.¹⁸

Figur 2 under viser et diagram av flyttemønsteret i Bydel Sagene over tid, i årene 2001-2011.



Figur 2: Prosent av folkemengde som flyttet ut av egen bydel 2001-2011¹⁹

¹⁶ Kilde: Statistisk årbok, 2012, s. 56.

¹⁷ Kilde: Statistisk årbok, 2012, s. 74.

¹⁸ Kilde: Statistisk årbok, 2012, s. 74.

Prosentandelen av befolkningen som har flyttet ut av egen bydel er sammenliknet med gjennomsnittet for indre by, ytre by og hele Oslo. Det er ikke store endringer i flyttemønsteret over tid, men man kan likevel se enkelte tendenser. Bydelene i ytre by har en utflytning på 10-12 prosent av befolkningen, og tendensen er svakt synkende. Indre by ligger på 20-23 prosent og tendensen er svakt stigende. Bydel Sagene ligger litt lavere enn gjennomsnittet for indre by, med verdier på 19-22 prosent. Selv om utflyttingsprosenten har gått opp siden 2001 på lik linje som indre by generelt, viser tallene at utflytningen de siste to årene har vært stabil. Vi kan for øvrig se at utflytningen for alle områdene sank noe i perioden 2007-2008, for så å stige igjen til høyere enn utgangspunktet. Dette kan være et resultat av finanskrisen.

Flyttemønster kan ikke kun relateres til boligstørrelse, da det kan være mange andre faktorer som spiller inn, f.eks. boligpriser og andre økonomiske forhold, nærhet til marka/friområder, barnehagekapasitet og forskjellige demografiske forhold. Likevel er forskjellen mellom indre og ytre by så stor at man kan anta at en god del av dette skyldes leilighetsstørrelsene.

Av den viste statistikken kan vi gi følgende oppsummering:

- Bydelen har høyest andel små leiligheter i Oslo og færrest store. Leilighetsfordelingen er nå 64 % små (1-2 roms), 33 % middels (3-4 roms) og 2 % store (5-6 roms).
- Leilighetsfordelingen har ikke endret seg nevneverdig de siste ti årene.
- Det er stor forskjell mellom indre og ytre by når det gjelder leilighetsfordeling.
- Det har kommet et høyt antall nye boliger siden 2001, hovedsakelig i indre by. 12 prosent av boligene i indre by, dvs. 4164 boliger, har kommet i Bydel Sagene.
- Bydelen har en høy andel husholdninger med én person (66,2 % mot 52,9 % i Oslo).
- Bydelen har færre barnefamilier enn gjennomsnittet i Oslo (14 % mot 22,5 %).
- Av bydelens barnefamilier har 63,5 % ett barn, mot 48 % i Oslo. Andelen med to og tre barn er lavere enn gjennomsnittet i Oslo, 5,1 % i bydelen mot 11,5 % i Oslo.
- Mange barnefamilier (35-45 %), både med ett, to og tre barn, bor i små leiligheter, men en større andel av de med flere barn bor i de store leilighetene. Statistikken viser også at jo større boligene er, jo høyere andel barnefamilier har de.
- 22 % av bydelens innbyggere flytter ut av bydelen hvert år, og andelen har økt svakt siden 2001, hvor den var på 19 %. Utflytningen er noe lavere enn gjennomsnittet i indre by. Ytre by en utflytning på kun 11 % og tendensen her er synkende.

Bydelsadministrasjonen mener at statistikken gir grunnlag for å hevde at fordi bydelen har mange små leiligheter, fører dette til at mange barnefamilier flytter ut av bydelen når de planlegger/får sitt andre barn for å få større plass. Denne tendensen har ikke endret seg siden 2001. For å snu utviklingen, og nå målet om at flere barnefamilier blir boende i bydelen, må det bygges flere store leiligheter, og normen må opprettholdes.

En bærekraftig byutvikling

Bygningsmasse og infrastruktur er meget kostbart og vanskelig å endre etter at det har blitt bygget, og man må derfor tenke langsiktig ved planlegging og utvikling av byen. Man kan ikke kun tenke på å møte behovet til dagens borgere, men må i tillegg legge til rette for at byen skal fungere om femti, hundre og to hundre år. En bærekraftig byutvikling er fokus både i Plan- og bygningsloven og Kommuneplan 2008 – Oslo mot 2025.

I Plan- og bygningsloven står det i første setning under lovens formål, § 1-1:

¹⁹ Kilde: Statistisk årbok, 2002 – 2012. Diagrammet er laget av flere forskjellige tabeller om flyttemønster og folkemengde.

”Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.”

Videre, i fjerde avsnitt i samme formålsparagraf, står det:

”Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.”

I Kommuneplan 2008, som er Oslo kommunes gjeldende strategiske plan, under Mål 5 *Oslo skal ha en bærekraftig byutvikling* og Strategi 5.8 *Tilrettelegge for en tilstrekkelig og variert boligbygging* står det:

”Byen skal gi rom for alle, derfor er det viktig at boligtilbudet er variert og har god kvalitet. Det vil sikre befolkningen valgmuligheter. Det er sentralt å heve kvaliteten både på boligene og utearealene, spesielt i indre by. Eksisterende boligmasse bør suppleres med alternative boligtilbud som gjør det mulig å bli boende i eget nærområde i ulike faser av livet. En for sterk konsentrasjon av små boliger i indre by vil føre til lite variasjon i boligtilbudet og i befolkningens alderssammensetning. Muligheten for boligkarriere innen egen bydel vil på denne måten reduseres. Det er viktig å legge til rette for større boliger tilpasset barnefamilier i sentrale byområder.”

PBE er av den oppfatning at en reduksjon av andelen store leiligheter i normen vil være uforsvarlig fordi boligsammensetningen må vurderes i et langtidsperspektiv. Videre mener etaten at 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.

En leilighetsnorm som tillater bygging av flere små leiligheter i indre by strider etter bydelsadministrasjonens mening i mot Plan- og bygningslovens formål om en bærekraftig utvikling, samt Kommuneplan 2008s mål 5 om en bærekraftig byutvikling og kommuneplanens strategi 5.8 om å tilrettelegge for en tilstrekkelig og variert boligbygging.

Bør det bygges flere små leiligheter?

PBE legger i sitt forslag fram at det bør tillates flere små leiligheter enn middels leiligheter i forhold til gjeldende norm. Etatens argument er at markedsprisen for små boliger vil øke dersom tilbudet begrenses, som gjør det vanskeligere for unge å kjøpe bolig. Videre nevnes det at det må bygges flere små leiligheter fordi andelen unge og aleneboere i indre by har økt, og flere små boliger vil bidra til å redusere skjevheten mellom etterspørsel og tilbud.

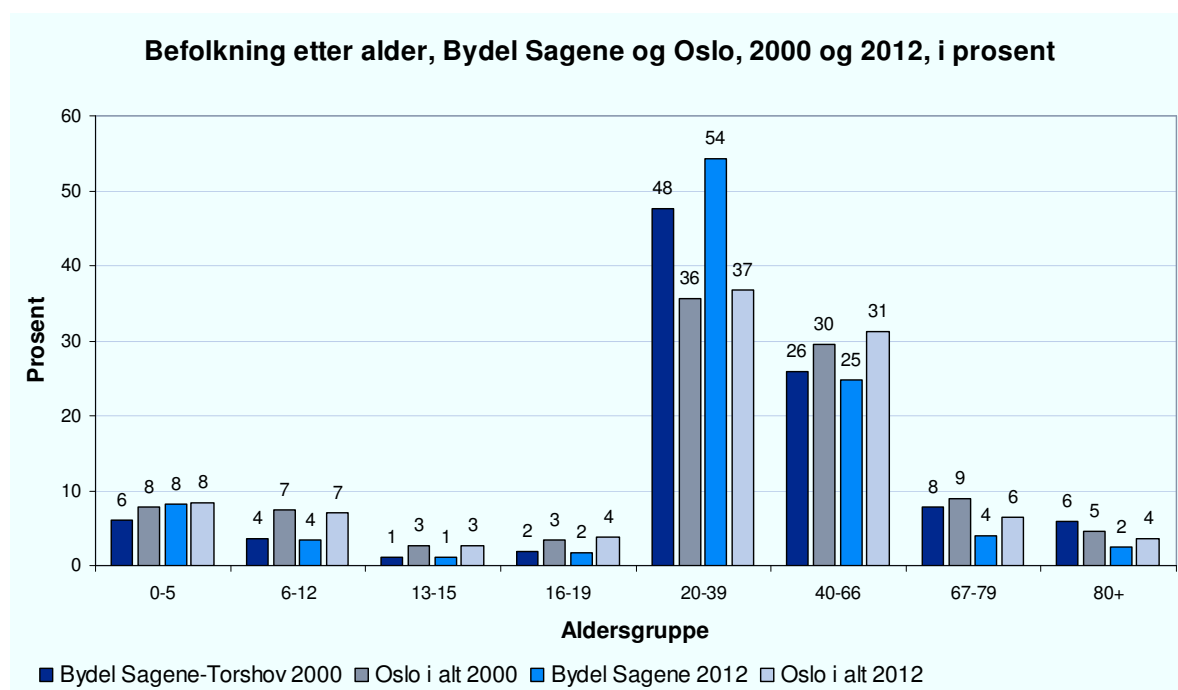
I følge PBEs beregninger har den gjennomsnittlige størrelsen på boliger bygget i normområdet i perioden 08-12 økt med 7,4 % (4,7 m²) i forhold til perioden 2000-03. Det antas at økningen skyldes leilighetsnormen. Gjennomsnittsstørrelsen for boliger bygget i perioden 08-12 er 68,5 m². På Frogner er gjennomsnittsstørrelsen 71,1 m², i ytre by vest 155,6 m², i ytre by øst 90,4 m² og i ytre by syd 113 m².²⁰ Dette viser at det bygges mye større leiligheter i ytre by enn i indre by, og større leiligheter på Frogner selv uten leilighetsnorm.

²⁰ Se Tabell 4 s. 18 i PBEs rapport (Vedlegg 2)

Av totalt antall leiligheter bygget (med og uten norm) i Sagene bydel i perioden 08-12 er over 10 % av disse under 40 m², som utgjør ca 134 leiligheter.²¹ Gjennomsnittlig i normområdet ligger andelen på 6,1 %. Videre har 16,5 % av leilighetene i bydelen blitt bygget i størrelsen 40-49 m², 40,3 % i størrelsen 50-79 m² og 33,1 % over 80 m². For prosjekter vedtatt i henhold til norm har ingen leiligheter under 40 m² blitt bygget.²²

PBEs statistikk viser at leilighetsnormen har hatt en positiv virkning på leilighetsstørrelsene, selv om det har blitt tillatt en del avvik.

Bydelsadministrasjonen har vanskelig for å forstå argumentasjonen for at det skal kunne tillates flere små boliger i indre by. Hensikten bak normen er ikke å følge markedet, men å styre markedet, for å sikre en bærekraftig byutvikling over tid. At andelen unge og småbarnsfamilier i indre by er økende skyldes hovedsakelig at det har vært et generasjonsskifte i bydelen. Gamle mennesker, som bodde i bydelens små leiligheter, har av naturlige årsaker blitt skiftet ut med unge mennesker. Figur 3 under viser alderssammensetningen i bydelen og gjennomsnittlig i Oslo, i år 2000 og 2012.



Figur 3: Alderssammensetningen i Bydel Sagene og Oslo²³

Vi kan her se at i løpet av tolv år har bydelen endret befolkningssammensetning fra å ha 14 % til 6 % andel personer over 67 år. Til gjengjeld har andelen små barn (0-5 år) steget med 2 prosentpoeng og andelen i "etableringsfasen" i aldersgruppen 20-39 år steget med 6 prosentpoeng. Andelen barn i skolealder har vært stabil i perioden, selv om antallet har steget grunnet befolkningsveksten. Bydelen har også statistikk som viser at andelen over 80 år i 1995 var enda høyere, på 8 %.²⁴

PBE og eiendomsutviklerne bak boligmarkedsrapporten argumenterer med at det må bygges flere små leiligheter i indre by fordi andelen unge og aleneboere har økt. Slik bydelsadministrasjonen ser

²¹ Det er uvisst hvorfor SSBs statistikk viser at det har kommet færre 1-roms leiligheter i perioden 2001-11, mens PBEs statistikk viser at det har kommet mange leiligheter under 40 m² i perioden 2008-12. Sannsynligvis skyldes dette at de små leilighetene som har blitt bygget er 2-roms.

²² Se Tabell 5 s. 21 i PBEs rapport (Vedlegg 2)

²³ Kilde: Statistisk årbok 2000 og 2012.

²⁴ Kilde: Oslo kommuneplan 1995-98.

det er det er fordi det er så mange små leiligheter allerede, og dermed mange unge og enslige, at det er behov for en utjevning og en streng leilighetsnorm som sikrer flere familieleiligheter i indre by.

De største eiendommene i Bydel Sagene er nå ferdig regulerte og det vil ikke bli mange flere muligheter til å endre befolkningssammensetningen gjennom leilighetsfordeling. For å møte markedspresset fra førstegangskjøpere og enslige mener bydelsadministrasjonen det må legges opp til å bygge flere små leiligheter i ytre by, slik at befolkningssammensetningen der også kan bli jevnere fordelt mellom familier, eldre, par og enslige. Det må i tillegg etableres en bymessig struktur med servicefunksjoner, slik at det blir mer attraktivt å bo i disse områdene. Det er billigere å bygge boliger i ytre by grunnet lavere tomtepriser, og det bør derfor legges opp til at førstegangskjøpere kan kjøpe sin første leilighet i disse områdene, når boligprisene spesielt i indre by har blitt så høye.

Utleiedel til store boliger

PBE foreslår at 20 % av leilighetene over 80 m² kan bygges med en 20 m² stor utleiedel. Dette vil redusere skjevheten mellom etterspørsel og tilbud av små leiligheter. Samtidig vil det øke muligheten for barnefamilier til å kjøpe en stor (og forholdsvis dyr) leilighet, ved at man kan styrke finansieringsgrunnlaget ved utleie. Senere, når barna er større, man ønsker mer plass og kanskje har bedre økonomi, vil man kunne integrere utleiedelen i resten av leiligheten. Det beskrives også at dette vil supplere et trangt utleiemarked.

PBE legger ikke fram statistikk som viser at utleiemarkedet i indre by er trangt, så administrasjonen har derfor sett nærmere på omfanget av utleiemarkedet i bydelen. Det har imidlertid ikke vært mulig å finne ut om det er stor etterspørsel etter utleieboliger og hvordan dette henger sammen med boligmarkedet for øvrig.

Tabell 10 under viser andelen boliger som er selveier (inkl. selveie, selveie som en del av et sameie og som en del av et borettslag) og utleieboliger av det totale antallet bebodde boliger i Bydel Sagene, indre by, ytre by og hele Oslo.

Tabell 10²⁵

Bebodde boliger, etter område og type eierskap, prosent, 2011		
Område	Selveie / sameie / borettslag	Leiebolig
Sagene	61,2	38,8
Indre by (1-5 + sentrum)	56,7	43,3
Ytre by (6-15 + marka)	79,4	20,6
Hele Oslo	69,5	30,5

Tabellen viser at nesten 40 prosent av boligene i bydelen er utleieboliger. Tallet er noe lavere enn gjennomsnittet for indre by, som er 43 prosent. Andelen utleieboliger i ytre by er på under halvparten.

I følge forskning gjort av Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) er 70 % av leilighetene under 50 m² på landsbasis utleieboliger, og 80 % av leiligheter under 30 m² det samme.²⁶ Man kan derfor anta at grunnen til at det er mange utleieboliger i indre by sammenliknet med ytre by er fordi det er mange små boliger her, i tillegg til at det er mange kommunale boliger.

SSB gjorde i 2001 en undersøkelse om hvem de som leier bolig leier av. I Bydel Sagene-Torshov leide 28 % av en privatperson, 21 % av et boligselskap og 39 % av kommunen.²⁷ Av leilighetene som

²⁵ Kilde: SSB. Folke og bolig tellingen 2011. Tabell laget på www.ssb.no.

²⁶ Kilde: NIBR-rapport: 2009:1: Små boliger - en kunnskapsoversikt.

²⁷ Kilde: SSB. Folke og bolig tellingen 2001. Data hentet fra www.ssb.no.

leies ut privat er dette sannsynligvis hovedsakelig folk som allerede har egen bolig som investerer i en liten leilighet for utleie.

Dersom det er stor etterspørsel på utleieboliger kan man ikke ta for gitt at dette skyldes en lav andel utleieboliger sammenliknet med boliger som er selveiet. Siden statistikken viser at det allerede er mange utleieboliger i indre by, henger etterspørselen kanskje heller sammen med at det generelt sett i boligmarkedet er for få boliger i forhold til etterspørselen.

I andre prosjekter hvor det har blitt bygget utleiedel i store leiligheter har de små leilighetene blitt skilt ut og solgt etter en tid. Dersom dette tillates vil det automatisk føre til flere små leiligheter uansett, på bekostning av de største leilighetene. Dersom utleiedel skal tillates må det derfor sikres at det ikke er lov til å skille ut og selge utleiedelen som en autonom boenhet.

Bydelsadministrasjonen er til en viss grad enig i at løsningen kan bidra til at flere barnefamilier klarer å investere i en stor leilighet. Det er for øvrig ikke lagt fram dokumentasjon på hvor mye dyrere en leilighet med utleiedel vil bli enn en uten. En leilighet med utleiedel vil måtte ha bl.a. ekstra bad og kjøkken, inngangsparti og brannsikring.

Etter en helhetlig vurdering vil derfor ikke bydelsadministrasjonen anbefale forslaget om å tillate en utleiedel i en del av de store leilighetene.

PBE skriver videre i sitt saksframlegg at de 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 vil ta stilling til dette etter høringsperioden.

Bydelsadministrasjonen støtter ikke dette forslaget, da det strider i mot diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, samt Oslo kommunes Strategiske plan for universell utforming, vedtatt av bystyret i 2009. Planen har følgende visjon og relevante hovedmål og delmål:

Visjon:

Oslo er en åpen by hvor universell utforming er en selvfølge.

Hovedmål:

Oslo kommune skal i alt sitt virke være tilgjengelig og fremme likeverdig tilgjengelighet for alle. Innbyggerne og besøkende skal oppleve byen som tilgjengelig.

Målet er et tilgjengelig samfunn som er inkluderende og sikrer likestilling for alle. Tilgjengelighet for alle er en forutsetning for at demokratiet skal kunne fungere godt. Virkemiddelet for å nå målet er strategien universell utforming.

Overordnet mål 2

Oslo kommune skal i all relevant aktivitet ha universell utforming omtalt og ivaretatt.

Overordnet mål 6

Oslo kommune skal arbeide for at private aktører som næringslivet, frivillige organisasjoner, stiftelser mv., følger prinsippet om universell utforming.

Sektor plan, bygg og anlegg

MÅL PBA 2

Universell utforming skal ved kommunal arealplanlegging og områdeutvikling med kommunal deltakelse være en sentral føring.

MÅL PBA 4

Kommunen skal ved behandling av alle saker etter plan- og bygningsloven og dens regelverk på en aktiv måte følge opp universell utforming.

Dette målet gjelder overfor både offentlige og private aktører. Plan- og bygningsetaten skal på en proaktiv måte ta opp universell utforming i alle prosjekt de er i befatning med. Ved behandling av Kommuneplan 2008 vedtok bystyret følgende: "Bystyret ber byrådet legge inn føringer for universell utforming i alle nye reguleringsplaner."

Tiltak PBA 4.3

Kommunen skal være restriktiv med å gi dispensasjon fra loven og regelverket når det gjelder universell utforming. Før eventuell dispensasjon gis skal det innhentes uttalelse fra relevant brukerorganisasjon.

At PBE dermed foreslår å tillate avvik fra TEK innen universell utforming strider i seg selv i mot Strategisk plan for universell utforming på flere punkter. Dersom utleiedelen tillates bygget uten å oppfylle krav til tilgjengelighet, vil det være diskriminerende ovenfor mennesker med funksjonsnedsettelse, ved at det vil bli enda vanskeligere for dem å finne en passende bolig. Det vil også redusere muligheten for folk å kunne bo i samme bolig hele livet.

Kriterier for avvik fra norm

PBE foreslår å innføre en rekke kriterier, for å enklere kunne vurdere om det skal tillates avvik fra normen i reguleringsaker. Bydelsadministrasjonen mener det er et godt forslag å sette klare rammer for avvik, slik at saksbehandlingen kan bli enklere og mer rettferdig ovenfor forslagsstillere.

Administrasjonen vurderer her forslagene til avvik, men avviksteksten i kursiv.

- *Krav til store leiligheter kan avvikes for boligprosjekter på tomter med begrenset arealstørrelse (innfillprosjekter).*

Bydelsadministrasjonen støtter ikke dette forslaget, da det ofte kan være nettopp innfillprosjektene som kan skape endring i befolkningssammensetningen dersom et område for det meste er ferdig regulert og utbygget. Dersom det skal tillates avvik må dette kun gjelde innfillprosjekter med en meget begrenset grunnflate, slik at det ikke er fysisk mulig å etablere leiligheter over 80 m² på én etasje. Det kan derimot tillates avvik fra normen dersom det skal bygges studentboliger.

- *Rehabilitering av bygninger hvor viktige kulturminner kan gå tapt.*

Bydelsadministrasjonen støtter dette forslaget, men det må påkrevs en uttalelse fra og samarbeid med byantikvaren / riksantikvaren.

- *Konvertering av eksisterende bebyggelse eller bevaringshensyn (f.eks. bærekonstruksjoner som vanskeliggjør store leiligheter eller bevaring av fasader).*

Bydelsadministrasjonen støtter dette forslaget, men det må påkrevs en uttalelse fra og samarbeid med byantikvaren / riksantikvaren. Avviket må begrunnes og oppfylning av norm må tilstrebes.

- *Leiligheter ned til 35 m² grunnflate dersom etasjehøyden er min 4,7 m gulv-himling slik at mesanin installeres.*

Bydelsadministrasjonen støtter ikke dette forslaget og ønsker å opprettholde en minimum arealstørrelse for nye leiligheter på 40 m², for å sikre kvalitet i leilighetene. I følge Jon Guttu, fra Norsk Institutt for by- og regionsforskning, som i en årrekke har forsket på bovaner og brukskvalitet i

små boliger²⁸, er det et kvalitetsskille på 40 m². Det hever bokvaliteten betraktelig å ha separat soverom, blant annet grunnet behov for forskjellig temperatur i stue og soverom, plager knyttet til matlukt fra kjøkken, og behov for nok lagringsplass til klær. Sovemessanin i stua kombinert med en mindre grunnflate enn 40 m² vil derfor føre til kvalitetsmessig dårligere boliger.

Studentbolignorm

PBE foreslår også en norm ved bygging av studentboliger, som vist tidligere i saksframstillingen. Normene er i henhold til Husbankens normer for størrelse på studentboliger. Bydelsdirektøren støtter dette forslaget, da det vil sikre en variert boligsammensetning og kvalitet ved bygging av studentboliger.

Boligmarkedsrapporten

En rekke eiendomsutviklere, bl.a. OBOS, Selvaag, AF Gruppen og NCC, har utarbeidet en egen boligmarkedsrapport, se Vedlegg 4. Rapporten inneholder en god del statistikk, hentet fra SSB, Oslo kommune og OBOS/egne utregninger. I følge PBE bruker rapporten en lite presis statistikk, ved at den inkluderer fellesarealer (gang, trapper og bod) i BRA utregningen for leilighetene. PBE og leilighetsnormen ekskluderer fellesarealer i sin BRA utregning. Dette betyr at boligmarkedsrapporten benytter data for boligstørrelse som er større enn det de ville ha vært dersom de hadde fulgt samme metode som PBE, og trolig er differansen 10-15 %. Rapporten bruker også hovedsakelig betegnelsen ”antall rom” istedenfor ”antall m²”. Dette gjør det også vanskelig å sammenlikne dataene med normen.

Videre sammenlikner rapporten kun sine data fra etter at normen ble innført med perioden 2004-07. I følge PBEs data var denne perioden mer ekstrem enn tidligere perioder, grunnet økonomisk oppgang og høy byggeaktivitet både i Norge og resten av Europa. Perioden etter finanskrisen i 08-09 har vært mer lik perioden før 2004. Eiendomsutviklerne kan derfor argumentere med at det bygges færre boliger grunnet leilighetsnormen.

PBE viser også at flere av de praktiske erfaringene beskrevet i markedsrapporten er uten kildehenvisning og i tillegg ikke stemmer med virkeligheten, da PBE motbeviser argumentene ved å vise til egen statistikk vedrørende boligstørrelser. Dette gjelder spesielt argumentene om at leilighetene konstant bygges så små som mulig i de tre kategoriene for å imøtekomme markedet, men PBE viser at de fleste leilighetene ligger midt i intervallet.

Siden statistikkgrunnlaget er feil/lite presist bør ikke denne rapporten legges til grunn for byrådets vurdering av leilighetsnormen.

Forslag til vedtak:

1. Bydel Sagene mener gjeldende norm for leilighetsfordeling må opprettholdes. Det vises til bydelsadministrasjonens saksframlegg for statistikkgrunnlag og argumentasjon som underbygger behovet for leilighetsnormen.
2. Bydelen støtter PBE i at det har blitt bygget for få boliger i henhold til normen for å kunne evaluere dens demografiske påvirkning.
3. En leilighetsnorm som tillater bygging av flere små leiligheter i indre by strider i mot overordnede føringer i Plan- og bygningsloven og Kommuneplan 2008.
4. De største eiendommene i Bydel Sagene er nå ferdig regulerte og det vil ikke bli mange flere muligheter til å endre befolkningssammensetningen gjennom leilighetsfordeling. For å møte

²⁸ Schmidt og Guttu 2009 og 2012

markedspresset fra førstegangskjøpere og enslige mener bydelen det må bygges flere små leiligheter i ytre by, slik at befolkningssammensetningen der også kan bli jevnere fordelt. Det må i tillegg etableres en bymessig struktur med servicefunksjoner, slik at det blir mer attraktivt å bo i disse områdene. Det bør legges opp til at førstegangskjøpere kan kjøpe sin første leilighet i disse områdene.

5. Bydelen støtter ikke PBEs forslag om å tillate utleiedel i en viss andel av de store leilighetene. Det vises til bydelsadministrasjonens saksframlegg for statistikkgrunnlag og argumentasjon som underbygger dette.

Dersom kombinasjonsboliger likevel tillates av bystyret må det sikres at det ikke er lov til å skille ut og selge utleiedelen som en autonom boenhet.

Bydelen støtter ikke forslaget om å gi unntak fra krav i TEK til universell utforming for utleiedel i kombinasjonsboliger, da det strider i mot diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, samt Oslo kommunes Strategiske plan for universell utforming.

6. Bydelen mener det generelt sett er positivt å sette klare rammer for avvik, slik at saksbehandlingen kan bli enklere og mer rettferdig ovenfor utbygger.
7. Bydelen støtter ikke forslaget om at innfillprosjekter kan få avvik fra normen. Det kan være nettopp innfillprosjektene som kan skape endring i befolkningssammensetningen dersom et område for det meste er ferdig regulert og utbygget. Dersom det skal tillates avvik må dette kun gjelde innfillprosjekter med en meget begrenset grunnflate, slik at det ikke er fysisk mulig å etablere leiligheter over 80 m² på én etasje. Det kan derimot tillates avvik fra normen dersom det skal bygges studentboliger.
8. Bydelen støtter forslaget om at avvik kan tillates dersom normen kan føre til at viktige kulturminner kan gå tapt. Det må påkrevs en uttalelse fra og samarbeid med byantikvaren / riksantikvaren.
9. Bydelen støtter forslaget om at avvik kan tillates dersom konvertering av eksisterende bebyggelse eller bevaringshensyn vanskeliggjør store leiligheter. Det må påkrevs en uttalelse fra og samarbeid med byantikvaren / riksantikvaren. Avviket må begrunnes og oppfylning av norm må tilstrebes.
10. Bydelen støtter ikke forslaget om å tillate leiligheter ned til 35 m² dersom etasjehøyden gir rom for mesanin. Bydelen ønsker å opprettholde en minimum arealstørrelse for nye leiligheter på 40 m², for å sikre kvalitet i leilighetene.
11. Bydelen støtter PBEs forslag til norm ved bygging av studentboliger, og mener det er positivt å sikre en variert boligsammensetning og kvalitet ved bygging av studentboliger.
12. PBE har vist at statistikkgrunnlaget i boligmarkedsrapporten er feil/lite presist, og rapporten bør derfor ikke legges til grunn for byrådets vurdering av leilighetsnormen.

BYDEL SAGENE

Helge Jagmann
bydelsdirektør

Godkjent og ekspedert elektronisk uten underskrift

Trykte vedlegg:

1. Følgebrev fra PBE
2. PBEs saksframlegg – Evaluering av norm for leilighetsfordeling – Forslag til revidert norm
3. Vedlegg til PBEs saksframlegg – Demografisk utvikling, byutvikling og boligproduksjon 2004-2012
4. Utviklingen på boligmarkedet i Oslo - Rapport fra eiendomsutviklere (OBOS m.fl.)
5. BSAs uttalelse ved innføring av normen – Notat til møte 24.5.07 av daværende BU-leder Tone Tellevik Dahl



Oslo kommune
Plan- og bygningsetaten

i hht adresseliste

Dato: 25.02.2013

Deres ref:

Vår ref (saksnr): 201211360-24 Saksbeh: Torill Berger
Oppgis alltid ved henvendelse

Arkivkode:

LEILIGHETSFORDELING I REGULERINGSPLANER – EVALUERING AV LEILIGHETSNORMEN - HØRING

Oslo kommunes norm for leilighetsfordeling ble vedtatt av bystyret 26.09.07 og har vært i bruk siden 01.01.2008. Byrådsavdelingen for byutvikling varslet i forbindelse med innføringen en evaluering og rapportering av konsekvensene av normen.

Plan- og bygningsetaten er bedt om å gjennomføre evalueringen og rapportere om hva som har blitt bygget i perioden og hvilke følger normen har hatt for bygging av større leiligheter, og om det kan ses om det har blitt demografiske endringer i områdene som er omfattet av normen. Etaten ble også bedt om å vurdere om normen bør endres.

Plan- og bygningsetaten har evaluert virkningen av gjeldende norm og har utarbeidet forslag til revidert norm.

Byrådsavdelingen for byutvikling har bedt Plan- og bygningsetaten legge ut til høring følgende alternativer:

- 0 Gjeldende norm
- 1 Plan- og bygningsetatens forslag til ny norm
- 2 OBOS m. fl. sitt forslag til norm
- 3 Byrådets opprinnelige forslag i sak 315, 26.09.2007
- 4 Ingen norm

Bydeler, utbyggere, arkitekter, innbyggere og andre aktører som har engasjert seg i diskusjonen rundt boligbygging og boligstørrelser i Oslo, inviteres med dette til å gi sine innspill til de ulike alternativene som beskrives i rapportene/dette brevet.

Plan- og bygningsetaten ber i tillegg spesielt om innspill til:

- Leilighetsfordeling mellom størrelsesintervallene
- Avvikskriteriene for bruk av normen
- Vurdering av unntak fra krav i TEK til universell utforming for sekundærleiligheter (utleiedel i kombinasjonsboliger)
- Behov for en prosentvis fordeling av studentboligtyper



Plan- og bygningsetaten

Boks 364 Sentrum
0102 Oslo

Besøksadresse:
Vahls gate 1, 0187 Oslo
www.pbe.oslo.kommune.no

Sentralbord: 02 180 Bankgiro: 1315.01.01357
Kundesenteret: 23 49 10 00 Org.nr.: 971 040 823 MVA
Telefaks: 23 49 10 01
E-post: postmottak@pbe.oslo.kommune.no

Alternativ 0

Gjeldende norm

Hensikten med gjeldende norm var bla å øke andelen større familieleiligheter og redusere antallet små leiligheter i de indre bydelen for å sikre en større andel barnefamilier og på den måten bidra til høyere bokvalitet og en mer stabil befolkningssammensetning.

Gjelder for bydelene Gamle Oslo, Sagene, Grünerløkka, St. Hanshaugen og Nydalen.

Kategori 1 (små leiligheter): maks 20% av leiligheter med 40-50 m² BRA

Kategori 2 (middels leiligheter): min 30% leiligheter med 50-80 m² BRA

Kategori 3 (store leiligheter): min 50% leiligheter over 80 m² BRA

I øvrige bydeler vurderes leilighetsfordelingen i hvert enkelt tilfelle ut fra målsettingen om en variert boligsammensetning.

Alternativ 1

Plan- og bygningsetaten forslag

Gjelder for bydelene Gamle Oslo, Sagene, Grünerløkka, St. Hanshaugen og Nydalen.

Kategori 1: maks 30% leiligheter med 40-50 m² BRA

Kategori 2: min 20% leiligheter med 50-80 m² BRA

Kategori 3: min 50% leiligheter med over 80 m² BRA

Det gis kriterier for vurdering av avvik fra normen

Studenthybelnorm for hele byen:

Hybel med bofellesskap etter Husbankens normer min 12 m² BRA

Autonom (selvstendig) hybel min 20m² BRA

Parleilighet min 35 m² BRA

Familieleilighet min 45-55 m² BRA

Alternativ 2

OBOS m.fl. sitt forslag

Gjelder for bydelene Gamle Oslo, Sagene, Grünerløkka, St. Hanshaugen og Nydalen.

Kategori 1: maks 40% leiligheter med 35-50 m² BRA

Kategori 2: min 30% leiligheter med 50-80 m² BRA

Kategori 3: min 30% leiligheter med over 80 m² BRA

Forbud mot å bygge ettroms leiligheter oppheves.

Alternativ 3

Byrådets opprinnelige forslag i sak 315, 26.09.2007

Gjelder for bydelene Gamle Oslo, Sagene, Grünerløkka, St. Hanshaugen og Nydalen + Frogner (minus Bygdøy) og Økern

Kategori 1: minst 50% leiligheter med 35 – 70 m² BRA

Kategori 2: minst 40% leiligheter over 70 m² BRA

Alternativ 4

Ingen norm

Frist for tilbakemelding er 15.03.2013.

Vi ber om at innspillene sendes elektronisk til postmottak@pbe.oslo.kommune.no, og at e-posten merkes med vårt saksnummer i emnefeltet.

Spørsmål kan rettes til saksbehandler Torill Berger telefon 234 91326 eller enhetsleder Kristin Notø telefon 234 91117.

PLAN- OG BYGNINGSETATEN

Avdeling for områdeutvikling

Områdeplaner 3, Åpen by

Dette dokumentet er elektronisk godkjent 25.02.2013 av:

Torill Berger - Saksbehandler

Kristin Notø - Enhetsleder

Adresseliste

Evaluerer av norm for leilighetsfordeling – Forslag til revidert norm

Demografisk utvikling, byutvikling og boligproduksjon 2004-2012

Utviklingen på boligmarkedet i Oslo, OBOS m. fl.



Rapport

Til: Ellen S. de Vibe
Fra: Berit Skarholt
Saksbehandler: Kristin Notø, Kjersti Grut, Line Havstein,
Svein F. Hole

Dato: 26.11.2012

Saknr: 201211360-5

Evaluering av norm for leilighetsfordeling

Forslag til revidert norm



Plan- og bygningsetaten

Boks 364 Sentrum

0102 Oslo

Besøksadresse:

Vahls gate 1, 0187 Oslo

www.pbe.oslo.kommune.no

Sentralbord:

Kundesenteret: 23 49 10 00

Telefaks: 23 49 10 01

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

02 180

Bankgiro: 1315.01.01357

Org.nr.: 971 040 823 MVA

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 Kommentarer til utbyggerens forslag til norm	27
5.2 Kommentarer til rapportens statistikkgrunnlag	28
5.3 Kommentarer 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 (innfyllprosjekter). – 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 synes 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. Gjennomsnittsstørrelsen 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 rammetillatelse til grunn for oppfylingsgraden. Forutsetningen har da vært at det er registrert enheter i matrikkelen og at oppfylingsgraden av planen sammen med igangsettingstillatelse 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.

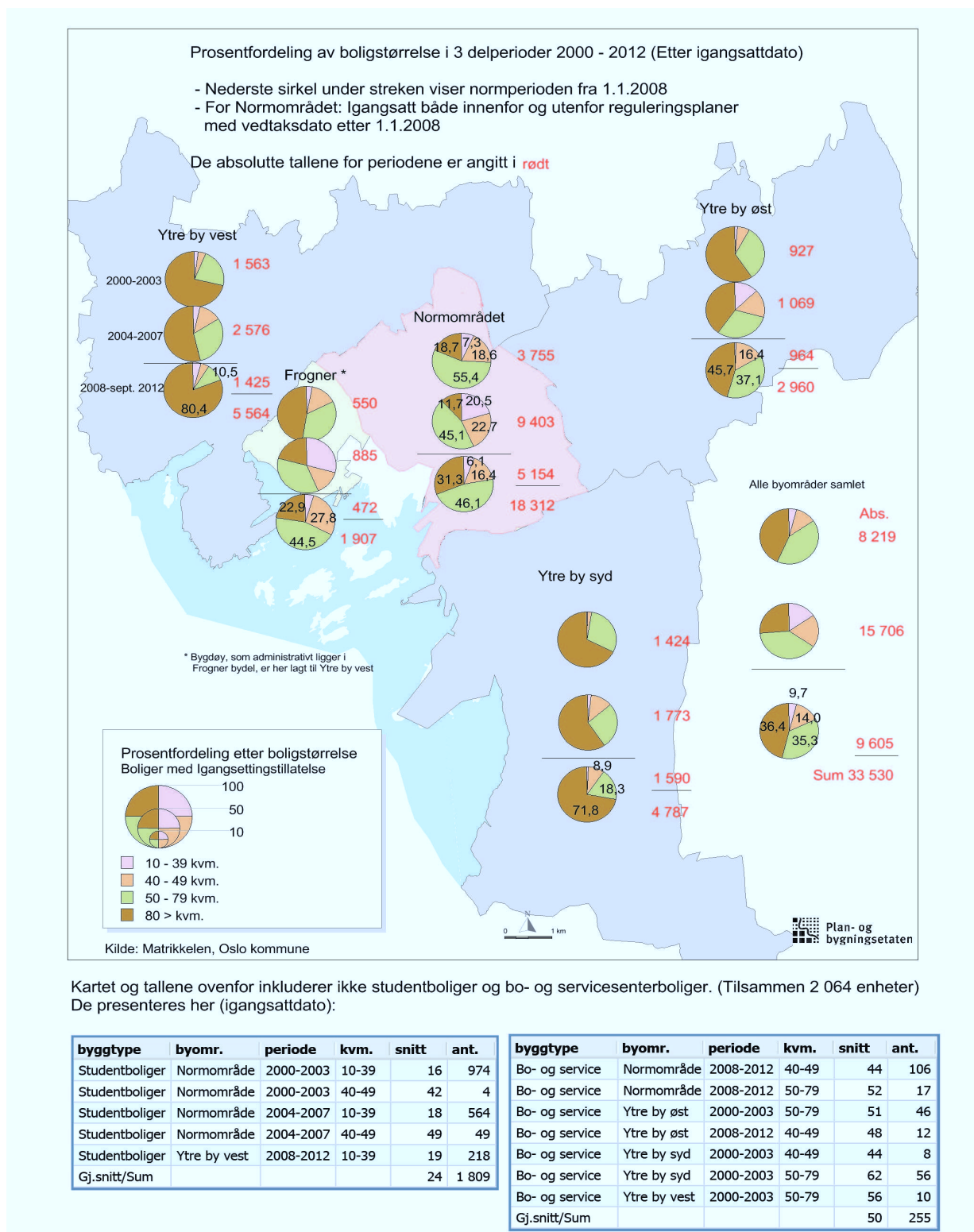
3.1. Fordeling av boligbygging i Oslo

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.



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 %.

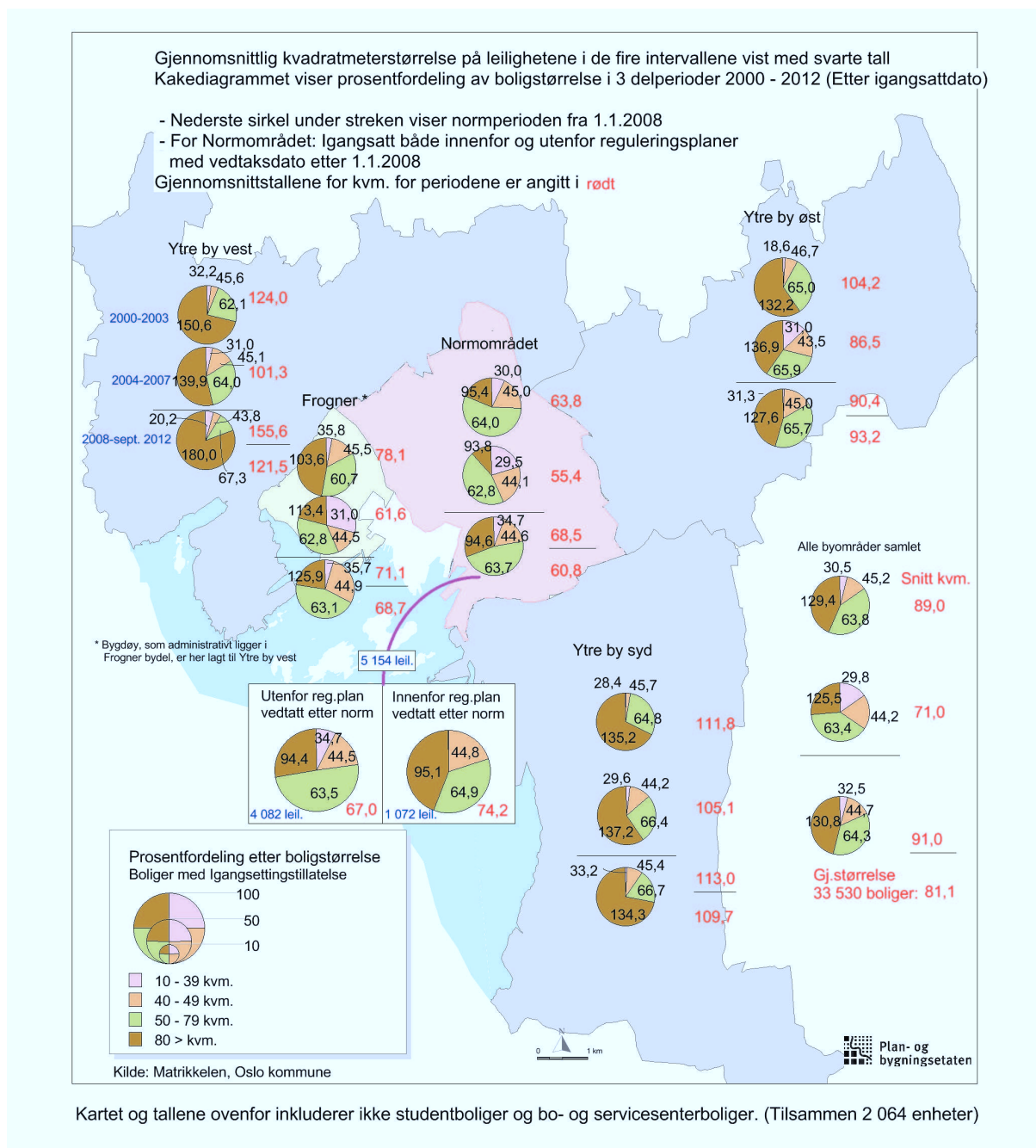
For ytre by syd er gjennomsnittstørrelsen i normperioden 113 m², noe som er 1,2 m² større enn førsteperioden, 7,9 m² større enn midtperioden og 3,3 m² større enn gjennomsnittet for hele perioden. Gjennomsnittlig leilighetsstørrelse i ytre by øst har mellom første- og sisteperioden økt med 1,1 %.

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.



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

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.

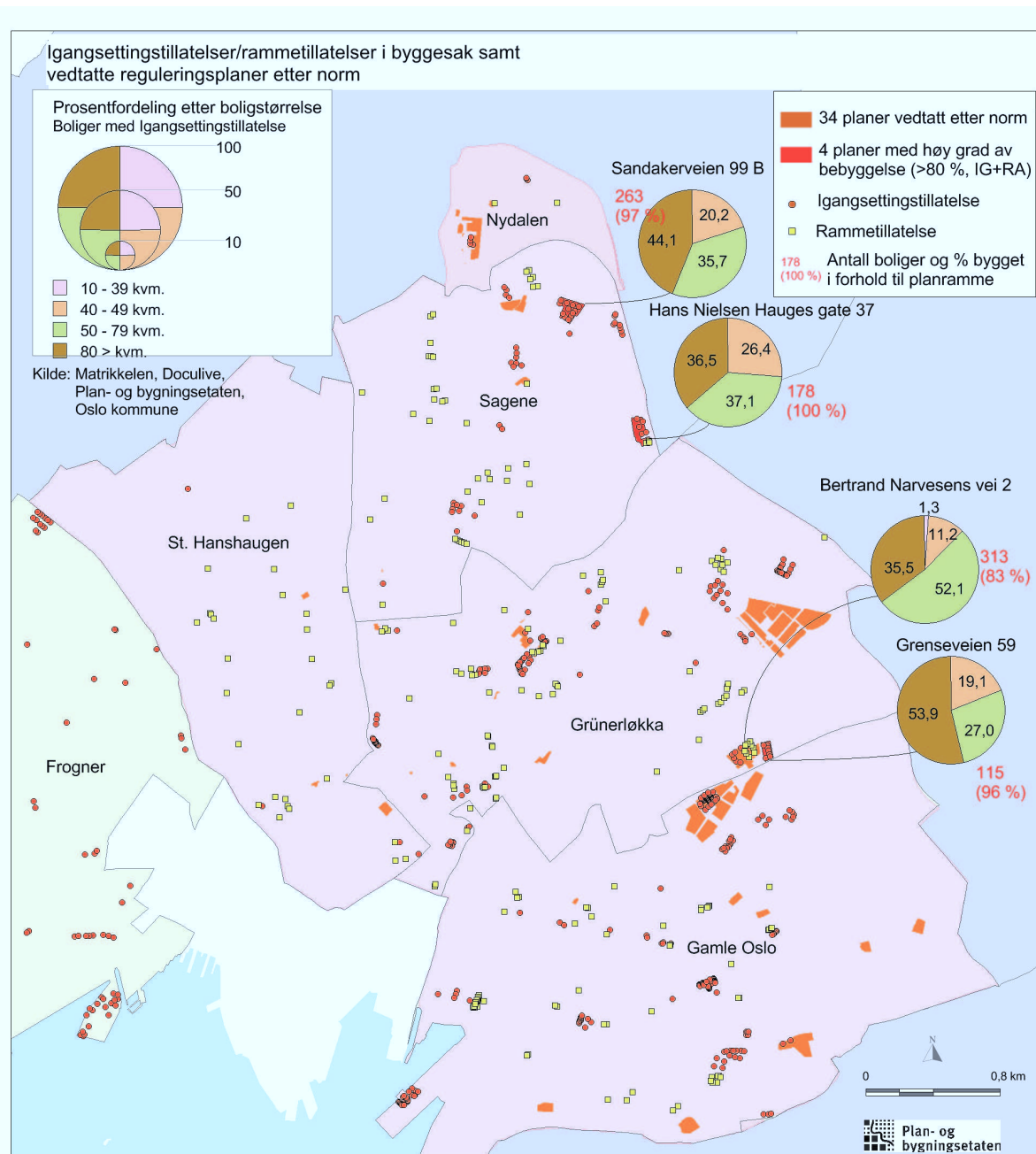
Tallene i figur 1 og figur 2 viser at markedet har preferanser og behov for en viss andel små leiligheter under 40 m². Minstekravet kan ha bidratt til å øke markedets oppmerksomhet på størrelsens virkning på boligkvalitet, og dermed trekke opp gjennomsnittstørrelsen.

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: Staten 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 boligprodusentenes 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 sjettede 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 bofellesskap 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.

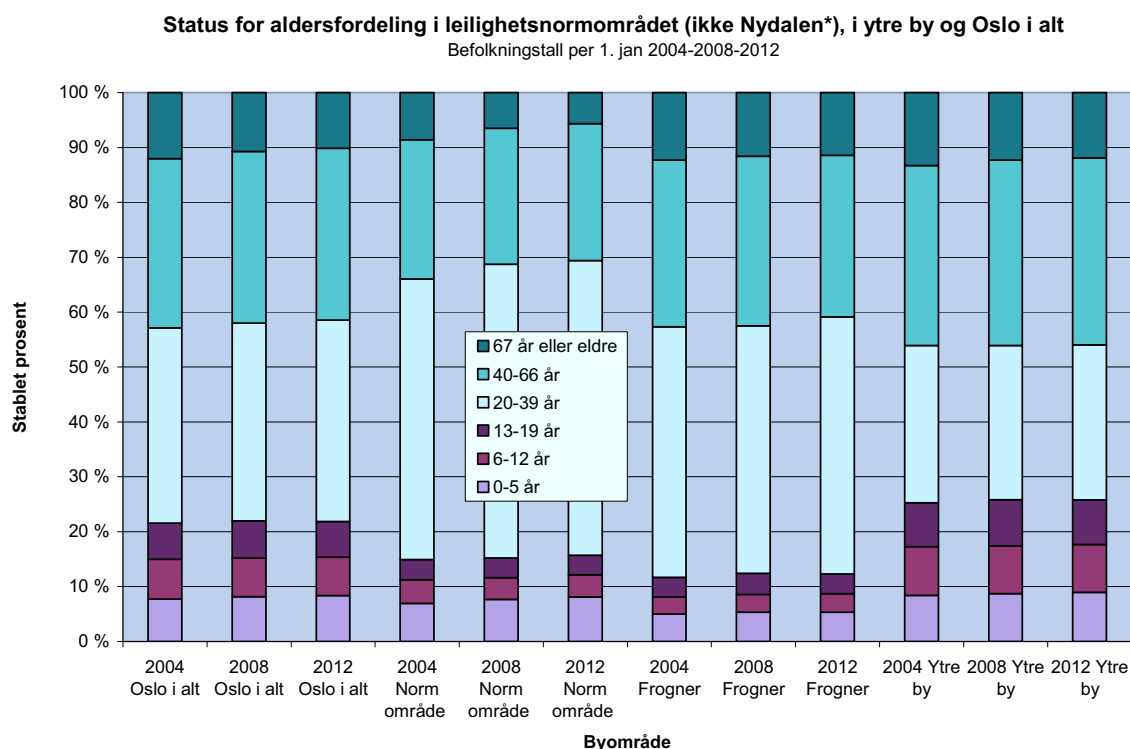
Scmidt, L. (2009) 'Brukerundersøkelser – hva sier beboerne?' i Schmidt, L. (red.) *Små boliger – en kunnskapsoversikt*. Oslo: NIBR, s. 98.

Demografisk utvikling, byutvikling og boligproduksjon 2004 - 2012

Evalueringen har så langt vist at det er bygget lite etter normen og at det derfor er et alt for tynt grunnlag for å vurdere om det har blitt demografiske endringer i prosjektområder omfattet av normen. Den demografiske statusen og utviklingen i perioden før normen trådte i kraft og i selve normperioden kan likevel danne et bakteppe for hypoteser om normens virkning og fremtidige evalueringer av dette.

1.0 Status for aldersfordeling i normområdet, i ytre byområder og i Oslo totalt

Figur 1 viser at i perioden 2004-2012 har aldersgruppen 20-39 økt sin prosentandel av innbyggerne i normområdet (Nydalen ikke inkludert) fra 51,1 til 53,7. For en så tallrik aldersgruppe er en prosentvis vekst på 2,6 prosent betydelig. Veksten i denne aldersgruppen har også ledet til en vekst for aldersgruppen 0-5 år (+1,2 prosent).



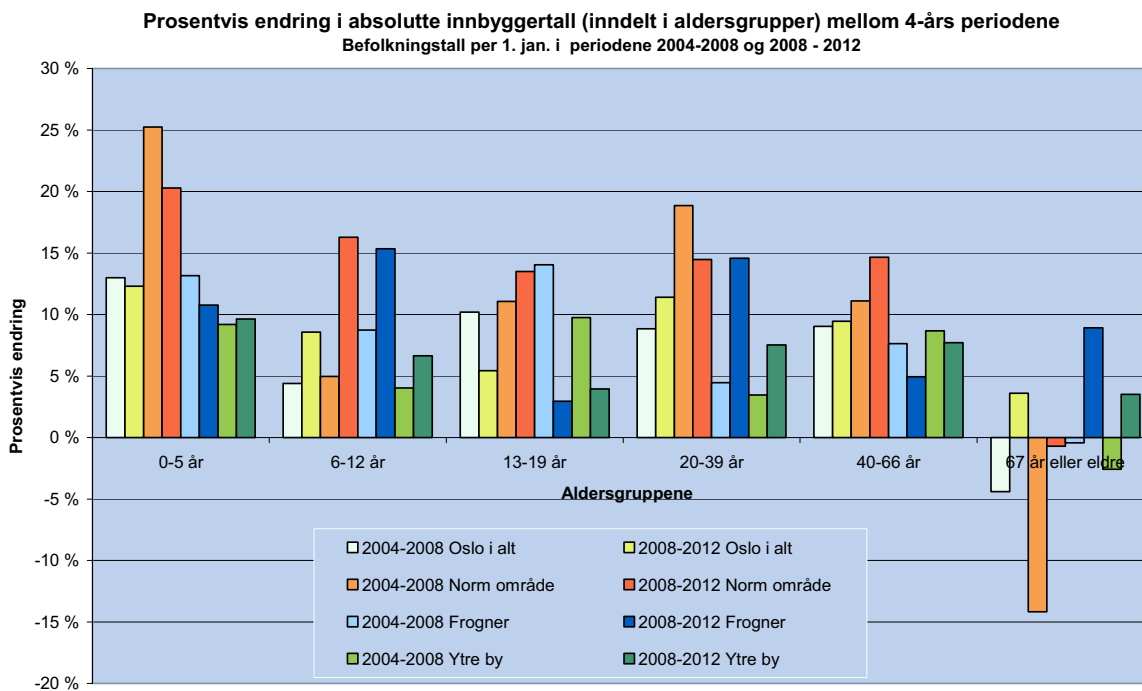
Figur 1 Status for aldersfordeling i normområdet i ytre by og i Oslo totalt.

Kilde: Statistikkbanken SSB. *Tall for Nydalen vil ikke ha en merkbar påvirkning for fordelingen.



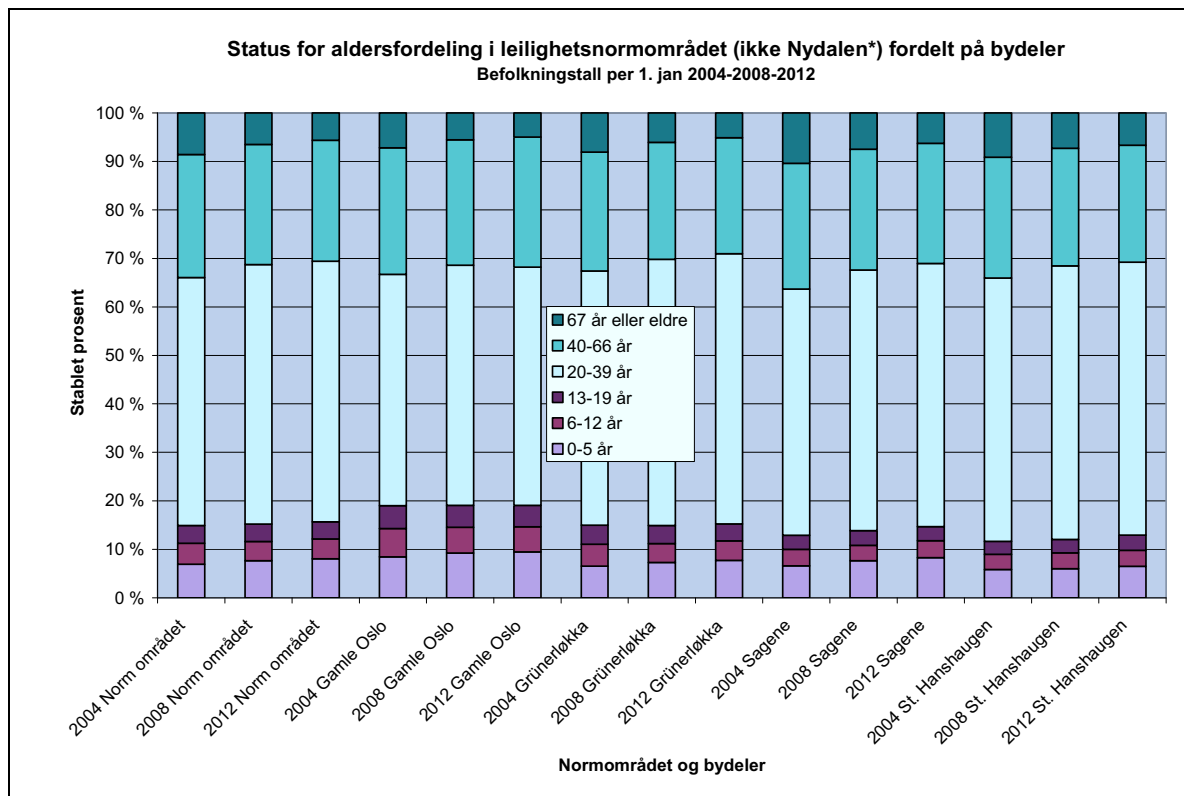
Tilsvarende veksttall for Frogner er 1,2 prosent (20-39 år) og 0,3 % (barn 0-5 år). For barn i skolealderen 6-12 år har Frogner hatt en økning på 0,2 prosent mens tallene for normområdet viser en reduksjon på 0,2 prosent. Frogner har en reduksjon (minus 0,9 prosent) i andelen 67 år og eldre mellom 2004 og 2012. Andelsreduksjonen for denne aldersgruppen er mer markant i normområdet (minus 2,9 prosent). Dette er en betydelig endring og Oslo under ett har fått en stadig yngre befolkning først og fremst gjennom endringen i normområdet.

Figur 2 viser prosentvis endring i innbyggertall inndelt i aldersgrupper i absolutte tall mellom to 4-års perioder (2008 minus 2004 i forhold til 2012 minus 2008). Tallene viser drastiske endringer i relative tall for enkelte aldersgrupper, altså mer relativ dynamikk enn endring i tallstørrelser. Barn 0-5 år i normområdet viser en meget sterk vekst. Men også i skolealdergruppen 6-12 år har normområdet sterkest vekst.

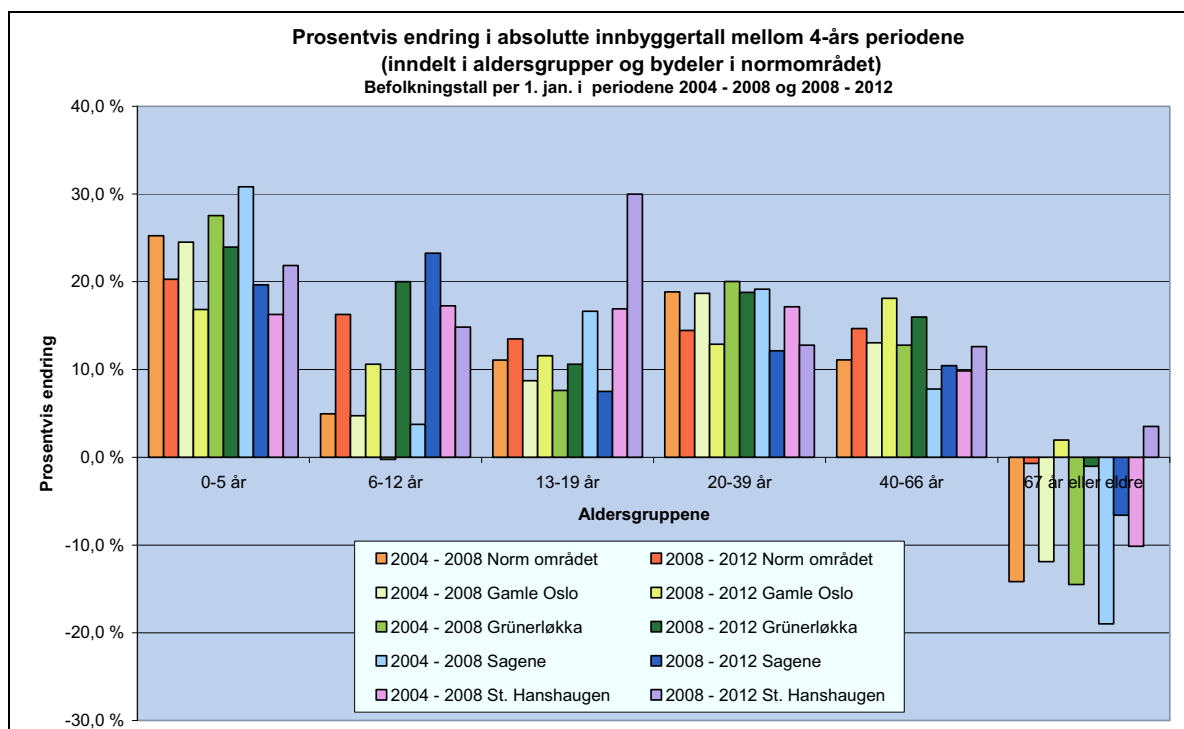


Figur 2 %-vis endring i innbyggertall inndelt i aldersgrupper i absolutte tall mellom 2004-08 og 2008-12.
Kilde: Statistikkbanken SSB. *Tall for Nydalen vil ikke ha en merkbar påvirkning for fordelingen.

Slik det går frem av figur 3 peker Bydel Gamle Oslo seg ut med en høy andel barn, men bare de yngste barna har økt sin prosentvise andel av bydelens innbyggere. Ellers kan vi legge merke til en felles utvikling for bydelene i normområdet; at både andelen barn og voksne i etableringsgruppen 20-39 øker sin andel, mens de over 67 år reduserer sin andel betydelig.



Figur 3 Aldersfordeling i leilighetsområdet (ikke Nydalen) fordelt på bydeler. Befolkningstall per 1.jan 2004-2008-2012. Kilde: Statistikkbanken SSB. *Tall for Nydalen vil ikke ha en merkbar påvirkning for fordelingen.



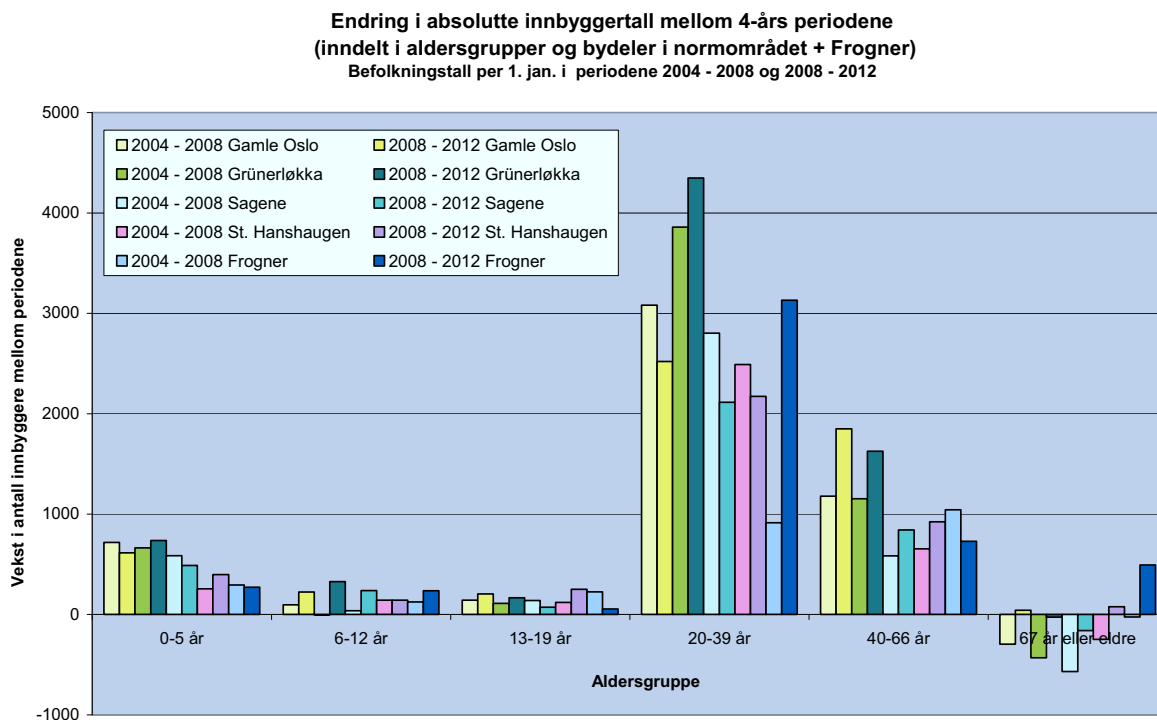
Figur 4 Relativ endring i absolute innbyggertall mellom 4-årsperiodene. Kilde: Statistikkbanken SSB. *Tall for Nydalen vil ikke ha en merkbar påvirkning for fordelingen.

2.0 Innbyggertall for normområdet mellom to 4-års perioder 2012-2008 og 2008-2004

Etter her å ha vist absolutte boligbyggingstall (igangsettings- og rammetillatelser) i kapittel 3.0 i hoveddokumentet og relative tall for befolkningsendringer ovenfor, vises i figur 5 med absolutte tall innbyggerveksten i bydelene mellom de to 4-årsperiodene (2008 minus 2004 i forhold til 2012 minus 2008).

Den absolutte veksten i normområdet er betydelig for innbyggere under 67 år, mens for aldersgruppen 67 år og eldre er det bare Frogner bydel (som her inkluderer Bygdøy) som viser økning av betydning. I perioden har de 4 bydelene i normområdet hatt en vekst på 16 400 personer (aldersgruppen 20-39 år har en økning på 11 600 innbyggere og aldersgruppen 40-66 år en økning på 5 240). Frogner utmerker seg også i sisteperioden 2008-12 med en mye høyere absoluttvekst enn bydelene i normområdet, som har høyest vekst i førsteperioden.

Grünerløkka følger imidlertid Frogner med høyere vekst i sisteperioden både for barn 0-5 år og 20-39 år. Dersom de eldre forlater tidligere familieboliger som er større enn gjennomsnittet får man vekst uten at dette trenger å reflekteres gjennom nybygging.



Figur 5 Absolutte innbyggertall mellom 4-årsperiodene i aldersgrupper i normområdet.

3.0 Forholdet mellom demografi og byutvikling

Økende sentraliseringstendenser trekker stadig flere mennesker inn til de store byene for å bo, studere og arbeide. I Oslo har befolkningsveksten økt presset på boligmarkedet, og de siste tiårene har fortettingen tiltatt også i områder som tidligere var forbundet med slitasje og forfall. Bydeler som Grünerløkka og Gamle Oslo har i løpet av relativt få år også fått en kraftig oppblomstring av næringsliv i form av nye caféer, barer, restauranter og butikker. Flere områder i indre by har fått ny identitet og attraktivitet som urbane "livsstilsmekka" som kan by på det beste av byens service- og kulturtilbud, rett utenfor stuedøren. Livsstil har blitt en ny dimensjon ved det moderne livet, og stadig flere velger bolig ut fra hvilken livsstil de ønsker seg. Samtidig ser man en endring i etableringsmønstrene. Flere lever lenger alene, og man venter lengre med å få barn. Trenden med å flytte ut av sentrum når barna når skolealder ser ut til å holde seg relativt stabil, men de to ovennevnte faktorer tilsier at flere oppholder seg lengre i indre by - områder. I tillegg ser man en utvikling der godt voksne par selger familieboligen når barna flytter hjemmefra, for så å kjøpe en større leilighet og etablere seg i byen. Summen av disse mønstrene gir økt press på boligmarkedet i indre by. Samtidig vil ulike husholdningers behov og muligheter i boligmarkedet variere med og betinges av betalingsevne og livsfase. For eksempel har man et større handlingsrom om man er etablert i boligmarkedet fra før av, enn om man skal kjøpe seg sin første bolig.

Boligmarkedsrapporten trekker frem at boligmarkedet i Oslo har vært preget av lav boligbygging i forhold til veksten i innbyggertall. Rapporten viser til statistikk for forventet vekst i antall innbyggere og ulike aldersgrupper i Oslo frem til 2040. Funnene er sammenfallende med de demografiske utviklingstrekkene Plan- og bygningsetaten beskriver. Videre vises det til den høye andelen aleneboere i indre by, sammenlignet med byen for øvrig. Etaten er enig i at en befolknings sammensetning bestående av mange unge og enslige vil gi utslag i hvilke typer boliger som etterspørres. Rapporten understreker at aleneboere ikke er en homogen gruppe, men har i de fleste tilfeller lavere inntekt og kjøpekraft enn par. På samme måte er mulighetsrommet mer begrenset for førstegangsetablerere enn for de som er etablert i markedet fra før. Boligmarkedsrapporten mener normen i for stor grad begrenser nybyggingen av små leiligheter, og gir for stor andel store leiligheter sammenlignet med hva markedet etterspør. Som konsekvens blir det mange som må konkurrere om de minste boligene.

Boligmarkedsrapporten viser videre til at det i hovedsak er par uten barn, og par og single med voksne barn som kjøper nye leiligheter over 80 m². Når minst 50% av nye boliger skal være 80 m² eller mer, betyr det at en like stor andel av markedet for nye boliger vil bestå av dyre leiligheter. Rapporten utleder fra dette at dette segmentet blir forbeholdt et begrenset marked av kjøpesterke, veletablerte husholdninger. Rapportens beregninger viser at gruppen 50+ vil bli den sterkest voksende gruppen i indre by. For å senke terskelen

inn på boligmarkedet for unge og aleneboere er det nødvendig å øke andelen små boliger slik at også disse kan komme seg inn og øke boligkapitalen. Andelen småbarn (0-5 år er om lag like høy i indre by som i ytre by, i Akershus og resten av landet, men avtar markant når barna kommer i skolealder. Dette viser at mange flytter ut av indre by når barna skal begynne på skolen. Det legges til grunn at det samme mønsteret ventes å gjelde i 2020 og 2030. Etterspørselssiden vil i stor grad domineres av de unge – og mange i førstegangskjøperalder – også fremover. Dette er grupper som gjerne etterspør mindre boliger.

Det er kommunens ansvar å tenke langsiktig og sikre en byutvikling som legger til rette for alle husholdningstyper. Boligmassen er tregt foranderlig. Det som bygges i dag har en varighet beregnet fra 50 til 100 år. Svingninger i økonomien og endringer i demografi og etableringsmønstre over tid vil påvirke befolkningssammensetning og etterspørsel i boligmarkedet. Ut fra dette perspektivet må en søke å legge til rette for en utbygging som kan balansere eksisterende behov og samtidig er tilstrekkelig fleksibel og robust til at den kan svare på behov som ligger frem i tid. Byplanleggingen skal ivareta private utbyggingsbehov og fellesskapets interesser, både på kort og lang sikt.

Det er imidlertid ikke grunn til å tro at flyttestrømmen mot sentrumsområdene vil avta.

Sentraliseringstendensene og de urbane samfunnsstrømningene er sterke, og det er enighet om at det overordnede målet må være å få opp boligproduksjonen. Staten mener det er viktig å presisere at det er mange faktorer som medvirker til at det bygges for få boliger hver år, og at evalueringen viser at de føringer som normen legger for boligbyggingen bare kan forklare en del av dette bildet.

4.0 Sammenhengen mellom antall rom og m² BRA i boligproduksjonen

Boligprodusentene deler boligene inn i ulike størrelser (blant annet side 5 – 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).

PBE vil påpeke at 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, jfr. tabellen 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-roms leiligheter og i tredje periode er antall 3-romsleiligheter ca. 15% flere enn 2-romsleiligheter.

Tabell 1 Antall rom, antall boliger og gjennomsnittsstørrelse i normområdet i perioden 1.1.2000- september 2012. Kilde: Matrikkelen, Oslo kommune.

Periode	Antall rom	Antall boliger	Gj.snittlig BRA m2
1	1	190	28
1	2	1458	49
1	3	1445	70
1	4	588	90
1	5	62	117
1	6	8	154
1	7	3	174
2	1	983	24
2	2	3701	44
2	3	3369	64
2	4	1168	84
2	5	170	109
2	6	5	119
2	7	5	194
3	1	161	38
3	2	1632	48
3	3	1932	69
3	4	1238	91
3	5	174	112
3	6	12	156
3	7	3	182
3	9	1	488
3	10	1	257
		18309	
Periode 1 = 2000-2003, Periode 2 = 2004 - 2007			
Periode 3 = 2008 - sept. 2012 (normperioden)			

PBE har undersøkt påstanden om at det bygges få eller ingen leiligheter i intervallet 65-80 m², og funnet at ca. 20 % av boligene i normområdet i normperioden er innenfor dette intervallet, jfr. tabell 2. Tabellen viser antall boliger, romfordeling og prosentvis fordeling i intervallet 65-79 m² i normområdet i normperioden 2008 - sept. 2012.

Tabell 2. Antall boliger, romfordeling og prosentvis fordeling i intervallet 65-79 m² i normområdet i normperioden. Kilde: Matrikkelen, Oslo kommune.

Bruksareal m ² BRA	Antall rom			Antall boliger	Andel i % av 1129 boliger
	2	3	4		
65	6	35	0	41	3,6
66	15	145	0	160	14,2
67	4	56	0	60	5,3
68	9	121	0	130	11,5
69	0	68	1	69	6,1
70	8	66	2	76	6,7
71	4	56	6	66	5,8
72	1	60	10	71	6,3
73	3	70	13	86	7,6
74	1	42	15	58	5,1
75	0	34	31	65	5,8
76	23	47	11	81	7,2
77	4	14	39	57	5,0
78	3	58	12	73	6,5
79	0	17	19	36	3,2
	81	889	159	1129	100,00

PBE har undersøkt påstanden om at de fleste leilighetene som bygges er 80 m². Etaten har funnet at 29 % er under 85 m² og 24 % er mellom 85-89 m², jfr. tabell 3. Videre viser tallene også at det er 3- og 4-romsleiligheter som dominerer for boliger under 95 m², og at gjennomsnittstørrelsen i dette intervallet er 95 m².

Tabell 3. Fordeling av boliger større enn 80 m² samt fordeling av antall rom i normområdet i normperioden. Kilde: Matrikkelen, Oslo kommune.

Bruksareal m ² BRA	antall rom								Andel av intervallet
	2	3	4	5	6	7	9	10	
80-84	30 %	54 %	26 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	29 %
85-89	60 %	27 %	27 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	24 %
90-94	0 %	12 %	17 %	3 %	0 %	0 %	0 %	0 %	14 %
95-99	0 %	4 %	8 %	20 %	0 %	0 %	0 %	0 %	8 %
>100	10 %	3 %	22 %	76 %	100 %	100 %	100 %	100 %	24 %
alle	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

I tabell 3 kan det se ut som andelen 2-romsleiligheter er høy. Tabell 4 viser at det dreier seg om få boliger. Dette understøtter at det er 3- og 4-roms leiligheter som dominerer for boliger under 95 m².

Tabell 4. Fordeling av antall boliger større enn 80 m² samt fordeling av antall rom. Kilde: Matrikkelen, Oslo kommune.

Bruksareal m ² BRA	Antall rom								Antall boliger
	2	3	4	5	6	7	9	10	
80-84	3	183	274	2	0	0	0	0	462
85-89	6	91	287	0	0	0	0	0	384
90-94	0	41	181	5	0	0	0	0	227
95-99	0	13	83	33	0	0	0	0	129
>100	1	10	233	128	8	3	1	1	384
alle	10	338	1058	168	8	3	1	1	1586

Utviklingen på boligmarkedet i Oslo



—
Etter bystyrets nye leilighetsnorm i 2007



Forord

Det har nå gått snart 5 år siden Oslo bystyre innførte vesentlig strengere krav til leilighetsfordeling i indre by, ekskl. Frogner, med den konsekvens at byggingen av småleiligheter er sterkt begrenset. Det ble fra boligbyggernes side advart sterkt mot konsekvensene i forhold til treffsikkerhet, reduksjon i boligbygging, kjøpekraft m.v. Bystyret vedtok også at ordningen skulle evalueres.

Som sentrale boligbyggere i Oslo med en vesentlig andel av det totale utbyggingsvolumet, ønsker vi å presentere vår egen evaluering av ordningen, og komme med forslag til endringer i normen som er bedre i tråd med det markedet etterspør og som gir boliger folk flest har økonomisk mulighet til å kjøpe.

OBOS, Selvaag Bolig, JM, Backe, Veidekke, NCC, Naturbetong, Eiendomsplan, USBL, Sørenseng Utvikling, AF Gruppen og Urbanium.

Oslo, 1. november 2012

UTVIKLINGEN PÅ BOLIGMARKEDET I OSLO ETTER BYSTYRETS NYE LEILIGHETSNORM I 2007

Innhold

0. Sammendrag	3
1. Innledning.....	8
2. Tilbudet av boliger i indre og ytre by i Oslo.....	9
2.1. Det bygges større boliger i både indre og ytre by	9
2.2 Betydelig nedgang i både antall igangsatte og andelen små leiligheter	12
2.3 Boligsammensetningen i Oslo	13
2.4 Hvor mange flere boliger kunne vært bygget?	13
2.5 Dyrere boliger – økt boligstørrelse koster.....	14
3. Utviklingstrekk på etterspørselsiden.....	16
3.1. Demografisk utvikling	16
3.2. Stort behov for flere boliger.....	17
3.3. Husholdningenes sammen-setning	18
3.4. Husholdningenes kjøpekraft	19
3.5. Hvem kjøper leilighetene i nybygg i indre by?	22
4. Konsekvenser av leilighetsnormen fra 2007	24
4.1 Bygger for et marked som ikke finnes, eller i beste fall er svært begrenset.....	24
4.2 Boligutbyggernes tilpasning til leilighetsnormen	24
4.3 Lavere boligbygging.....	25
4.4 Økende gap mellom etterspørsel og tilbud av små leiligheter	25
5. Forslag til tiltak	28
Vedlegg: Noen fakta om og anslag for boligmarkedet i Oslo	30
A. Hvordan har boligbyggingen utviklet seg i Oslo siden 2004?.....	30
B. Lavere boligkonsum og kraftig økning i husholdningsstørrelsen fra 2008.....	31
C. Ungdommen flytter først og fremst til indre by, men også flere i ytre by de siste årene	33
D. Svært høy andel aleneboere – særlig i indre by.....	35

Oslo bystyre må tillate bygging av en større andel små leiligheter

- Oslo bystyre sitt vedtak i 2007 om å øke andelen leiligheter på minst 80 m² i byggeprosjekter i indre by i Oslo fra 20 til 50 pst. (se tekstboks) bidrar til at det bygges mange store og dyre boliger i indre by, samtidig som det store flertallet av de som trenger en bolig etterspør mindre boliger. Dette gir lavere boligbygging og kan i verste fall på litt sikt bidra til at byggingen stopper opp.
- Når det er et krav om å bygge mange store boliger, så blir det færre boliger i boligprosjektene og tilbudet av nye boliger blir mindre enn det kunne vært. Hvis det hadde vært tillatt med en høyere andel små leiligheter, så ville prosjektene blitt solgt og bygget raskere, og det ville blitt en betydelig økning i den årlige boligbyggingen.
- Oslo bystyre bør derfor oppheve gjeldende leilighetsnorm og åpne for at det kan bygges en større andel små leiligheter. I tillegg bør bystyret redusere kravet til minsteareal fra 40 til 35 m², fjerne forbudet mot 1-romsleiligheter og heller begrense andelen de kan utgjøre av de minste boligene.
- Oslo kommune bør søke om dispensasjon fra det statlige kravet om tilgjengelighet i alle boliger. Tilgjengelighetskravet bør begrenses til å gjelde maksimalt 30 til 50 pst. av boligene i det enkelte utbyggingsprosjekt, og maksimalt 20 – 30 pst. av de minste boligene.

0. Sammendrag

Leilighetsnorm med gode intensjoner bærer galt av sted

Bystyret i Oslo vedtok i 2007 en leilighetsnorm som sier at alle boliger som bygges i Oslo skal være på minst 40 m² og det ble forbudt å bygge 1-romsleiligheter. I tillegg angir normen hvordan nybyggingen i indre by (ekskl. Frogner) samt Nydalen skal fordele seg på ulike leilighetsstørrelser. Minimum 50 pst. av leilighetene må være over 80 m², 30 pst. mellom 50-80 m² og maksimum 20 pst. mellom 40 og 50 m² (BRA). Se tekstboks s. 3. Etter den gamle normen holdt det f.eks. at minimum 20 pst. av boligene var over 80 m². Målet med endringen var å få flere barnefamilier til å bli boende i indre by. Resultatene av den nye normen begynner nå å vise seg i praksis, selv om normen fra 2007 trolig

ikke er fullt implementert ennå. Mange av prosjektene utbyggerne har fullført og er i ferd med å fullføre, bygges fortsatt etter den gamle normen.

Det har vært en markant økning i antall småbarnsfamilier i indre by, og deres andel av det totale antallet husholdninger i indre by har økt noe. Det har også vært en økning i antall barnefamilier med barn i skolealder, men de utgjør ikke en større andel av det samlede antallet husholdninger i indre by nå enn før den nye normen. Barnefamiliene synes derfor ikke å bli værende i indre by, men flytter i stor grad ut når barna skal begynne på skolen.

Veksten i antall barnefamilier i indre by er ikke nødvendigvis et resultat av endringen i leilighetsnormen i 2007. Den viktigste grunnen, som flest trekker fram som årsak til at de har valgt å kjøpe bolig i indre by,

er nærheten til service- og kulturtilbud. Det kan også være grunnen til at flere barnefamilier velger å bo i indre by. Nærhet til service og kulturtilbud samt nærhet til jobben kan være viktig for å spare tid, og tiden kan ha blitt viktigere for en del barnefamilier enn boligens størrelse.

Barnefamiliene utgjør for øvrig kun en liten del av kjøpergruppen av nye boliger. Bare knappe 19 pst. av de nye boligene i indre by kjøpes av barnefamiliene (med barn 0-17 år) eller av eneforsørgere med barn i alderen 0-17 år. Heller ikke når vi ser på hvem som kjøper de store leilighetene i indre by, utgjør barnefamiliene en stor kjøpergruppe. Det er par uten barn og par med voksne barn – som allerede er godt etablert i boligmarkedet fra før av – som kjøper de største leilighetene i de nye boligprosjektene. Dette viser en undersøkelse flere sentrale boligutbyggere¹ i Oslo har gjennomført blant om lag 750 kjøpere av nye boliger i indre by i perioden 2004 og fram til i dag.

Større og dyrere leiligheter

En gjennomgang av statistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og Oslo kommune (Oslostatistikken) viser at vi allerede nå – og som ventet – kan observere en kraftig økning i gjennomsnittsstørrelsen på boligene som bygges i Oslo – og særlig i indre by. Denne effekten kan bli enda større når leilighetsnormen er blitt gjeldende for alt som bygges i indre by.

I indre by (ekskl. Frogner) har igangsatte boligers bruksareal² i gjennomsnitt økt fra 70 til 92 m², det vil si 31 pst. fra perioden 2004-2007 til perioden 2010-2011. Med en kvadratmeterpris på 50 000 kr i indre by, tilsvarer det isolert sett en økning i salgs-

prisen på 1,1 mill. kr for gjennomsnittsboligen.

Også når vi ser på boligene som ble *fullført* i perioden 2008-2011 har det vært en kraftig økning i boligstørrelsen, og særlig gjelder dette i 2010 og 2011. I pst. var økningen størst for indre by ekskl. Frogner, det vil si i området som er omfattet av bystyrets leilighetsnorm³. Boligene som ble fullført i dette området var på 93 m² i gjennomsnitt i perioden 2010-2011, mot 68 m² i 2004-2007, det vil si en økning på 37 pst..

Denne endringen er et produkt av politiske valg. Mer enn halvparten av endringene som fikk gjennomslag i kommunevalgsperioden 2007-2011 gikk ut på at politikerne ønsket en annen sammensetning av f.eks. små og store leiligheter og da i favør av store boliger. Dette framgikk av en undersøkelse OBOS gjorde høsten 2011 og refererer til bystyreperioden 2007-2011.

Oslo bystyre vedtok i 2007 en leilighetsfordeling som bl.a. innebar forbud mot å bygge:

- *Leiligheter under 40 kvm*
- *1-romsleiligheter*

I tillegg vedtok bystyret følgende norm for pst.fordeling av leilighetsstørrelser etter bruksareal for bydel Gamle Oslo, bydel Sagene, bydel Grünerløkka og bydel St. Hanshaugen samt Nydalen:

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

¹ NCC, Veidekke, Urbanium, Sørønga Utvikling, Naturbetong, Backe-Gruppen og OBOS Nye Hjem

² Bruksareal inkluderer fellesarealer i form av boder, ganger og trapper, og må ikke forveksles med boligareal per leilighet. Det er imidlertid rimelig å anta at fellesarealet per bolig ikke har økt vesentlig de senere årene.

³ Bystyrets vedtak omfatter også Nydalen, men dette området har vi ikke hatt tilgang til data for.

Ytre by er ikke omfattet av leilighetsnormen, med unntak av minstekravet til boligstørrelse, men likevel er igangsatte og fullførte boliger i gjennomsnitt blitt ca. 20 m² større fra perioden 2004-2007 til perioden 2010-2011. Det er grunn til å anta at denne utviklingen har sammenheng med at politikerne ofte øker andelen store boliger i boligprosjektene samt økt småhusfortetting i villaområder i tråd med ny småhusplan. Med en kvadratmeterpris på 40 000 kr og en gjennomsnittsstørrelse på 130 m², så betyr det at nye boliger i ytre by i gjennomsnitt koster 5,2 mill. kr. Arealveksten har isolert sett bidratt til å øke prisen med 800 000 kroner.

Både det at boligene i gjennomsnitt er blitt større, men også det at de er blitt en god del større i bydelene der prisene i utgangspunktet var lavest – som f.eks. i ytre by, bidrar til at det blir en lavere andel boliger tilgjengelig i det lavere prissegmentet.

Bygger boliger for et marked som ikke finnes, eller i beste fall er svært begrenset

Bystyrets nye leilighetsnorm innebærer at halvparten av alle nye boliger som bygges i indre by i Oslo har en salgspris på om lag 4 mill. kroner (50 000 kr per m²). Man skal ha relativt god inntekt for å kunne kjøpe en bolig til 4 mill. kroner. Mange av småbarnsfamiliene, som er målgruppen for bystyrets nye norm, er ikke i denne gruppen. Dette ser vi mer på i kap. 3.3. Mye tyder dermed på at Oslos politikere har bestemt at boligbyggerne må bygge mange boliger til et marked som ikke eksisterer, eller i beste fall er svært begrenset. Den store kjøpergruppen etterspør små leiligheter, men den nye leilighetsnormen bidrar til å begrense tilbudet av boliger i dette segmentet.

Økt konkurranse om de små boligene

Mens det har vært en betydelig økning i nybyggingen av store leiligheter på 4 rom

eller mer – målt både i antall og i andelen av total igangsetting - har antallet og andelen små leiligheter som bygges i Oslo falt markant fra 2008. Mens 1- og 2-romsleilighetene utgjorde knappe 45 pst. av igangsatte boliger i perioden 2004-2007, falt andelen til 30 pst. i perioden 2010-2011. Nedgangen i indre by (ekskl. Frogner) er enda større, fra 52 til knappe 34 pst. Når leilighetsnormen får full virkning vil andelen små boliger bli enda lavere, mens de store leilighetenes andel – som økte fra 13 til 30 pst. i perioden 2004-2007 til 2010-2011 - øke ytterligere.

Konkurransen om de små leilighetene ser ut til å ha blitt større de senere årene. Mange aleneboere og en stor del av de unge (20-39 år) etterspør små leiligheter, og det har vært langt sterkere vekst i begge disse gruppene i perioden 2005-2011 enn det har vært i tilbudet av nye 1- og 2-romsleiligheter i Oslo. F.eks. økte antall aleneboere med 2,8 ganger så mye som tilgangen på (igangsatte) nye 1- og 2-romsleiligheter i denne tidsperioden, mens det ble 4,7 ganger så mange 20-39 åringer som antallet igangsatte 1- og 2-romsleiligheter. Etter 2008 har sistnevnte vært enda høyere, og veksten i 20-39 åringer var 6,9 ganger så høy som den samlede igangsettingen av 1- og 2-romsleilighet i perioden 2008-2011. Dette indikerer at det har blitt enda vanskeligere for de unge å komme inn på boligmarkedet. Langt større etterspørsel enn tilbud av småleiligheter gir prispress på de små boligene og gjør disse uforholdsmessig dyre, og bidrar dermed til at inngangsbilletten til boligmarkedet blir svært høy for de unge. Den kan bli enda høyere når leilighetsnormen er fullt implementert.

Den avtakende veksten i antall aleneboere i indre by de siste årene kan være et resultat av at boligprisene har blitt så høye at flere og flere må dele bolig for å ha råd til å bo der. Lavere vekst i antall aleneboere

kan derfor ikke tas som et uttrykk for at vi trenger færre små boliger. Hvis vi antar at antall aleneboere vil vokse i samme takt framover som i perioden 2005-2011, så kan vi grovt anslå at aleneboerne i indre by (ekskl. Frogner) vil etterspørre 18 000 boliger fram mot 2020. Den totale etterspørselen etter boliger, eller det samlede boligbehovet fram mot 2020 kan til sammenligning anslås til 27 000 boliger. Dersom aleneboerne skal kunne skaffe seg en egen bolig, så vil det ikke være tilstrekkelig at maksimum 20 pst. av boligbyggingen skal være under 50 m². Det må bygges flere små og rimelige boliger.

For mange har det vært viktig å starte oppbyggingen av boligkapitalen med å kjøpe en liten leilighet, for så å avansere til større bolig etter hvert som behovet har meldt seg og den økonomiske evnen har tillatt det. Bystyrets politikk bidrar til å vanskeliggjøre dette – og hvem skal da ha råd til å kjøpe alle 4-romsleilighetene som politikkerne ønsker i indre by?

Lavere boligbygging

Oslo kan få om lag 100 000 flere innbyggere fram mot 2020. Da er det tatt utgangspunkt i SSBs befolkningsprognose basert på midtels vekst. Det kan gi behov for over 60 000 boliger dersom vi regner med uendret husholdningsstørrelse framover. I perioden 2001-2010 ble det bygget til sammen ca. 28 000 boliger i Oslo. Vi må dermed mer enn doble boligbyggingen framover for å dekke det som ser ut til å bli det framtidige behovet.

Oslos boligbehov kan også bli større enn det som er beskrevet ovenfor. Erfaringen gjennom flere år er at befolkningsveksten i Oslo har blitt sterkere enn SSBs høyvekstalternativ. Dersom det fortsetter, vil det bli ekstra krevende å bygge nok boliger. Det ligger gode intensjoner bak kravet om at mer enn 50 pst. av alle nye boliger i indre by skal være større enn 80 m², men vedtaket kan bidra til at boligbyggingen framover snarere blir lavere enn høyere.

En direkte effekt av den nye leilighetsnormen er at det bygges færre boliger. Jo flere store leiligheter som kreves, jo færre boliger blir det totalt i leilighetsprosjektet innenfor et gitt utbyggingsareal (og gitt at det ikke er anledning til å bygge tettere). Anslag gjort i kap. 2.4 viser at det kunne vært igangsatt 550 flere boliger per år i indre by (ekskl. Frogner) i 2010 og 2011 dersom de igangsatte boligene i gjennomsnitt var av samme størrelse som i perioden 2004-2007, dvs. før leilighetsnormen trådte i kraft. Det vil si at det kunne vært igangsatt 2300 boliger per år i stedet for de 1750 som faktisk ble igangsatt.

Konsekvensen for utbyggerne av å måtte bygge boliger som ikke er tilpasset etterspørselen i markedet er at igangsetting av boligprosjektene skyves ut i tid, investering i nye prosjekter reduseres og viljen og muligheten for å gjennomføre store kapitalkrevende prosjekter som er nødvendig for å sikre byens boligforsyning, reduseres. Konsekvensen av leilighetsnormen kan derfor bli betydelig lavere boligbygging.

Behov for regulering, men dagens norm må endres hvis vi skal bygge flere boliger

Det bør være en viss overordnet styring av leilighetsfordelingen for å få til en sammenhengende befolkningsutvikling i indre by. Et fullstendig frislipp er ikke å anbefale. Det finnes imidlertid en mellomting mellom det og leilighetsnormen fra 2007. Gjeldende leilighetsnorm begrenser i for stor grad nybyggingen av små leiligheter og gir for mange store leiligheter sammenlignet med hva markedet etterspør. Konsekvensen av leilighetsnormen kan dermed bli at de unge stenges ute av boligmarkedet, og at vi bygger store leiligheter som få har råd til, og som i hvert fall få småbarnsfamilier, har økonomisk evne til å kjøpe.

Dersom det blir tillatt å bygge flere små boliger, så vil det bli flere boliger i hvert boligprosjekt og prosjektene blir solgt og bygget raskere. Det vil kunne gi en betydelig økning i den årlige boligbyggingen.

Vi foreslår derfor følgende endring i leilighetsnormen:

- I. **Leilighetsnormen for indre by (ekskl. Frogner) endres til:**
 - *Kategori 1 (små leiligheter): Maksimum 40 % leiligheter med 35 - 50 m² BRA*
 - *Kategori 2 (middels leiligheter): Minimum 30 % leiligheter med 50 - 80 m² BRA*
 - *Kategori 3 (store leiligheter): Minimum 30 % leiligheter med over 80 m² BRA*

- II. **Forbudet mot å bygge 1-roms-leiligheter oppheves.**

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

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

Politikerne i Oslo bør også tillate at det bygges en høyere andel små leiligheter i ytre by. Som vist foran, griper de inn i mange reguleringsaker og reduserer antall boliger i byggeprosjektene, og øker dermed andelen store leiligheter på bekostning av antall små.

1. Innledning

Bystyret i Oslo vedtok i 2007 en leilighetsnorm som for det første regulerer at alle boliger som bygges i Oslo skal være på minst 40 m² og for det andre angir hvordan nybyggingen i indre by (utenom Frogner) skal fordele seg på ulike leilighetsstørrelser. I tillegg angir normen hvordan nybyggingen i indre by (ekskl. Frogner) samt Nydalen skal fordele seg på ulike leilighetsstørrelser. Minimum 50 pst. av leilighetene må være over 80 m², 30 pst. mellom 50-80 m² og maksimum 20 pst. mellom 40 og 50 m² (BRA). Se tekstboks s. 4. Etter den gamle normen holdt det f.eks. at minimum 20 pst. av boligene var over 80 m². Målet med endringen var å få flere barnefamilier til å bli boende i indre by.

I denne rapporten ser vi nærmere på hvordan boligstørrelsen og sammensetningen av boligtilbudet endret seg etter at bystyrets leilighetsnorm trådte i kraft. Hvor stor var gjennomsnittsboligen som

ble bygget henholdsvis før og etter at bystyrevedtaket trådte i kraft? Det er fortsatt tidlig å vurdere dette, da mange utbyggere p.t. ikke har så mange prosjekter som er bygget etter den nye normen. Boligbygging er en tidkrevende prosess, så det vil ta en del år før den nye normen er fullt implementert. Det er imidlertid allerede nå mulig å observere en markant økning i størrelsen på boligene som bygges.

I denne rapporten vurderer vi også utviklingen i boligtilbudet i perioden 2004-2011 opp mot utviklingen på etterspørselssiden. Vi ser på befolkningsutviklingen, utviklingen i sammensetningen av husholdningstyper, boligkjøpernes kjøpekraft og hvem det er som kjøper de nye leilighetene og spesielt de store nye leilighetene. Hvordan harmonerer etterspørselssiden med tilbudssiden? Bygger vi boliger av "riktig" størrelse ut fra etterspørselen, eller har for eksempel leilighetsnormen resultert i at vi bygger en for høy andel store boliger i indre by sammenlignet med hva markedet etterspør? Dette er spørsmål vi går mer inn på i de kommende kapitlene.

2. Tilbudet av boliger i indre og ytre by i Oslo

- *Fra 2008 har det vært en markant økning i gjennomsnittsstørrelsen på boligene som bygges i Oslo. Mens boligene som ble igangsatt i 2004-2007 i gjennomsnitt var på 87 m² økte dette til 102 m² i 2008-2011, det vil si en økning på 15 m² eller 17 pst. Særlig var boligene som ble igangsatt i Oslo i 2010-2011 store i gjennomsnitt (107 m²).*
- *I indre by (ekskl. Frogner) har det vært en kraftig økning i størrelsen på boligene som ble igangsatt i 2008-2011 (92 m²) sammenlignet med perioden 2004-2007 (70 m²).*
- *Men også i ytre by har de nye boligene i gjennomsnitt blitt større. Større boliger innebærer isolert sett dyrere boliger, og bidrar til å heve terskelen for å komme inn på boligmarkedet.*
- *Både antallet og andelen små leiligheter som bygges i Oslo har falt markant fra 2008. Mens 1- og 2-romsleilighetene utgjorde knappe 46 pst. av nye boliger som ble igangsatt i 2004-2007, falt andelen til 33 pst. i perioden 2008-2011. Nedgangen i indre by er enda større – fra 53 til knappe 38 pst. I ytre by gikk også andelen ned. Mens 23 pst. av de igangsatte boligene hadde færre enn 3 rom i snitt i 2010-2011, gjaldt det 36 pst. i perioden 2004-2007.*

2.1. Det bygges større boliger i både indre og ytre by

Fra 2008 har det vært en markant økning i gjennomsnittsstørrelsen på boligene som bygges i Oslo, og særlig gjelder dette i 2010 og 2011. Mens boligene som ble igangsatt i 2004-2007 i gjennomsnitt var på 87 m² økte dette til 102 m² i 2008-2011, det vil si en økning på 15 m² eller 17 pst. Særlig boligene som ble igangsatt i 2010-2011 var store, det vil si i gjennomsnitt 107 m².

Disse tallene er basert på bruksareal til bolig som inkluderer fellesarealer i form av boder, ganger og trapper. Disse tallene må derfor ikke forveksles med boligareal per leilighet. Det er rimelig å anta at fellesarealet per bolig ikke har økt vesentlig i perioden vi ser på, da det gir best lønnsomhet for utbyggerne å få mest mulig boligareal/boliger ut av utbyggingsarealet. Det er derfor god grunn til å anta at vi kunne konkludert med at boligarealet per bolig også har økt.

I indre by (ekskl. Frogner), området som er omfattet av bystyrets leilighetsnorm, har ikke overraskende, den pst.vise veksten i boligstørrelsen vært enda større enn for Oslo totalt. Mens boligene som ble igangsatt i 2004-2007 i gjennomsnitt var på 70 m², økte dette til 85 m² i 2008-2011.

Det er særlig boligene som ble igangsatt i 2010-2011 som bidro til denne kraftige økningen, da disse i gjennomsnitt var på 92 m². Også i ytre by ble de nye boligene i gjennomsnitt betydelig større fra perioden 2004-2007 til 2010-2011, og økte fra 110 til 130 m² i gjennomsnitt.

Om vi ser på boligene som er *fullført* de siste årene, så ser vi at det også har vært en kraftig økning i snittstørrelsen fra perioden 2004-2007 og fram til særlig 2010-2011. Boligene som ble fullført i 2010-2011 var i gjennomsnitt på 112 m², mot 86 m² i snitt i perioden 2004-2007. I pst. var økningen størst for indre by ekskl. Frogner. Mens boligene som ble fullført i dette området var på 68 m² i gjennomsnitt i perioden 2004-2007, var dette økt til 93 m² i 2010-2011, det vil si en økning på 37 pst.. Det har imidlertid også vært en betydelig

økning i gjennomsnittsstørrelsen på boliger som er fullført i ytre by. Dette gjelder

selv om ytre by ikke er omfattet av leilighetsnormen.

Tab. Gjennomsnittsstørrelsen på igangsatte boliger i Oslo. Bruksareal per bolig.

Igangsatte boliger	Antall m2 per bolig			Vekst i antall m2	
	2004-2007	2008-2011	2010-2011	2004/07-2008/11	2004/07-2010/11
Oslo i alt	87	102	107	16,5 %	22,3 %
01 Gamle Oslo	73	89	93	22,6 %	28,2 %
02 Grünerløkka	69	76	81	9,2 %	17,6 %
03 Sagene	76	94	104	24,3 %	38,3 %
04 St. Hanshaugen	62	78	85	26,3 %	38,3 %
05 Frogner	94	88	100	-5,8 %	6,2 %
06 Ullern	111	178	189	60,6 %	70,1 %
07 Vestre Aker	149	183	198	22,8 %	32,6 %
08 Nordre Aker	80	81	90	0,7 %	11,7 %
09 Bjerke	99	95	99	-4,7 %	-0,5 %
10 Grorud	105	135	120	27,9 %	13,8 %
11 Stovner	142	133	132	-6,3 %	-7,1 %
12 Alna	99	116	102	17,3 %	3,2 %
13 Østensjø	111	108	102	-2,5 %	-7,9 %
14 Nordstrand	145	138	159	-5,1 %	9,9 %
15 Søndre Nordstrand	111	132	131	18,5 %	17,7 %
Indre by (inkl. Sentrum)	72	86	93	18,3 %	27,9 %
Indre by (inkl. Sentrum, ekskl. Frogner)	70	85	92	21,7 %	31,2 %
Ytre by (inkl. Marka)	110	124	130	12,7 %	18,4 %

Kilde: Oslostatistikken/OBOS

Tab. Gjennomsnittstørrelsen på fullførte boliger i Oslo. Bruksareal per bolig.

Fullførte boliger	Antall m2 per bolig			Vekst i antall m2	
	2004-2007	2008-2011	2010-2011	2004/07-2008/11	2004/07-2010/11
Oslo i alt	86	97	112	13,5 %	30,9 %
01 Gamle Oslo	74	75	83	0,7 %	11,1 %
02 Grünerløkka	66	82	93	25,3 %	42,0 %
03 Sagene	68	87	109	28,1 %	61,0 %
04 St.Hanshaugen	64	85	48	32,0 %	-25,1 %
05 Frogner	100	85	85	-15,1 %	-14,4 %
06 Ullern	100	112	183	11,9 %	82,9 %
07 Vestre Aker	146	159	190	8,5 %	29,9 %
08 Nordre Aker	83	90	90	7,9 %	8,6 %
09 Bjerke	92	92	104	0,5 %	13,3 %
10 Grorud	97	123	141	26,9 %	45,6 %
11 Stovner	149	162	153	9,3 %	2,8 %
12 Alna	93	124	154	33,8 %	66,5 %
13 Østsjø	92	128	127	39,6 %	39,0 %
14 Nordstrand	144	134	149	-6,4 %	3,8 %
15 Søndre Nordstrand	107	112	109	4,6 %	2,0 %
Indre by (inkl. Sentrum)	71	81	92	13,9 %	30,1 %
Indre by (inkl. Sentrum, ekskl. Frogner)	68	80	93	17,6 %	37,4 %
Ytre by (inkl. Marka)	104	117	132	12,6 %	26,1 %

Kilde: Oslostatistikken/OBOS

Utviklingen i ytre by kan være et resultat av at utbyggerne antar at markedet ønsker større boliger samt at en vesentlig del av nybyggingen i enkelte av disse bydelene skjer i form av fortetting av eplehager i tråd med småhusplanen. Men det kan også være et resultat av at politikerne griper inn og stiller krav om at utbyggernes forslag til leilighetsfordeling må endres for å bli godkjent.

OBOS gjorde før kommunevalget i 2011 en gjennomgang av partiene i bystyret sin stemmegivning i samtlige reguleringsaker der bolig hadde vært et tema i den siste kommunevalgsperioden, fra 14. november 2007 til 24. august 2011. Formålet var å kartlegge hvordan partiene stemmer i boligutbyggingssaker og hvordan partienes stemmegivning i enkeltsaker konkret påvirker den totale boligutbyggingen. Vi så

også på hvilke endringer som er mest vanlig og fant da at den vanligste innsigelsen politikerne har til reguleringsplan er leilighetsfordelingen. Mer enn halvparten av endringene som får gjennomslag går ut på at politikerne ønsker en annen sammensetning av f.eks. små og store leiligheter.

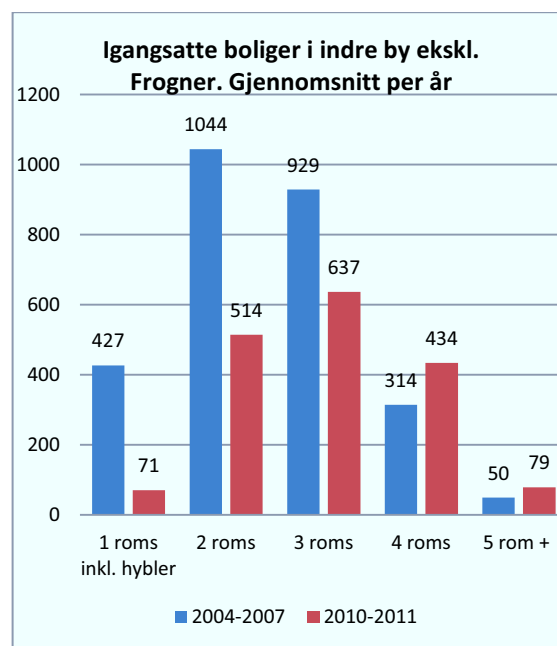
I indre by er det eksempler på at en del utbyggere ønsker å bygge en større andel små boliger, men bystyrets vedtak om leilighetsfordeling forbyr utbyggerne å tilby det utbyggerne mener markedet etterspør. Samtidig kan det være forståelig og fornuftig at politikerne ønsker å styre befolkningssammensetningen i de ulike delene av byen. Den vedtatte leilighetsnormen viser seg i imidlertid i for stor grad å begrense nybyggingen av små leiligheter og bidra til et økende misforhold mellom tilbud og etterspørsel av små leiligheter.

2.2 Betydelig nedgang i både antall igangsatte og andelen små leiligheter

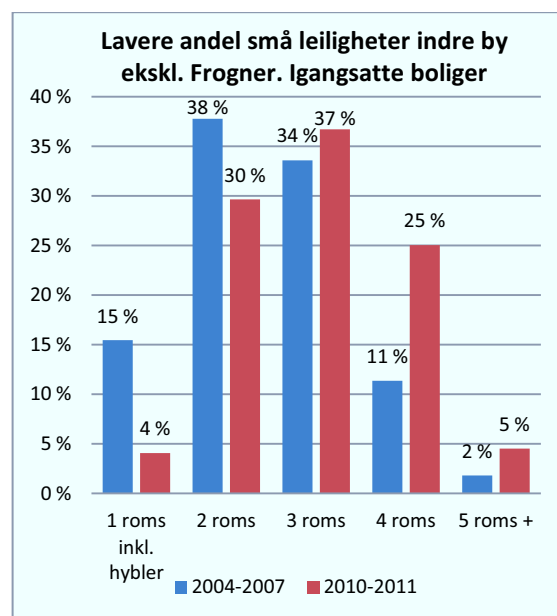
Det har vært en kraftig nedgang i igangsatte 1-, 2- og 3-romsleiligheter i Oslo indre by (ekskl. Frogner) og en økning i antall leiligheter med 4 rom eller mer etter 2008. Perioden 2008-2011 var imidlertid preget av finanskrisen, og det ble igangsatt et betydelig lavere antall boliger i Oslo da enn i perioden 2004-2007. For å illustrere poenget kan det derfor være nyttig å se på hvor stor andel de minste og de største leilighetene har utgjort av total igangsetting i disse periodene. Da kommer det tydelig fram at andelen små leiligheter har avtatt betydelig – særlig gjelder dette 2-romsleilighetene. Mens 1-roms (inkl. hybler)- og 2-romsleilighetene utgjorde 53 pst. av det totale antallet igangsatte boliger i 2004-2007, falt andelen til 37 pst. i perioden 2008-2011. I 2010 og 2011 var andelen enda lavere (34 pst.). Samtidig har det vært en nedgang i antall 3-romsleiligheter, men pga. lavere nybygging har andelen likevel økt litt i perioden etter 2008. Det har, som ventet, blitt satt i gang bygging av mange flere store leiligheter på 4 rom eller mer. Mens de store leilighetene (4 rom eller mer) utgjorde 13 pst. i 2004-2007, økte andelen til 30 pst. i 2010-2011.

Dette tyder, ikke overraskende, på at bystyrets leilighetsfordeling har begynt å virke med hensyn til å øke andelen store og begrense andelen små leiligheter i indre by. Noe mer overraskende er det at andelen små leiligheter er redusert også i ytre by. Der utgjorde 1-roms (inkl. hybler) og 2-romsleilighetene knappe 27 pst. av den samlede igangsettingen av boliger i

perioden 2008-2011, mot 36 pst. i perioden 2004-2007.



Kilde: SSB/OBOS



Kilde: SSB/OBOS

Andel igangsatte 1-roms (inkl. hybler) og 2-romsleiligheter i pst. av total igangsetting			
	2004-2007	2008-2011	2010-2011
Indre by (inkl. Sentrum)	52,3	38,3	34,5
Indre by (inkl. Sentrum, ekskl. Frogner)	53,2	37,6	33,7
Ytre by (inkl. Marka)	35,5	26,7	22,9
Oslo i alt	44,5	33,4	30,1

Kilde: Oslostatistikken/OBOS

Nybyggingen etter 2008 har dermed resultert i en lavere andel små og en høyere andel store leiligheter (4 rom eller mer) i både indre og ytre by. Leilighetsnormen fra 2007 har trolig bidratt til denne utviklingen i indre by. Men i likhet med for ytre by kan dette også ha sammenheng med at politikerne i mange tilfeller omgjør utbyggenes byggeforslag – og da særlig øker andelen store leiligheter på bekostning av andelen små leiligheter.

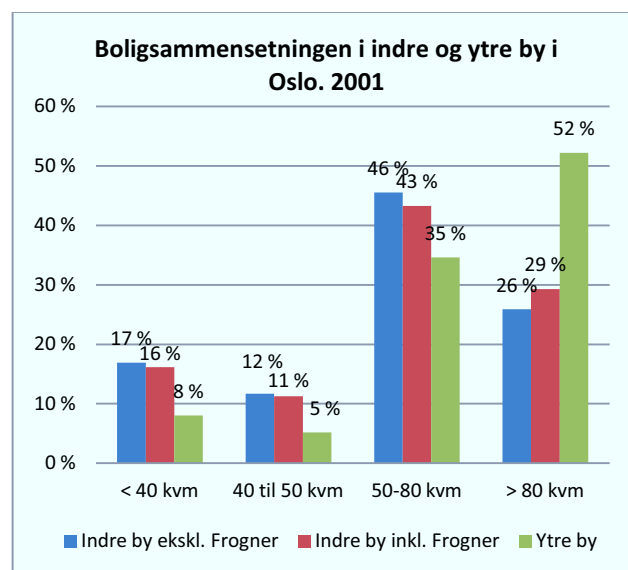
2.3 Boligsammensetningen i Oslo

Statistikk for 2001 viser ikke overraskende, at de små boligene utgjør en betydelig andel av boligmassen i indre by, og at de store boligene utgjør en stor andel av boligmassen i ytre by. I disse tallene inngår både bebodde og ubebodde boliger. Selv om tallene er gamle, så gir de trolig fortsatt et relativt bra bilde av boligsammensetningen slik den er i dag, da det tar lang tid å endre sammensetningen av boligmassen.

29 pst. av boligene i indre by ekskl. Frogner er under 50 kvadratmeter, men også en nesten like stor andel er over 80 kvm (26 pst.). De små leilighetene (opp til 2 roms) har utgjort en høyere andel av total igangsetting av nye boliger de siste årene, så deres andel av totalen har trolig økt noe både i indre og ytre by. I 2010 og 2011 falt som nevnt foran, andelen en del igjen.

Trolig vil de små leilighetenes andel (opptil 50 m²) falle ytterligere når leilighetsnormen får fullt gjennomslag, fordi da skal denne andelen for indre by ekskl. Frogner maksimalt være på 20 pst.

Sett i forhold til at aleneboerne utgjør 66 pst. av husholdningene i indre by, så er andelen små boliger i indre by lav.



Kilde: SSB

2.4 Hvor mange flere boliger kunne vært bygget?

Hvor mange flere boliger kunne vært bygget i indre by (ekskl. Frogner) gitt det totale utbygde arealet dersom boligene som ble bygget i perioden 2010-2011, i gjennomsnitt var like store som boligene som ble

bygget i perioden 2004-2007? Da kunne det vært igangsatt 4600 boliger i indre by (ekskl. Frogner) på disse to årene mot de 3500 som ble satt i gang, dvs. ca.. 1100 flere boliger. Sagt på en annen måte: Gitt det totale utbyggingsarealet som ble igangsatt i 2010-2011 i indre by (ekskl. Frogner), så gir dette i gjennomsnitt 1750 boliger per år. Hvis vi hadde igangsatt boliger med samme gjennomsnittstørrelse som i perioden 2004-2007, så ville det blitt igangsatt 2300 boliger per år på det samme utbyggingsarealet.

Leilighetsnormen fra 2007 bidrar altså til lavere boligbygging (gitt at det ikke blir anledning til å bygge tettere). Således vil leilighetsnormen bidra til å forsterke den mangeårige trenden med at det i Oslo blir bygget færre boliger enn behovet tilsier (målt ved veksten i antall husholdninger).

2.5 Dyrere boliger – økt boligstørrelse koster

Nye boliger i Oslo er i gjennomsnitt blitt 600 000 kroner dyrere

Det er selvsagt både pris per m² og boligens størrelse som bestemmer hva boligen koster. Når det bygges større boliger, så bidrar det til at de nye boligene som kommer på markedet blir dyrere. Igangsatte boliger i Oslo har økt med 15 m² i gjennomsnitt fra perioden 2004-2007 til perioden 2008-2011. Hvis vi regner med en pris på 40 000 per m², så bidrar dette til at boligen som kostet 3,6 mill. kroner i gjennomsnitt i perioden 2004-2007, kostet 4,2 mill. kr i gjennomsnitt i perioden 2008-2011. Da er prisen per m² holdt konstant i de to periodene. Det at vi bygger større boliger har dermed isolert sett bidratt til å løfte prisen på nye boliger i Oslo med i gjennomsnitt nesten 600 000 kroner. Det er forsiktig regnet i og med at vi har benyttet snittpris for brukte og nye boliger.

I Oslo ligger gjennomsnittsprisen per m² for nye boliger på ca.. 45 000 kroner. På den andre siden inngår fellesareal i antall m² per bolig i disse beregningene, og det taler for at prisen per m² skulle vært noe lavere. Gjennomsnittsprisen for brukte og nye boliger kan dermed antas å treffe relativt bra.

Arealvekst har gitt mye dyrere boliger i indre by de siste årene

Prisene på nye boliger i indre by er noe høyere enn snittprisen for Oslo. Hvis vi regner at den er rundt 50 000 kroner per m², så innebærer en arealvekst på 15 m² en økning i salgsprisen på 750 000 kroner fra perioden 2004-2007 til 2008-2011. Ser vi på størrelsen på igangsatte og fullførte boliger i 2010 og 2011 i indre by (ekskl. Frogner), så var de hhv. 22 og 25 m² større i snitt enn i perioden 2004-2007. Omregnet i verdi utgjør denne arealveksten alene grovt anslått en økning på hhv. 1,1 og vel 1,2 mill. kr.

Universell utforming fordyrer de små leilighetene

Hvis vi tar utgangspunkt i bystyrets vedtak om at nye boliger som oppføres i Oslo minst skal være på 40 m², så betyr det at det ikke vil bli bygget boliger som har salgspris under 2 og 1,6 mill. kr i indre og ytre by. Da er det forutsatt en pris på respektive 50 000 og 40 000 kroner per m² for nye boliger. Den reelle minstegrensen for nye boliger er imidlertid i praksis på ca. 45 m². OBOS sin erfaring er at myndighetenes krav om tilgjengelighet i alle boliger (jf. TEK 10), såkalt universell utforming (UU), i praksis bidrar til å heve minstekravet til boliger til ca. 45 m² – det vil si 5 m² mer enn bystyrets minstekrav til boliger. Den endelige konsekvensen av UU-kravet vil imidlertid i stor grad avhenge av hvordan man klarer å tilpasse seg bæresystemer m.v. I OBOS sine prosjekter er det estimert at merkostnaden kan ligge fra

225 000 til 600 000 kr. Hvis vi holder oss til det konservative kostnadsanslaget, så bidrar politikernes krav dermed til at minste salgspris for nye boliger i Oslo i indre og ytre by ligger på hhv. ca. 2,2 og

1,8 mill. kr. Det utgjør en høy inngangsbillett til boligmarkedet for unge og husholdninger med lav betalingsevne – herunder mange aleneboere.

3. Utviklingstrekk på etterspørselsiden

- Sterk befolkningsvekst – 100 000 flere i Oslo i 2020.
- De unge (20-39 år) utgjør 54 pst. og aleneboerne 66 pst. av befolkningen i indre by – og det preger også boligetterspørselen.
- Befolkningsveksten har vært langt sterkere enn boligbyggingen i indre by gjennom mange år. I perioden 2008-2011 var befolkningsveksten hele 4,5 ganger så sterk som boligbyggingen.
- Veksttaket i boligbyggingen må opp både i indre by og i Oslo totalt for å dekke det store boligbehovet i årene framover. Det holder ikke å fortsette å bygge ca. 2800 boliger per år når behovet er på vel 6000.
- Folk flytter sammen, men det uttrykker ikke nødvendigvis etterspørsel etter større boliger
- Flere småbarnsforeldre i indre by, men få har råd til å kjøpe ny leilighet på 80 m² i indre by.
- Økt konkurranse om de små leilighetene.

3.1. Demografisk utvikling

Oslo hadde vel 613 000 innbyggere ved inngangen til 2012. Folketallet ventes å øke med 100 000 fram til 2020 og 170 000 fram til 2030. Da er hovedalternativet (middels vekst) lagt til grunn. Erfaringen fra de siste årene er at befolkningsveksten

har blitt høyere, og til og med vært høyere enn høyvekstprognosen.

Befolkningsveksten kan således bli langt sterkere enn det som framgår av tabellen nedenfor.

Prognose befolkningsvekst (middels vekst, alternativ MMMM)

	Folketall	Befolkningsprognose		Forventet befolkningsvekst	
	01.01.2012	2020	2030	2012-2020	2012-2030
Indre by ekskl. Frogner	165327	201702	219432	36375	54105
Indre by inkl. Frogner	217858	260867	281853	43009	63995
Ytre by	391901	448697	502245	56796	110344
Oslo	613285	709564	784098	99805	174339

Kilde: SSB

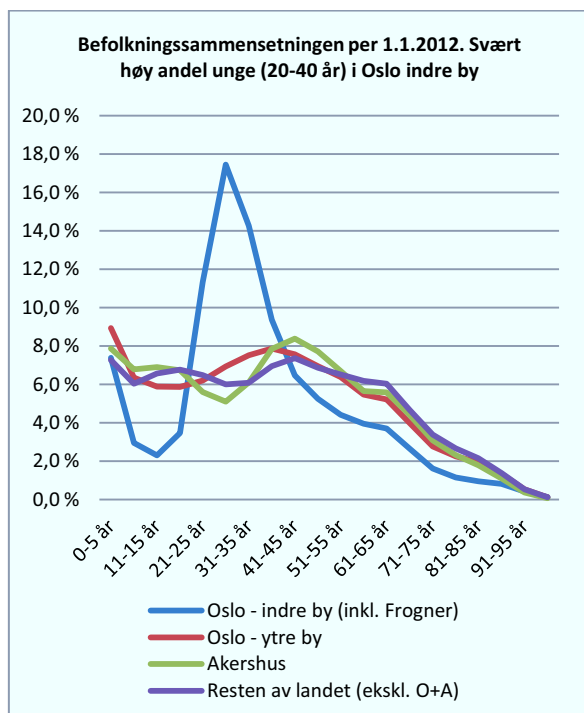
Barnefamilie flytter når barna kommer i skolealder

Indre by har en spesiell alderssammensetning som skiller seg fra både ytre by, Akershus og resten av landet. Per 1.1.2012 utgjorde aldersgruppen 21-40 år 54 pst. av befolkningen i indre by (ekskl. Frogner), mens aldersgruppen 26-40 år utgjorde 43 pst..

Andelen småbarn (0-5 år) er om lag like høy i indre by som i ytre by, i Akershus og

i resten av landet, men avtar markant når barna kommer i skolealder. Dette viser at mange flytter ut av indre by (og Oslo) når barna skal begynne på skolen. Det samme mønsteret ventes å gjelde i 2020 og i 2030.

Etterspørselssiden vil i stor grad domineres av de unge – og mange i førstegangs-kjøperalder – også framover.



Kilde: SSB

Hva som tilbys av boliger kan selvfølgelig påvirke alderssammensetningen i indre by. Men det hjelper ikke å bygge større boliger for å få flere barnefamilier til å bli, dersom det f.eks. ikke er lagt til rette for et godt skoletilbud og gode oppvekstvilkår. Det er selvfølgelig også mange andre

forhold som vil være avgjørende for om de blir i indre by.

3.2. Stort behov for flere boliger

Boligmarkedet i Oslo har vært preget av lav boligbygging i forhold til veksten i innbyggertallet. Oslo fikk 91 000 nye innbyggere fra 1.1.2004 til 1.1.2012. I samme periode ble det fullført knappe 25 000 boliger. Det betyr at folketilveksten var 3,7 ganger så høy som boligbyggingen i denne perioden. I indre by (ekskl. Frogner) – hvor mye av nybyggingen i Oslo har foregått – ble det 12000 flere boliger og 38 000 flere innbyggere på disse årene, det vil si 3,1 nye innbyggere per fullførte bolig.

Det er imidlertid stor forskjell på folketilveksten i forhold til boligbyggingen (boligkonsumet) om en sammenligner perioden 2008-2011 med 2004-2007. I 2008-2011 var det 4,5 nye innbyggere per fullførte bolig i indre by ekskl. Frogner, nesten en dobling fra perioden 2004-2007. Dette viser at boliggetterspørselen er langt større enn boligbyggingen i indre Oslo, og etterspørselsoverskuddet har økt etter 2008.

Tab. Befolningsutviklingen fra 2004–2012 og folketilvekst per fullført bolig

	Folketilvekst og boligbygging 1.1.2004 – 1.1.2012		Folketilvekst per fullførte bolig		
	Folketilvekst	Fullførte boliger	2004-2007	2008-2011	2004-2011
Indre by	45419	13824	2,4	4,8	3,3
Ytre by	43564	10886	2,8	5,9	4,0
Indre by ekskl. Frogner	37930	12267	2,3	4,5	3,1
Oslo i alt	91399	24765	2,5	5,5	3,7

Kilde: SSB/OBOS

Stor boligmanke

Differansen mellom veksten i antall husholdninger og antall fullførte boliger sier noe om etterspørselsoverskuddet etter boliger. I perioden 2001-2010 ble det nesten 48 000 flere husholdninger i Oslo. Til sammenligning ble det bygget knappe

28 000 boliger, noe som ga et etterspørselsoverskudd på 20 000 boliger.

For indre og ytre by har vi bare tall for 1.1.2005 til 1.1.2011. I denne perioden var det et etterspørselsoverskudd etter boliger på 10600 og 8300 i hhv. indre by inkl. Frogner og indre by ekskl. Frogner.

Tab. Vekst i folketall, antall husholdninger, fullførte boliger. Etterspørselsoverskudd etter boliger er lik differansen mellom antall husholdninger og antall fullførte boliger.

	Folketall	Fullførte boliger	Antall husholdninger	
	vekst 1.1.2005-1.1.2011	2005-2010	Vekst 1.1.2005-1.1.2011	Etterspørselsoverskudd
Indre by	38852	11 042	21630	10 588
Ytre by	36482	8 867	15249	6 382
Indre by ekskl. Frogner	32774	9 782	18115	8 333
Sum Oslo	77 344	19 927	36879	16 970

Kilde: SSB/OBOS

Det store etterslepet i boligbyggingen bidrar til prispress på boliger. Prognosene for befolkningsveksten i både indre og ytre by i Oslo, taler for at det blir mangel på boliger også framover. Isolert sett taler det for at prispresset vil fortsette.

Gitt forventet befolkningsvekst og at husholdningsstørrelsen (antall innbyggere per husholdning) holder seg uendret de kommende årene, så vil Oslo ha behov for vel 60 000 boliger fram mot 2020 og ca. 100 000 boliger fram mot 2030. Det betyr at boligbyggingen må være langt høyere

per år framover enn de ca. 2800 boligene som er bygget per år i perioden 2001-2010. I indre by anslås behovet til 32 000 nye boliger fram mot 2020. Selv om det meste av boligbyggingen i Oslo etter 2004 har foregått i indre by, og det er fullført om lag 2000 boliger per år, så vil ikke det være på langt nær tilstrekkelig for å dekke opp behovet bare i indre by. Boligbyggingen må økes mye både i indre og ytre by. Leilighetsnormen fra 2007 og politikernes inngripen i leilighetssammensetningen i mange byggeprosjekter, bidrar imidlertid til det motsatte.

Tab. Prognose boligbehov

	Anslag antall husholdninger			Boligbehov		Husholdningsstørrelse
	2011	2020	2030	2011-2020	2011-2030	2011
Indre by ekskl. Frogner	102382	130 000	140000	27000	39000	1,56
Indre by inkl. Frogner	135708	170 000	180000	32000	45000	1,56
Ytre by	177099	205 000	230000	30000	54000	2,17
Oslo	312807	375 000	410 000	62000	99000	1,92

Kilde: SSB/OBOS

3.3. Husholdningenes sammensetning

Aleneboerne dominerer

I 2011 var det 167 000 aleneboere i Oslo, noe som tilsvarte 53 pst. av det totale antallet husholdninger. 90 000 av aleneboerne bodde i indre by – og 68 000 i indre by utenom Frogner. Dette tilsvarte om lag 66

pst. av husholdningene i både indre by og indre by ekskl. Frogner. I ytre by bodde det 78 000 aleneboere – og det tilsvarte 44 pst. av husholdningene. Se vedlegg D.

Det var en markant økning i antall aleneboere i både Oslo indre og ytre by i perioden 2005-2009, og særlig var veksten sterk i indre by. Veksten i indre by stoppet opp etter 2009, og for første gang på mange år gikk antallet aleneboere litt ned.

Til tross for dette var det i gjennomsnitt ca. 6300 flere aleneboere i indre by i perioden 2008-2011 enn i årene 2005-2008.

Det er rimelig å anta at en stor andel av aleneboerne etterspør mindre boliger, slik at en sterk vekst i antall aleneboere betyr en kraftig økning i etterspørselen etter mindre boliger. Aleneboerne utgjorde 65 pst. av veksten i antall husholdninger i indre by i perioden 2005-2011, og det taler for at en stor andel av de nye husholdningene i indre by etterspør små boliger.

Flere som bor sammen og flere småbarnsfamilier

Når veksten i antall aleneboere plutselig har stoppet opp, så kan det være et uttrykk for at det har blitt vanskeligere å finne et sted å bo i Oslo hvis man bare har én inntekt.

Det har vært en kraftig økning i mange husholdningstyper bestående av flere personer de siste årene. Særlig har det blitt mange flere par uten barn i indre Oslo fra perioden 2005-2008 til perioden 2008-2011 (2500). Det samme gjelder småbarnsfamilier (1500). Dette har resultert i at det både har blitt et noe høyere innslag (andel av husholdninger totalt) av både par uten barn og småbarnsfamilier i indre by. Andelen barnefamilier med store barn er imidlertid om lag uendret. Dette illustrerer det samme mønsteret som ble tegnet i kap. 3.1., der vi så at andelen barn i indre by avtar markant når barna kommer i skolepliktig alder. Hittil kan vi derfor ikke se at leilighetsnormen har bidratt til at en større andel av barnefamiliene blir værende i indre by. Et økende antall småbarnsforeldre i indre by øker imidlertid sannsynligheten for at noen flere også kommer til å bli værende når barna kommer i skolealder.

Større husholdninger

I perioden 1.1.2005 – 1.1.2011 ble det 77 000 flere innbyggere og 36 900 flere husholdninger i Oslo. Det betyr at det var 2,1 personer per ny husholdning. Hvis vi sammenligner husholdningsstørrelsen på nye husholdninger i perioden 2005–2008 med perioden 2008-2011, så har det vært en kraftig økning – fra 1,4 personer per husholdning til 2,5. I indre by økte husholdningsstørrelsen fra 1,2 til 2,1.

Den kraftige økningen i størrelsen på nye husholdninger kan ha sammenheng med at en stor del av befolkningsveksten i Oslo skyldes innvandring – og innvandrerne bor tettere enn de som er født i Norge. Men den kan også være et resultat av bolig-mangelen, og at det har blitt flere som ikke har råd til å bo alene.

Det er således grunn til å anta at både mangel på, og dyre boliger har bidratt til større husholdninger. Men det blir feil å tolke det dit hen at etterspørselen etter store boliger dermed har blitt større.

3.4. Husholdningenes kjøpekraft

For å komme inn på boligmarkedet må de aller fleste låne penger. En del boligkjøpere, særlig yngre førstegangskjøpere, finansierer store deler av, eller hele kjøpesummen, med lån. Tall fra Statistisk sentralbyrås Levekårsundersøkelse 2007 viser at blant boligeiere under 30 år lånte halvparten hele kjøpesummen eller mer.

Nedenfor er det gjort grove anslag på hvor mye ulike husholdningstyper kan låne til forskjellige rentenivå. Har de en inntekt som gjør at de kan låne tilstrekkelig til å komme seg inn på boligmarkedet, og bl.a. kjøpe de store leilighetene i indre by?

For å beregne lånevnen er det tatt utgangspunkt i medianinntekt etter skatt for

ulike husholdningstyper. Denne er justert for SIFOs standardbudsjett som viser alminnelige forbruksutgifter for ulike typer hushold. Standardbudsjettet er basert på kostnadene ved å opprettholde et rimelig forbruksnivå for hushold av ulik størrelse og med forskjellig alders- og kjønnsammensetning. Anslagene som er gjort i ta-

bellen nedenfor, uttrykker maksimal låneevne. Det er mange som ikke vil få låne så mye som skisseres her. Siden det tas utgangspunkt i medianinntekt, er det 50 pst. innen hver husholdningsgruppe som vil ha lavere inntekt etter skatt enn det som vises i tabellen, og som dermed ikke vil få låne så mye som angitt i tabellen.

Tab. Hvor mye kan ulike husholdningstyper låne til hvilken rente⁴? Beregningene er i hovedsak basert på SIFOs standardbudsjett.

	Medianinntekt etter skatt. Anslag 2011	Hvor mye kan lånes til ulike rentesatser? Mill. kr							
		4 %	5 %	6 %	7 %	8 %	9 %	10 %	
Aleneboer under 45 år	248000	1,7	1,5	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0	
Aleneboer 45-64 år	266000	1,8	1,6	1,5	1,3	1,2	1,1	1,0	
Par uten barn, eldste person under 45 år	534000	4,9	4,4	4,0	3,7	3,3	3,1	2,8	
Par uten barn, eldste person 45-64 år	579000	5,4	4,9	4,4	4,0	3,7	3,4	3,1	
Par med 2 barn, yngste barn 0-6 år	635000	5,0	4,5	4,1	3,8	3,4	3,2	2,9	
Par med 2 barn, yngste barn 7-17 år	708000	5,9	5,4	4,9	4,4	4,1	3,7	3,5	
Par med 2 barn, yngste barn 18 år og over	772000	6,9	6,2	5,7	5,2	4,7	4,4	4,0	
Enslig mor/far med 2 barn 0-17 år	353000	1,2	1,1	1,0	0,9	0,8	0,7	0,7	

Kilde: SSB/OBOS

⁴ Basert på følgende forutsetninger:

- Medianinntekt etter skatt i 2009 for de ulike husholdningstypene (basert på likningsdata) er oppjustert med årslønnsvekst for 2010 og forventet årslønnsvekst i 2011 (sistnevnte basert på prognose fra Statistisk sentralbyrå per juni 2011).
- Har benyttet SIFOs standardbudsjett for ulike husholdningstyper.
- Har lagt på 10% for alle husholdninger da SIFOs standardbudsjett har lave utgifter sammenlignet med hva husholdningene bruker iht. Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelse.
- Har trukket fra utgifter til elektrisitet og brensel samt forsikringer fra Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelse 2007-2009. Disse utgiftene er korrigeret med prisveksten for disse forbrukspostene i 2010.

Mange småbarnsforeldre har ikke råd til å kjøpe de store leilighetene

Småbarnsforeldre med en inntekt på 635 000 etter skatt kan med dagens rentenivå låne maksimalt 5 mill. kroner. I følge Finanstilsynets rundskriv 29/2011 skal bankene ta høyde for en renteoppgang på minst 5 prosentpoeng ved vurderingen av betjeningsevnen av lån. Det betyr at maksimal lånegrense avtar til ca. 3,2 mill. kr. Dersom dette er tidligere studenter, så har de kanskje et studielån på til sammen 500 000 kroner. Da vil maksimal låneramme være på ca. 2,7 mill. kr. Det betyr at denne familien ikke vil ha betalingsevne til å kjøpe en leilighet på 80 kvadratmeter i indre by i Oslo til om lag 4 mill. kroner (50 000 per m²) dersom den ikke kan stille med 1,3 mill. kr i egenkapital. Det betinger for de fleste at de allerede er inne i boligmarkedet og har en leilighet de kan selge med god fortjeneste. Økende konkurranse om de små leilighetene bidrar imidlertid til å gjøre det vanskelig for en del å komme inn på boligmarkedet, og dermed mister de muligheten til å bygge seg opp boligkapital.

Hvor stor bolig i nybygg kan småbarnsfamilien kjøpe?

Hvis vi tar utgangspunkt i småbarnsfamilien ovenfor som kan låne 2,7 mill. kroner og dermed tilfredsstiller Finanstilsynets krav om at det er tatt høyde for en renteøkning på 5 prosentpoeng, så vil denne

familien kunne kjøpe en bolig til 3,2 mill. kroner. For å tilfredsstille Finanstilsynets egenkapitalkrav på 15 pst., så forutsettes det at familien har ca. 500 000 kroner i egenkapital. I dette tilfellet vil familien kunne kjøpe en bolig på 64 m² dersom prisen per m² er 50 000 kroner.

Tatt i betraktning at dette eksemplet tar utgangspunkt i en småbarnsfamilie med medianinntekt etter skatt (det vil si at 50 pst. av småbarnsfamiliene har lavere inntekt) og at den i tillegg har 500 000 kroner i egenkapital, så illustrerer dette at svært mange småbarnsforeldre ikke vil ha betalingsevne til å kjøpe de store leilighetene i indre by.

Aleneboerne og enslige forsørgere med små barn har lavest låneevne

Ikke uventet har aleneboere og enslige forsørgere med små barn den laveste låneevnen. Bystyrets leilighetsnorm fra 2007 sier at det ikke skal bygges leiligheter under 40 m². I tillegg gjør kravet om universell utforming (tilgjengelighetskravet) det i praksis umulig å bygge leiligheter som er under 45 m². Med en salgspris på minst 50 000 per m² i indre by, så koster de minste boligene i nybygg vel 2,2 mill. kr. Som det framgår av tabellen over vil ingen av aleneboerne eller enslige forsørgere med medianinntekt etter skatt kunne finansiere det.

3.5. Hvem kjøper leilighetene i nybygg i indre by?

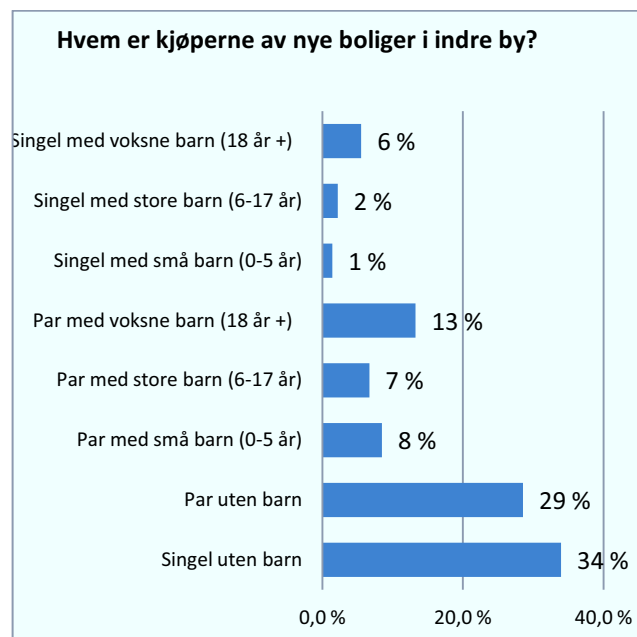
En rekke utbyggere⁵ har gått sammen om å undersøke hvilke husholdningstyper som kjøper de nye boligene i indre by i Oslo. Totalt ble undersøkelsen besvart av 778 husholdninger i perioden september/oktober i år. Undersøkelsen omfattet de som hadde kjøpt ny bolig tilbake til 2004. De aller fleste – det vil si 605 husholdninger - hadde kjøpt i løpet av de to til tre siste årene (2010 og fram til i dag).

Aleneboere og par uten barn er den største kjøpergruppen i indre by

Ikke overraskende utgjør aleneboere og par uten barn de fleste kjøperne av nye boliger indre by. Disse husholdningstypene står bak vel 6 av 10 boligkjøp. Par og single med voksne barn er den tredje største kjøpergruppen (19 pst.). Barnefamilie og single med barn i alderen 0-17 år står for 18 pst. av boligkjøpene. Småbarnsforeldrene (barn 0-5 år) og barnefamilier med barn i skolealder utgjør en like stor andel av kjøperne.

Mange som allerede er etablert i boligmarkedet som kjøper nye boliger

De yngste boligkjøperne – det vil si de i alderen 19–35 år – utgjorde 43 pst. av boligkjøperne. Nesten 6 av 10 kjøpere var 35 år eller eldre på kjøpstidspunktet, og nesten 3 av 10 var over 50 år. Siden de voksne som regel har høyere inntekt enn de unge, så går de nye boligene først og fremst til de som allerede er etablert i boligmarkedet og som ofte er bedre stilt økonomisk. Dette understrekes ytterligere av at bare 29 pst. av kjøperne var førstegangskjøpere.



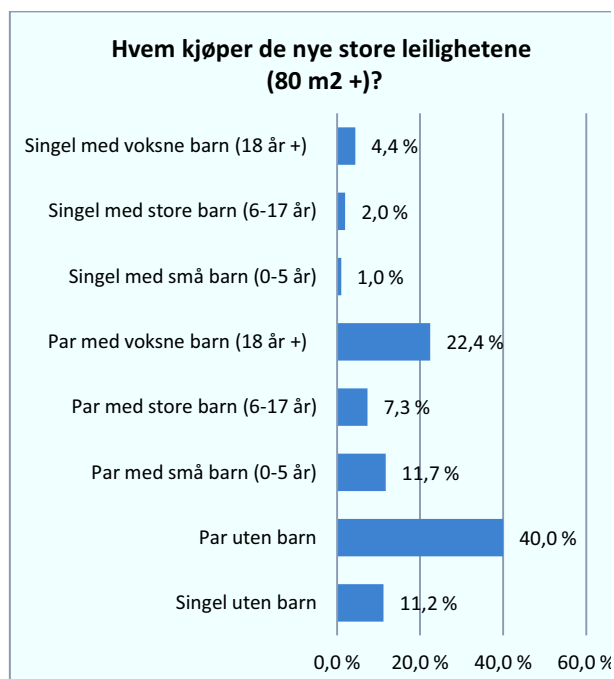
Hvem kjøper de store leilighetene?

Siden intensjonen med leilighetsnormen fra 2007 er å øke tilbudet av store leiligheter i indre by for å få flere barnefamilier til å bo der, så er det interessant å kikke litt nærmere på hvem det er som kjøper de store boligene. Med store boliger menes her boliger på minst 80 m².

Par uten barn og par/single med voksne barn er den store kjøpergruppen

Barnefamilie – når vi regner med par med barn i alderen 0-17 år og eneforsørger av barn i alderen 0-17 år - utgjør bare 22 pst. av kjøperne av de største leilighetene i nye boligprosjekter. Par uten barn og par/single med voksne barn er den store kjøpergruppen (67 pst.). Det betyr at 2 av 3 av de største nye leilighetene i indre by går til disse husholdningstypene. Aleneboerne utgjør en nesten like stor kjøpergruppe av de største leilighetene som småbarnsfamilie, det vil si vel 11 pst.

⁵ NCC, Veidekke, Urbanium, Backe-Gruppen, Naturbetong, Sørenga Utvikling, OBOS Nye Hjem



Kjøperne av de største leilighetene i indre by er allerede i boligmarkedet

Bare vel 1 av 10 husholdninger som kjøpte de store leilighetene i indre by, var førstegangskjøpere av bolig. Hele 9 av 10 var dermed allerede etablert i boligmarkedet. Markedet for de store leilighetene er således de som har bygd seg opp egen boligkapital. 75 pst. av kjøperne, det vil si 3 av 4, var over 35 år. Nærhet til service- og kulturtilbud oppgis av flest som viktigste årsak til at de har kjøpt ny bolig i indre by.

Om lag 40 pst. mener at boligen de har kjøpt (større enn 80 m²) i stor grad er egnet for å bo med barn i alderen 0-17 år. Resten mener til en viss grad eller vet ikke. Dette understreker at det er mange andre forhold enn å ha minst 80 m² boligareal som spiller inn for om husholdninger vil bo med barn i indre by.

4. Konsekvenser av leilighetsnormen fra 2007

4.1 Bygger for et marked som ikke finnes, eller i beste fall er svært begrenset

Leilighetsnormen fra 2007 har trolig ikke fått stort gjennomslag ennå da mange av prosjektene utbyggerne har fullført og er i ferd med å fullføre bygges etter den gamle normen. Men det kan allerede nå observeres en markant økning i gjennomsnittstørrelsen på boligene som er igangsatt og fullført, særlig i 2010 og i 2011.

Husholdningene er små, men boligene som bygges er store

Mens nesten 65 pst. av veksten i antall husholdninger i indre by etter 2005 har bestått av aleneboere, så har bystyret bestemt at bare 20 pst. av de nye boligene som bygges kan være i den minste kategorien (40 til 50 kvm) og ingen skal være under 40 kvm (det gjelder hele byen). Det medfører at det blir mange aleneboere som må konkurrere om de små leilighetene i nybyggene.

Barnefamiliene med små barn (0-5 år) og barnefamiliene med store barn (6-17 år) har utgjort hhv. 12 og 2 pst. av veksten i husholdningene, men bystyret ønsker at mer enn 50 pst. av boligene som bygges skal være over 80 m².

Dette viser at det er stort avvik mellom hva husholdningene vil etterspørre av boliger og hva som politikerne ønskes skal tilbys. Det betyr at utbyggerne må bygge for et marked som ikke finnes, eller i beste fall er svært begrenset.

I 2001 var 26 pst. av boligene i indre by større enn 80 m². Denne andelen kan ha falt litt da nyboligproduksjonen i indre by

på 2000-tallet har bestått av en høy andel små leiligheter. Til sammenligning utgjør barnefamiliene og eneforsørgere med barn (alder 0-17 år) om lag 14 pst. av husholdningene i indre by i dag. Det er selvfølgelig også andre typer husholdninger som etterspør store leiligheter, så det er behov for å bygge store boliger (på 80 m² eller mer) også. Spørsmålet er om andelen skal være så høy som 50 pst.

Stort tilbud av dyre boliger, men hvem skal kjøpe dem?

Når minst 50 pst. av boligene som bygges i indre by skal være på 80 m² eller mer, så innebærer det at nyboligmarkedet vil bestå av en like høy andel dyre boliger. Med en pris per m² på 50 000 – 60 000 kr i indre by, så betyr det at minst halvparten av alle nye boliger som tilføres markedet i indre by vil ha en pris på 4 -5 mill. kr eller mer. Småbarnsfamiliene som bystyret ønsker skal kjøpe disse boligene, har i liten grad økonomisk evne til å kjøpe disse boligene. Resultatet kan dermed bli – og det ser en allerede tegn på – at det vil ta lengre tid å selge disse store boligene.

4.2 Boligutbyggerens tilpasning til leilighetsnormen

Boligutbyggerne prøver å tilpasse seg markedets etterspørsel på best mulig måte. De praktiske erfaringene med de ulike bestemmelsene i leilighetsnormen så langt er:

- **Maksimalt 20 pst. leiligheter 40 - 50 m².**

Leiligheter i dette segmentet bygges (kan bygges) som funksjonelle effektive to-romsleiligheter. De kan dermed bli til gode boliger som relativt mange kan ha råd til.

- **Minimum 30 pst. leiligheter 50 - 80 m².**

Leiligheter i dette segmentet bygges så små som mulig for å svare på etterspørselen fra markedet. Konsekvensen er at det bygges noen romslige to-romsleiligheter med begrenset yttervegg / vindusflate. Det gir ofte mørke leiligheter med minimalt med dagslys på kjøkken (50 m²) og små tre roms leiligheter med små oppholdsrom (60m²). Tilpasningen til normen innebærer at det bygges få eller ingen leiligheter i størrelsen 65 til 80 m².

Husbanken har i sine tidligere utredninger vist at leiligheter i arealintervallet 65-80 m² gir gode planløsninger med livsløpskvalitet (tilnærmet universell standard). Gjeldene normkrav med dagens markedssituasjon fører til at gode effektive tre og fire rom leiligheter ikke bygges.

- **Minimum 50 pst. leiligheter som er minst 80 m².**

De fleste leilighetene i dette segmentet bygges på 80 m². Mangelen på gode leiligheter mellom 65 og 80 m² betyr for den enkelte boligkjøper at han må kjøpe en større leilighet enn det han har behov for ut i fra de funksjonsbehovene han har.

Dette betyr at en boligkjøper må betale en halv million mer enn hva det bør koste for å få dekket sitt behov til en ok familieleilighet. (Jf. tidligere arealstudier gjennomført av Husbanken).

4.3 Lavere boligbygging

Færre boliger i prosjektene

Bystyrets vedtatte leilighetsnorm bidrar til at det blir bygget færre boliger enn tidligere, gitt det samme utbyggingsarealet. Derksom det hadde vært tillatt med flere mindre boliger, ville det både blitt flere boliger i hvert utbyggingsprosjekt og prosjektene hadde blitt solgt og bygget raskere.

Prosjektene selges senere

Utbyggerne vil som hovedregel ikke starte byggingen av et nytt boligprosjekt før minst 50 pst. av boligene (ofte målt ut fra verdi) er solgt. Med en stor andel store boliger som få har økonomisk evne til å kjøpe, kan man risikere at dette tar lang tid. Utbyggerne har kostnader som løper denne tiden, og sammen med den økte usikkerheten om boligene blir solgt, så kan dette resultere i at utbyggerne blir mer reserverte til å igangsette nye boligprosjekter. Dette vil spesielt være krevende i mange av de store transformasjonsprosjektene i Oslo med behov for betydelige investeringer i infrastruktur m.v. som i henhold til gjeldende praksis, må finansieres av private fremfor kommunen. Boligbyggingen kan dermed bli forsinket eller i verste fall stoppe opp. I så fall vil bolig mangelen i Oslo bli enda større, og presset på boligprisene kan øke ytterligere.

4.4 Økende gap mellom etterspørsel og tilbud av små leiligheter

Som det er vist til i denne rapporten utgjør de unge mer enn halvparten av befolkningen i indre by. Prognosene tyder på at de også vil gjøre det i 2020 og i 2030. I tillegg er det grunn til å anta at aleneboerne vil fortsette å utgjøre en stor andel av

husholdningene i indre by (66 pst. nå). Riktignok kan høye priser og lav tilgang på små boliger bidra til å bremse veksten i antall aleneboere, men den underliggende etterspørselen etter små boliger avtar likevel ikke.

Førstegangsetablerere som ofte er aleneboere, har sjelden råd til å kjøpe store boliger, men etterspør 1- og 2-romsleiligheter. Aleneboere er selvsagt ikke en homogen gruppe. De har f.eks. varierende inntekter og ulike boligpreferanser. Men de har i de fleste tilfeller lavere betalingsevne enn par. Tilbudet av små leiligheter er derfor viktig for at også den store majoriteten av aleneboere skal kunne etablere seg på boligmarkedet – enten det er for å leie eller å eie.

Økt konkurranse om de små leilighetene

Hvor stor veksten i antall unge og i antall aleneboere er i forhold til igangsettingen av nye små boliger, sier noe om konkurransen om de små leilighetene og hvor vanskelig det er å komme inn på boligmarkedet.

Det ble mange flere aleneboere og unge i Oslo i perioden 2005-2011 enn det ble nye små leiligheter. F.eks. økte antall aleneboere med 2,8 ganger så mye som tilgangen på (igangsatte) nye 1- og 2-romsleiligheter i denne tidsperioden, mens antall unge i alderen 20 -39 år økte med 4,7 ganger så mye som antallet 1- og 2-romsleiligheter. Det har særlig blitt sterkere konkurranse blant de unge om de små leilighetene etter 2008. Mens det i perioden 2004-2007 var 2,2 personer i alderen 20-39 år per igangsatt 1- og 2-romsleilighet, økte dette til 6,9 i 2008-2011. Dette tyder på at det har blitt relativt mer krevende for både yngre og aleneboere å komme inn på boligmarkedet, enten det er for å leie eller å kjøpe bolig. Leilighetsnormen kan etter hvert som den implementeres fullt ut, bidra til å forsterke

konkurransen om de små leilighetene ytterligere.

Mer enn 50 pst. flere aleneboere enn det er 1- og 2-romsleiligheter

Forholdet mellom beholdningen av små leiligheter og beholdningen av aleneboerne, kan også si noe om hvordan konkurransen om de små leilighetene er blant aleneboerne. I Oslo er det et stort gap mellom beholdningen av antall 1- og 2-romsleiligheter og antall aleneboere. I 2011 var det ca. 115 000 1- og 2-romsleiligheter. Da er både bebodde og ubebodde boenheter medregnet. Det samme gjelder studenthybler. Til sammenligning var det i overkant av 167 000 som bodde alene, det vil si om lag 1,5 aleneboere per 1- og 2-romsleilighet i boligmassen. Da mange studenter ikke medregnes blant de som bor alene⁶, mens studentboliger teller med i boligmassen, så er det reelle forholdstallet høyere enn 1,5. Det kan ikke ventes å være én til én sammenheng mellom antall aleneboere og antall 1- og 2-romsleiligheter, men det store gapet sier likevel noe om at det er et betydelig underskudd av små leiligheter.

Aleneboerne vil etterspørre flest boliger også framover

Boligutbyggingen vil være medvirkende til hvor mange aleneboere vi får framover, men aleneboerne vil etterspørre de aller fleste boligene også framover. Hvis veksten i antall aleneboere fortsetter om lag som den gjorde i perioden 2005-2011, så kan vi grovt anslå at aleneboerne vil etterspørre om lag 18 000 boliger fram mot 2020. Til sammenligning kan det totale boligbehovet, eller den samlede bolig-

⁶ Statistikken for antall husholdninger er registrert basert og laget ut fra hvor personene var registrert bosatt 1. januar 2011 (formelt bosted). Det betyr blant annet at alle ugifte studenter som er registrert bosatt hos foreldrene, er talt opp i foreldrenes husholdning, og dermed ikke med i antall aleneboere.

etterspørselen i indre by ekskl. Frogner grovt anslås til 27 000 boliger fram mot 2020. Dersom aleneboerne skal kunne skaffe seg en egen bolig i Oslo, så vil det ikke være tilstrekkelig at maksimum 20 pst. av boligbyggingen skal være under 50 m². Det må bygges flere små og rimelige boliger.

Vanskeligere å komme inn på boligmarkedet

Selv om leilighetsnormen ikke har slått fullt igjennom ennå, så viser statistikken over igangsetting av nye boliger at det bygges færre små boliger og at de utgjør en lavere andel av den samlede boligbyggingen (se kap. 2.2). Denne andelen vil avta ytterligere de kommende årene dersom leilighetsnormen videreføres og etter hvert blir fullt implementert.

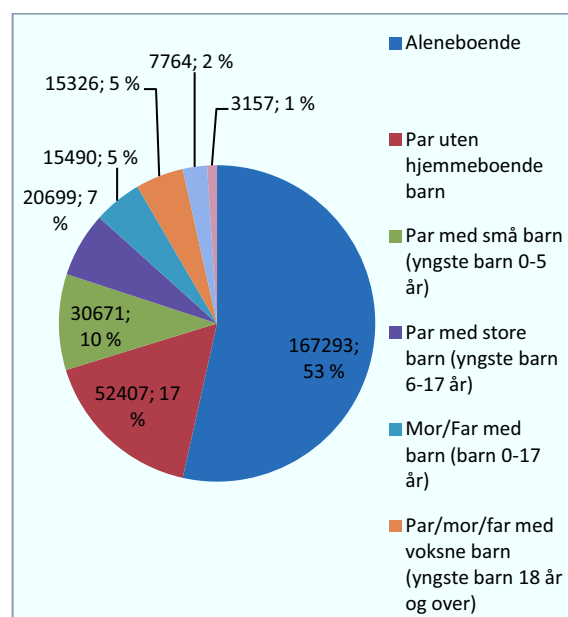
Høy og stigende etterspørsel sammen med lavere tilbud, betyr at det ligger an til et stort etterspørselsoverskudd etter små boliger. Det kan bidra til å presse opp prisene på de små leilighetene og gjøre det enda vanskeligere å komme inn på boligmarkedet for mange aleneboere og førstegangskjøpere.

For mange har det vært viktig å starte oppbyggingen av boligkapitalen med å kjøpe en liten leilighet, for så å avansere til større bolig etter hvert som behovet melder seg og den økonomiske evnen tillater det. Bystyrets leilighetsnorm bidrar til å vanskeliggjøre dette. Og hvem skal da ha råd til å kjøpe alle de store leilighetene som Oslos politikere ønsker i indre by?

Oppsummert kan vi si at leilighetsnormen kan ha som konsekvens at det blir enda vanskeligere for de unge å komme inn på boligmarkedet. I tillegg bidrar den til å vri boligtilbudet – og da særlig av de store leilighetene – mot et marked som i beste fall er svært begrenset. Boligutbyggerne er avhengig av å kunne tilby boliger som det

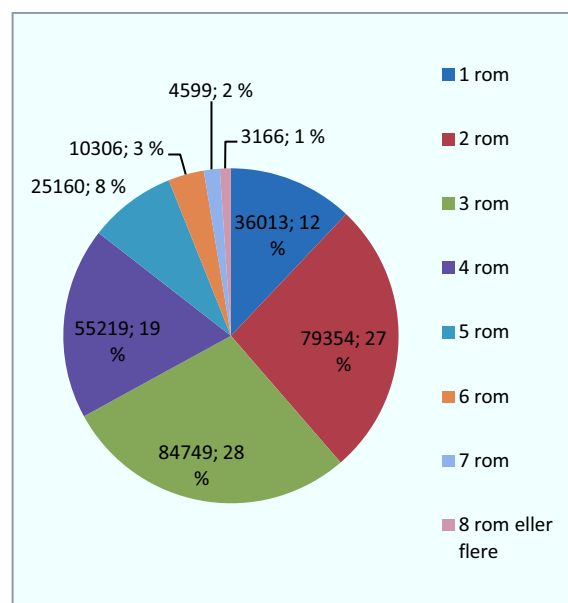
finnes marked for og må gå med overskudd. For å legge til rette for økt boligbygging snarere enn å fortsette som nå bør Oslo bystyre snarest endre på leilighetsnormen. Se forslag i kap. 5.

Fig. Sammensetningen av husholdninger i Oslo i 2011



Kilde: Oslostatistikken/OBOS

Fig. Sammensetningen av boliger (beboede og ubeboede) i Oslo i 2011



Kilde: Oslostatistikken/OBOS

5. Forslag til tiltak

Når boligene blir dyrere som følge av økt areal og/eller stigende kvadratpriser, så må husholdningene låne mer for å finansiere kjøpene. I et marked der antall husholdninger vokser langt sterkere enn tilgangen på nye boliger og konkurransen om boligene er stor, så kan dette bidra til at en del husholdninger strekker strikken langt for å få tak i en bolig. Myndighetene kan således ha grunn til å være bekymret for at en del husholdninger låner over evne, og særlig gjelder dette de med lav betalingsevne, som i mange tilfeller er de unge og de som bor alene.

Bystyrets arealkrav og krav til leilighetsfordeling bidrar til å forverre de unges og aleneboernes adgang til boligmarkedet. Særlig bidrar bystyrets leilighetsnorm til å skape misforhold mellom veksten i unge og aleneboere i indre by og tilgangen på nye små leiligheter i indre by. Men så kan det hevdes – som en del boligpolitiske debattanter gjør – at det ikke er en menneskerett å bo i indre by. Men også i ytre by blir det bygget en lavere andel små boliger. Samtidig øker antall aleneboere også i ytre by. Konkurransen om de små boligene ser dermed ut til å øke i både indre og ytre by, og det bidrar til økte priser både for de som vil kjøpe og de som vil leie.

For raskt å bedre tilgangen på små leiligheter og dermed dempe prisveksten på disse, bør derfor Oslo bystyre oppheve gjeldende leilighetsnorm og tillate at det kan bygges en høyere andel små leiligheter i indre by. Arealnormen er begrunnet i et ønske om å sørge for at boligene blir rommelige nok. Det hensynet er først og fremst viktig i forhold til de minste boligene og de største familieboligene.

Det bør være en viss overordnet styring av leilighetsfordelingen for å få til en sammensatt befolkningsutvikling i indre by. Et

fullstendig frislipp er derfor ikke å anbefale. Gjeldende leilighetsnorm viser seg i midlertid i for stor grad å begrense nybyggingen av små leiligheter og gi for mange store leiligheter sammenlignet med hva markedet etterspør, og hva mange har råd til å betale. Vi foreslår derfor følgende:

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

- *Kategori 1 (små leiligheter): Maksimum 40 % leiligheter med 35 - 50 m2 BRA*
- *Kategori 2 (middels leiligheter): Minimum 30 % leiligheter med 50 - 80 m2 BRA*
- *Kategori 3 (store leiligheter): Minimum 30 % leiligheter med over 80 m2 BRA*

2. Forbudet mot å bygge 1-roms-leiligheter oppheves.

Det kan imidlertid være fornuftig å regulere hvor stor andel de kan utgjøre av de minste leilighetene – f.eks. 30 pst. Stort behov for små leiligheter blant unge og aleneboere i kombinasjon med høye priser per m2, tilsier at dette boligproduktet bør kunne tilbys også framover.

3. Minimumsgrensen på 40 m2 oppheves/redueres 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 pst. av boligene i det enkelte søkte utbyggingsprosjekt.
- Maksimalt 30 pst. av de minste boligene, kanskje ned til 20 pst. slik regjeringen har besluttet for studentboligene.

Politikerne i Oslo bør også tillate at det bygges en høyere andel små leiligheter i ytre by. Som vist foran griper de inn i

mange reguleringssaker og reduserer antall boliger i byggeprosjektene, og øker dermed andelen store leiligheter på bekostning av antall små.

Vedlegg: Noen fakta om og anslag for boligmarkedet i Oslo

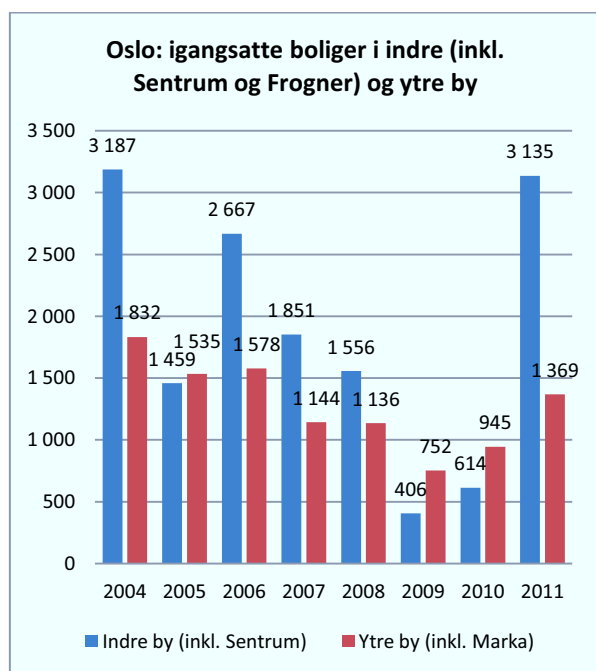
A. Hvordan har boligbyggingen utviklet seg i Oslo siden 2004?

De fleste nye boligene har kommet i indre by

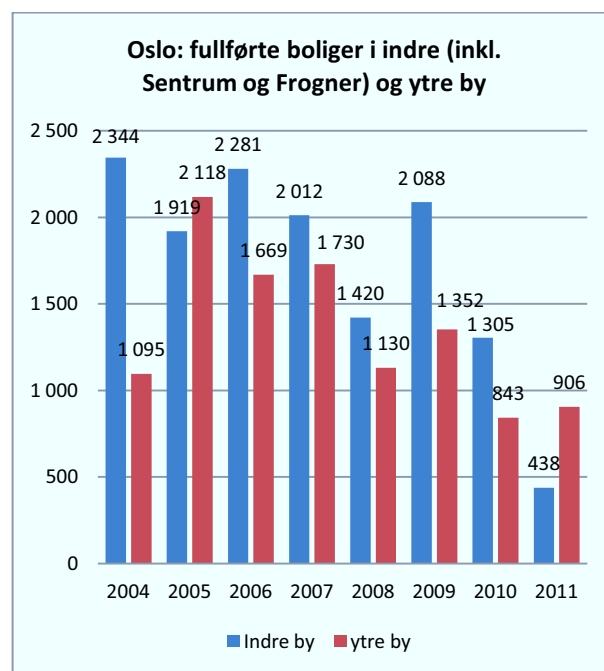
Oslo hadde om lag 310 400 boliger (beboede og ubebodde) per 1.1.2011. I perioden 2007-2011 er det fullført om lag 2700 boliger i gjennomsnitt per år, og det betyr at boligmassen har økt i gjennomsnitt med ca. 0,9 pst. per år i denne perioden.

Det ble igangsatt spesielt mange boliger i Oslo i 2004, 2006 og 2011. De aller fleste ble igangsatt i indre by. Igangsettingen i 2011 var den høyeste som er registrert i indre by siden 2004. Det må ses i sammenheng med at igangsettingen i indre by falt kraftig i 2009 og 2010.

Det har vært fullført mellom 3000 og 4000 boliger i Oslo de fleste årene i perioden 2004-2011, med unntak av i 2008, 2010 og 2011. Særlig var antall fullførte boliger lavere de to siste årene, noe som må ses i sammenheng med at finanskrisen i 2008 bidro til at det ble igangsatt langt færre boliger. Det meste av boligbyggingen i Oslo etter 2004 har skjedd i indre by, og i de fleste årene er det fullført om lag 2000 boliger per år i indre by. Det var bare i 2005 og i 2011 at det ble fullført færre boliger i indre enn i ytre by.



Kilde: Oslostatistikken/OBOS



Kilde: Oslostatistikken/OBOS

B. Lavere boligkonsum og kraftig økning i husholdningsstørrelsen fra 2008

- *Folk i Oslo bor trangere. Antall personer per fullført bolig har økt mye både i indre og ytre by de siste årene, og særlig gjelder dette bydelene Stovner, Grorud og Alna. Disse bydelene har således fått en kraftig vekst i innbyggertallet selv om det ikke har blitt bygget så mange nye boliger.*

Folketallet i Oslo steg med nesten 70 000 fra 1.1.2005 til 1.1.2011. Det tilsvarte 36 900 flere husholdninger. Gjennomsnittshusholdningen i Oslo i denne perioden bestod dermed av ca. 1,9 personer per husholdning. Bortimot 31 000 av folketilveksten kom i perioden 1.1.2005–1.1.2008, mens 39 000 kom i perioden 1.1.2008 til 1.1.2011. Til sammenligning økte antall husholdninger med hhv. 21 400 og 15 500 i disse to periodene.

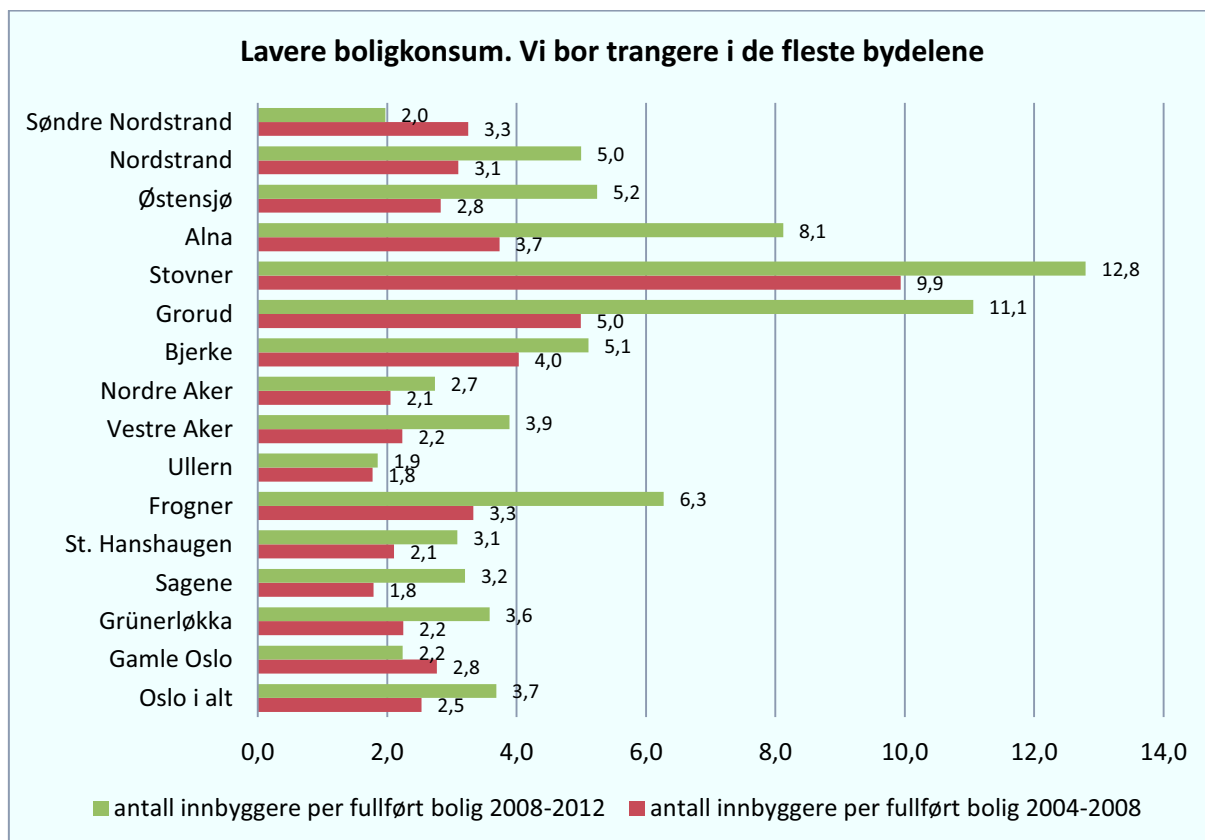
Husholdningsstørrelsen (antall personer per husholdning) økte dermed betydelig mellom de to periodene – fra 1,4 til 2,5. Økningen i husholdningsstørrelse gjelder både for indre og ytre by, hhv. fra 1,2 til 2,1 for indre by og fra 1,8 til 2,7 for ytre by. Den kraftige økningen i størrelsen på nye husholdninger kan ha sammenheng med at en stor del av befolkningsveksten i Oslo skyldes innvandring – og innvandrerne bor tettere enn de som er født i Norge. En liten nedgang i antallet aleneboere i 2009/2010 har også bidratt til økningen i husholdningsstørrelsen i perioden 2008-2011.

De siste årene har det vært sterk befolkningsvekst i indre by, ikke minst i indre by øst (bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene). Mye tyder på at det vil fortsette. Mye av boligbyggingen har foregått i indre by – og særlig på østsiden. Det forventes fortsatt høy byggeaktivitet i dette området. Men også i deler av byen der det ikke bygges så mange nye boliger kan vi oppleve en klar befolkningsvekst.

Dette illustreres i figuren nedenfor. Den viser en kraftig vekst i antall innbyggere per fullført bolig i mange bydeler – og ikke minst i bydelene Stovner, Grorud og Alna. Dette kan forklares med at de som flytter inn i en bolig har mindre boligkonsum enn de som flytter ut (eller dør). Videre bor ofte personer med såkalt ikke-vestlig bakgrunn flere per bolig enn andre grupper⁷. Når det blir mange ikke-vestlige familier i byen kan dette bidra til at befolkningen vokser uten at det er bygd nye boliger.

Figuren på s. 31 viser at det er blitt flere innbyggere per fullført bolig i de fleste bydelene fra perioden 1.1.2004-1.1.2008 til perioden 1.1.2008-1.1.2012 – det vil si at boligkonsumet har gått ned.

⁷ Kilde: Oslostatistikken



Kilde: Oslostatistikken/OBOS

C. Ungdommen flytter først og fremst til indre by, men også flere i ytre by de siste årene

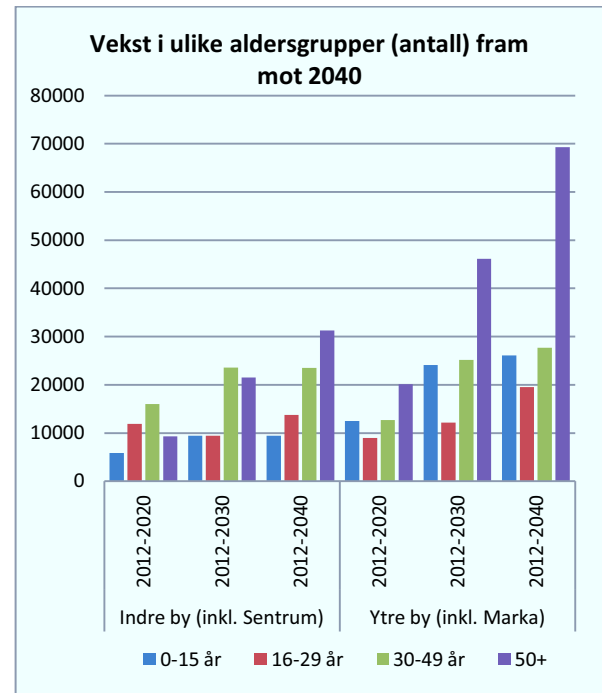
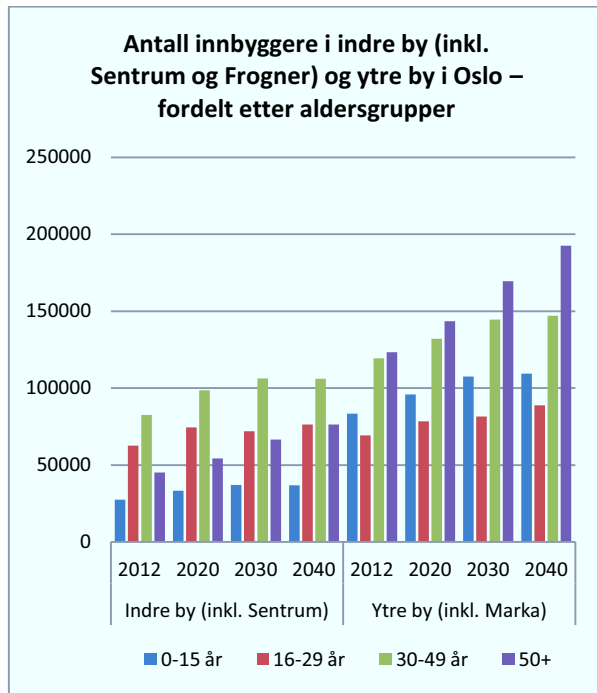
- *Det er de unge i førstegangsetableralder som flytter til indre by, men det er også en økning i antallet i ytre by. Det er imidlertid aldersgruppen 50+ som antas å ville vokse mest i både indre og ytre bydel fram mot 2040.*

I gjennomsnitt flyttet 8500 per år (netto) i aldersgruppen 16-29 år til *indre by* i perioden 2008-2010. Studentene utgjør selvfølgelig en stor gruppe av disse. Blant alle de andre aldersgruppene var det imidlertid nettoutflytting fra indre by, og spesielt stor var nettoutflyttingen blant 30-49 åringer samt 0-15 åringene. Det er særlig barnefamilier med større barn som flyttet ut av indre by. Den totale nettoinnflyttingen til indre by per år når alle aldersgrupper medregnes, var på knappe 3400.

Blant ungdom i alderen 16-29 år som flyttet (netto) til Oslo i perioden 2008-2010, flyttet 75 pst. til indre by. De resterende 25 prosentene flyttet til ytre by, og utgjorde dermed det meste av den samlede nettoinnflyttingen til ytre by. Av en total nettoinnflytting til ytre by på i gjennomsnitt 2600 per år i perioden 2008-2010, var 2560 i alderen 16-29 år. Det var også en nettoutflytting for aldersgruppen 30-49 år, mens det var en nettoutflytting blant de yngste (0-15 år) og de eldste (50+).

Økte boligpriser (på leie og eie) og lav tilgang på små leiligheter kan ha bidratt til at flere unge har etablert seg i ytre bydel de siste årene. Bystyrets politikk for å vri boligbyggingen i indre by mot større boliger kan således ha gitt drahjelp til denne utviklingen, men den store strømmen av ungdommer går likevel mot indre by.

Prognoser for befolkningsveksten viser at også fram mot 2020 ser det ut til å bli høy vekst i antall unge i indre by – og større vekst enn i ytre by. Ser vi helt fram mot 2030 og 2040, så antas den største veksten i aldersgruppen 16-29 år å komme i ytre by. Men til tross for det, så ser det ut til at det vil fortsette å være om lag like mange unge i indre by som i ytre by fram mot 2040. Den største forskjellen i alderssammensetningen i indre og ytre by er for den yngste og den eldste aldersgruppen. Det er mange flere barn og eldre i ytre enn i indre by i dag og slik ligger det an til å bli også framover, selv om også indre by vil få en merkbar vekst i aldersgruppen 50+.



D. Svært høy andel aleneboere – særlig i indre by

- Aleneboerne dominerer i Oslo, og utgjør 53 pst. av husholdningene. I indre og ytre by er andelene hhv. 68 og 44 pst..
- Etter en kraftig økning i antall aleneboere i mange år, gikk antallet noe ned i 2009/2010. Det har bidratt til at gjennomsnittshusholdningen ble litt større disse årene, og kan være et uttrykk for at det har blitt vanskeligere å finne sted å bo i Oslo hvis man bare har én inntekt.
- Det har vært en sterk vekst i antall familier med små barn (0-5 år) i Oslo siden 2005, mens det fra 2008 har vært en kraftig vekst i antall par uten barn. Det har vært en betydelig vekst i antall flerfamiliehusholdninger.

Mer enn halvparten (53 pst.) av husholdningene i Oslo består av aleneboere – til sammen vel 167 000 husholdninger i 2011. I indre og ytre by, så er andelene hhv. 68 og 44 pst.. Den store nettotilflyttingen av ungdom, bidrar til at det blir en stor andel aleneboere.

2005-2011, dvs. 60 pst.. Par med småbarn og par uten barn var de andre husholdningstypene som vokste mest. Nesten 18 000 av veksten på 22 000 aleneboere kom før 2008, og da var veksten nesten dobbelt så høy i indre by som i ytre (12 000 vs 6 000).

Aleneboerne utgjorde 22 000 av veksten på 36 900 husholdninger i Oslo i perioden

Tab . Veksten i ulike husholdningstyper i Oslo

	Antall husholdninger. Vekst 2005-2011			Andel av total vekst 2005-2011		
	Oslo totalt	Indre by	Ytre by	Oslo totalt	Indre by	Ytre by
Aleneboere	22109	13944	8165	60,0 %	64,5 %	53,5 %
Par uten hjemmeboende barn	4476	3524	952	12,1 %	16,3 %	6,2 %
Par med små barn (yngste barn 0-5 år)	4964	2535	2429	13,5 %	11,7 %	15,9 %
Par med store barn (yngste barn 6-17 år)	1774	452	1322	4,8 %	2,1 %	8,7 %
Mor/Far med barn (barn 0-17 år)	962	630	332	2,6 %	2,9 %	2,2 %
Par/mor/far med voksne barn (yngste barn 18 år og over)	1269	139	1130	3,4 %	0,6 %	7,4 %
Flerfamiliehusholdning uten barn 0-17 år	909	339	570	2,5 %	1,6 %	3,7 %
Flerfamiliehusholdning med barn (0-17 år)	416	67	349	1,1 %	0,3 %	2,3 %
Alle	36879	21630	15249	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Kilde: Oslostatistikken/OBOS

Etter 2008 har antall aleneboere steget om lag like mye i ytre by som i indre by. Det bidrar til at andelen aleneboere i indre by har avtatt litt, mens den har økt noe i ytre by. En mulig årsak til at veksten i antall aleneboere ikke har vært så sterk de siste årene – og særlig ikke i indre by, kan være at det er få boliger tilgjengelige – og at det har blitt for dyrt å bo alene i Oslo.

Som det framgår av tabellen har det vært en sterk vekst i antall par med små barn (0- 5 år) i indre by og de utgjorde en litt høyere andel av det samlede antall husholdninger i perioden 2008-2011 enn i 2004-2008. Det tyder på at bystyrets leilighetsnorm har hatt en viss effekt dersom intensjonen var å øke andelen småbarnsforeldre i indre by.

Tab. Vekst i ulike husholdningstyper i indre by (ekskl. Frogner). Tall per 1. januar.

	Antall husholdninger. Gjennomsnitt per år			Vekst i ulike husholdningstyper		Andel av totalt antall husholdninger	
	2005-2008	2008-2011	2010-2011	2005/08 -2008/11	2005/08-2010/11	2005-2008	2008-2011
Indre by (ekskl. Frogner)							
Aleneboende	61111	67408	67784	10,3 %	10,9 %	68,1 %	67,8 %
Par uten hjemmeboende barn	12102	13732	14613	13,5 %	20,7 %	13,5 %	13,8 %
Par med små barn (yngste barn 0-5 år)	6164	7245	7678	17,5 %	24,6 %	6,9 %	7,3 %
Par med store barn (yngste barn 6-17 år)	2053	2229	2333	8,5 %	13,6 %	2,3 %	2,2 %
Mor/Far med barn (barn 0-17 år)	3906	4153	4241	6,3 %	8,6 %	4,4 %	4,2 %
Par/mor/far med voksne barn (yngste barn 18 år og over)	1906	1990	2065	4,4 %	8,3 %	2,1 %	2,0 %
Flerfamiliehusholdning uten barn 0-17 år	2074	2188	2301	5,5 %	10,9 %	2,3 %	2,2 %
Flerfamiliehusholdning med barn (0-17 år)	440	496	526	12,9 %	19,6 %	0,5 %	0,5 %
Sum indre by (ekskl. Frogner)	89756	99440	101541	10,8 %	13,1 %	100,0 %	100,0 %

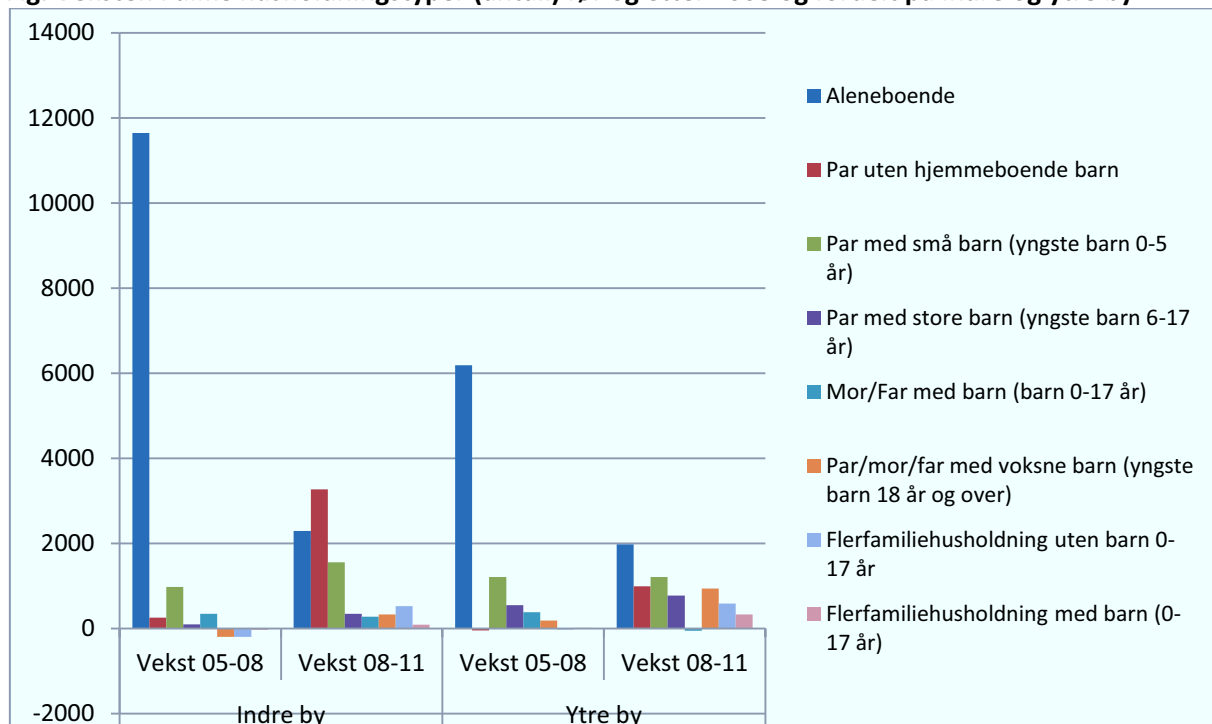
Kilde: Oslostatistikken/OBOS

Tab. Vekst i ulike husholdningstyper i ytre by. Tall per 1. januar.

	Beholdning av husholdninger. Gjennomsnittlig antall per år			Vekst i ulike husholdningstyper		Andel av totalt antall husholdninger	
	2005-2008	2008-2011	2010-2011	2005/08 -2008/11	2005/08-2010/11	2005-2008	2008-2011
Ytre by (inkl. Marka)							
Aleneboende	72675	77040	77377	6,0 %	6,5 %	43,8 %	44,3 %
Par uten hjemmeboende barn	30612	31234	31606	2,0 %	3,2 %	18,4 %	17,9 %
Par med små barn (yngste barn 0-5 år)	19137	20443	20870	6,8 %	9,1 %	11,5 %	11,7 %
Par med store barn (yngste barn 6-17 år)	16439	17038	17296	3,6 %	5,2 %	9,9 %	9,8 %
Mor/Far med barn (barn 0-17 år)	10165	10250	10228	0,8 %	0,6 %	6,1 %	5,9 %
Par/mor/far med voksne barn (yngste barn 18 år og over)	11057	11602	11884	4,9 %	7,5 %	6,7 %	6,7 %
Flerfamiliehusholdning uten barn 0-17 år	3766	4110	4319	9,1 %	14,7 %	2,3 %	2,4 %
Flerfamiliehusholdning med barn (0-17 år)	2154	2349	2470	9,1 %	14,7 %	1,3 %	1,3 %
Sum ytre by (inkl. Marka)	166004	174067	176048	4,9 %	6,1 %	100,0 %	100,0 %

Kilde: Oslostatistikken/OBOS

Fig. Veksten i ulike husholdningstyper (antall) før og etter 2008 og fordelt på indre og ytre by



Kilde: Oslostatistikken/OBOS

Det kan bli om lag 30 000 flere aleneboere i Oslo fram mot 2020. Hvor skal de bo?

Grovt anslått kan det ligge an til 19 000 og 11 000 i hhv. indre og ytre by fram mot 2020

Tab. Prognoser for befolkningsvekst, boligbehov og vekst i ulike husholdningstyper. Basert på SSBs hovedalternativ for befolkningsveksten

	Indre by (inkl. Sentrum og Frogner)			Ytre by (inkl. Marka)			Oslo totalt		
	2012-2020	2012-2030	2012-2040	2012-2020	2012-2030	2012-2040	2012-2020	2012-2030	2012-2040
Befolkningsvekst	43014	63997	77889	54341	107585	142576	97355	171582	220465
Boligbehov	28000	42000	51000	25000	50000	66000	53000	91000	116000
<i>Vekst i antall husholdninger:</i>									
Aleneboere	19000			11000			30000		
Par uten hjemmeboende barn	3950			4550			8500		
Par med små barn (yngste barn 0-5 år)	1850			2900			4750		
Par med store barn (yngste barn 6-17 år)	650			2450			3100		
Mor/Far med barn (barn 0-17 år)	1100			1500			2600		
Par/mor/far med voksne barn (yngste barn 18 år og over)	700			1650			2350		
Flerfamiliehusholdning uten barn 0-17 år	650			600			1250		
Flerfamiliehusholdning med barn (0-17 år)	150			350			500		

Kilde: OBOS/SSB

Gjennomsnittlig husholdningstørrelse (antall innbyggere delt på antall husholdninger) i indre og ytre by har i gjennomsnitt ligget på hhv. 1,5 og 2,2⁸. Hvis vi antar at dette også vil være tilfelle fram mot 2020, samt forutsetter at de ulike husholdningstypenes andel av det totale antall innbyggere også vil være stabile, så kan vi med utgangspunkt i forventet befolkningsutvikling (hovedalternativet), grovt anslå hvor mange flere husholdninger totalt og av de ulike typene vi vil få i 2020. F. eks. ligger det an til en vekst på 30 000 aleneboere, fordelt med hhv. 19 000 og 11000 i hhv. indre og ytre by.

Mangel på boliger i indre by kan selvfølgelig bidra til at veksten i aleneboere i indre by ikke vil bli så høy framover som den har vært. Utviklingen i 2009 og 2010 med en liten nedgang i antall aleneboere, kan være et eksempel på det.

Mens nesten 65 pst. av veksten i antall husholdninger i indre by har bestått av aleneboere, så har bystyret bestemt at bare 20 pst. av de nye boligene som bygges kan være i den minste kategorien (40 til 50 kvm) og ingen skal være under 40 kvm (det gjelder hele byen). Dette er, slik vi har vist foran, med på å skape økt konkurranse om de minste boligene og presse opp prisene på de små leilighetene som ferdigstilles. Bystyrets politikk kan dermed være med på å gjøre det vanskeligere for de med dårligst råd å skaffe seg bolig.

⁸ Her er det sett på antall innbyggere per 1.1. i. år t i forhold til antall husholdninger per 1.1. i år t. Dette forholdstallet avviker fra om vi ser på hvordan husholdningstørrelsen har vært for de nye husholdningene som har kommet til, jfr. s 11.



LEILIGHETSFORDELING I REGULERINGSSAKER – NOTAT TIL MØTE 24.05.2007

Plan- og bygningsetatens opprinnelige forslag åpnet for å kreve 70 % store leiligheter (over 75 m²) i de indre bydelene. Samtidig åpnes det for 20 % middels leiligheter (45-75 m²) og 10 % mindre leiligheter (35-45 %). Arealkravene foreslås også kombinert med funksjonskrav, herunder krav til utforming av kjøkken, badrom og balkonger. Dette samsvarer relativt godt med de kravene bydel Sagene forsøker å fremme i hver regulerings sak. Byrådet har derimot ønsket mindre detaljert politisk styring og innstiller til følgende løsning:

	Mindre leiligheter	Større leiligheter
Leilighetsstørrelse i BRA	35 – 75 m ²	Over 70 m ²
Andel av leiligheter	50 %	40 %

Prosentvis fordeling gjøres i henhold til hvilken bydel prosjektet skal bygges i. Det er ikke ønskelig med nærmere krav til antall rom og kvaliteter, med mindre utbygger selv ønsker dette. Det presiseres at fordelingen ”ikke skal gjelde for hvert prosjekt, men er ment å være en målsetning det tas sikte på skal oppnås over tid”. I følge byrådet gir dette anledning for utøvelse av politisk skjønn i enkeltsakene. Samtidig avvises behovet for nærmere krav til kvaliteter i prosjektene.

Bydelsutvalget er noe usikker på hva en slik fordelingsnøkkel vil innebære. Det ses en mulighet for at man uten en nærmere spesifisering kan få 50 % leiligheter på 35 m². På den annen side kan byrådets presisering bety at dersom man skal oppnå 40 % store leiligheter (over 70 m²) ”over tid”, så må det innreguleres et stort antall store leiligheter i alle nye prosjekter. Spesielt gjelder dette i et bygningsmessig homogent område som bydel Sagene. Bydelsutvalget er i så fall svært usikker på hvordan dette skal kunne styres i praksis. Det problematiske med en slik løsning kan være at også dette blir en ”evig kamp” i hvert enkelt prosjekt, og dette medfører ytterligere usikkerhet for utbyggere.

Bydelen har to hovedmålsettinger med sin holdning til leilighetsfordeling:

- 1) Jevnere befolkningsfordeling og større sjanser til å ha en boligkarriere innenfor bydelens grenser. Dette bidrar til stabile bomiljøer og et mer levende lokalsamfunn.
- 2) Kvalitativt gode boliger. Bydelen mener at størrelse og boligkvalitet ofte har en sammenheng, kombinert med ytterligere utformings- og kvalitetskrav.

Det har vært bydelens oppfatning at markedsutviklingen ikke har ivaretatt disse målsettingene, og det kan virke som om byrådets innstilling medfører et ønske om svak politisk styring av forhold som skal ivareta en bærekraftig og attraktiv boligby. Dette er i strid med alle politiske målsettinger som byrådet og bystyret har vedtatt, herunder kommuneplanen.

Boligutviklingen i bydelen

Den gjennomsnittlige størrelsen på nybygde boliger i byen har falt med ca. 37 % fra 139 m² i 2001 til 88 m² i 2005. Halvparten av boligbyggingen i perioden fra 1995 til 2006 har skjedd i indre by, og det oppføres et langt høyere antall små boliger (1- og 2-roms) i indre by enn i ytre by. Tyngdepunktet i boligproduksjonen har i perioden forflyttet seg til indre øst, og foregår ofte som transformasjon av gamle næringseiendommer. Bydel Sagene har den største andelen av 1- og 2-roms leiligheter i Oslo.

Rammebetingelser i dagens boligmarked bør ikke være førende for den boligkvaliteten byens innbyggere skal leve med i årtier framover.

Konklusjon


Bydel Sagene anser ikke byrådets innstilling til leilighetssammensetning som et godt styringsverktøy for en utjevning av boligtilbudet i bydelen. Bydelen kan ikke se at byrådets innstilling er i samsvar med bystyrets målsettinger om en bærekraftig og attraktiv by- og nærmiljøutvikling. Styring av leilighetssammensetning og boligkvaliteter er en viktig konkretisering av overordnede mål. Bydelsutvalget vil derfor gjenta sin anbefaling når det gjelder norm for leilighetsfordeling:

- a. Minimum 70 prosent av leilighetene skal være større enn 84 m² bruksareal
- b. Maksimum 20 prosent av leilighetene kan være i intervallet 46-84 m² bruksareal.
- c. Maksimum 10 prosent av leilighetene kan være i intervallet 35-45 m² bruksareal.
- d. Gjennomsnittlig bruksarealet til leilighetene innenfor hvert intervall skal ligge over eller fordele seg jevnt rundt intervallets gjennomsnitt i normen.
- e. Leiligheter med kun ett rom tillates ikke.
- f. Maksimum 10 prosent av leilighetene kan ha kun to rom.
- g. Maksimum 20 prosent av leilighetene kan ha kun tre rom.
- h. Minimum 70 prosent av leilighetene skal ha fire rom eller flere.

Bydelsutvalget anbefaler at det utarbeides kvalitetskrav til leiligheter ved omregulering som sørger for at:

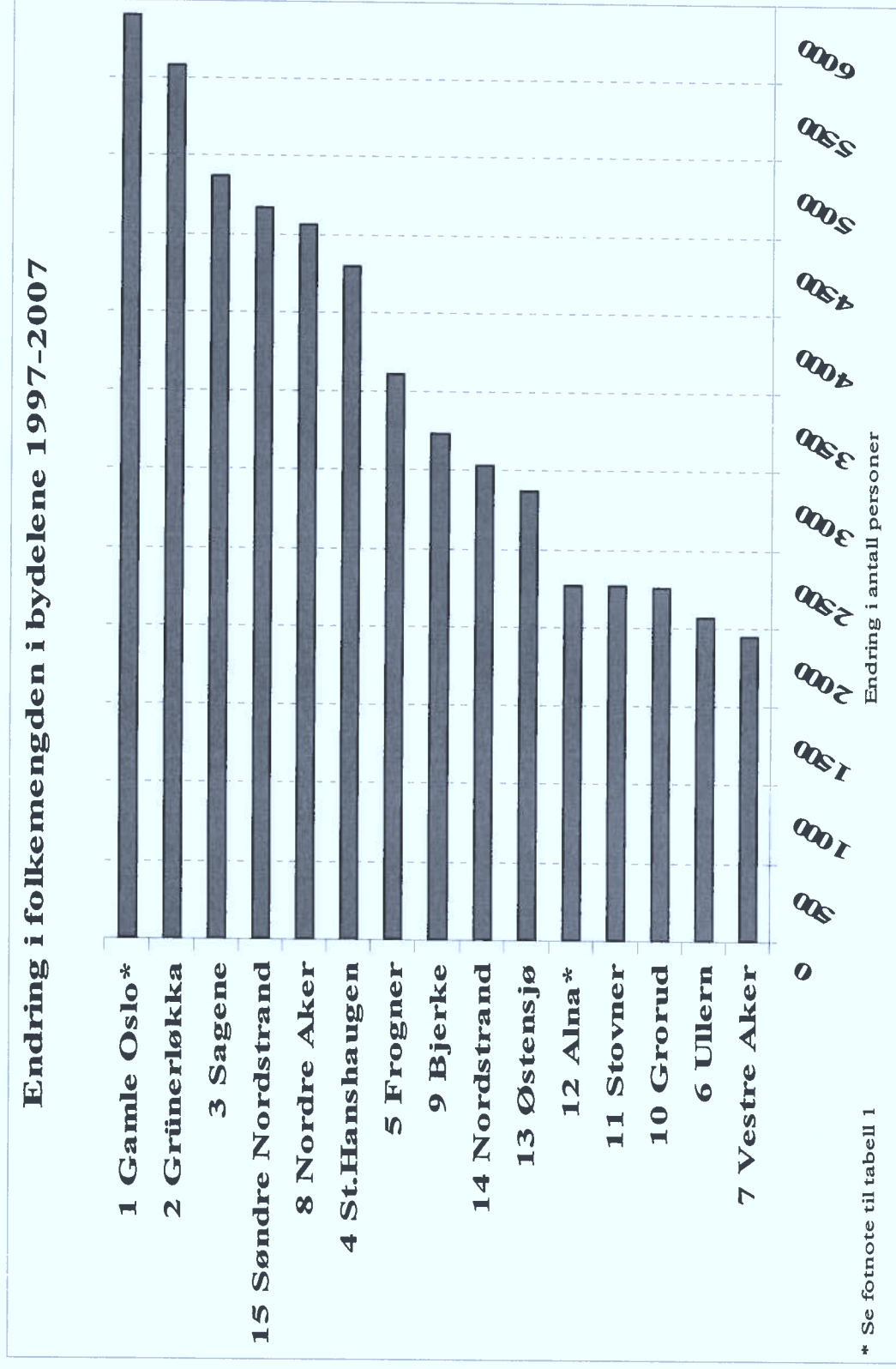
- a. Kjøkken har tilgang på dagslys og har en størrelse som gir rom for tilberedelse av mat, oppvaskmaskin og skaplass for mat og servise.
- b. Baderom har toalett, håndvask, dusj og plass til vaskemaskin.
- c. Balkonger har størrelse som gir rom til sitteplass for like mange som kan tenkes å bo i leiligheten, minst to.

Bydelsutvalget anbefaler at bruk av ny styringsmodell for leilighetsfordeling og kvalitetskrav i reguleringssaker, basert på både bruksareal og rom, blir iverksatt som obligatorisk tiltak umiddelbart for alle reguleringssaker i bydel Sagene. Bydelsutvalget ønsker å være med på vurdering av styringsmodellens virkning når prøveperioden avsluttes.



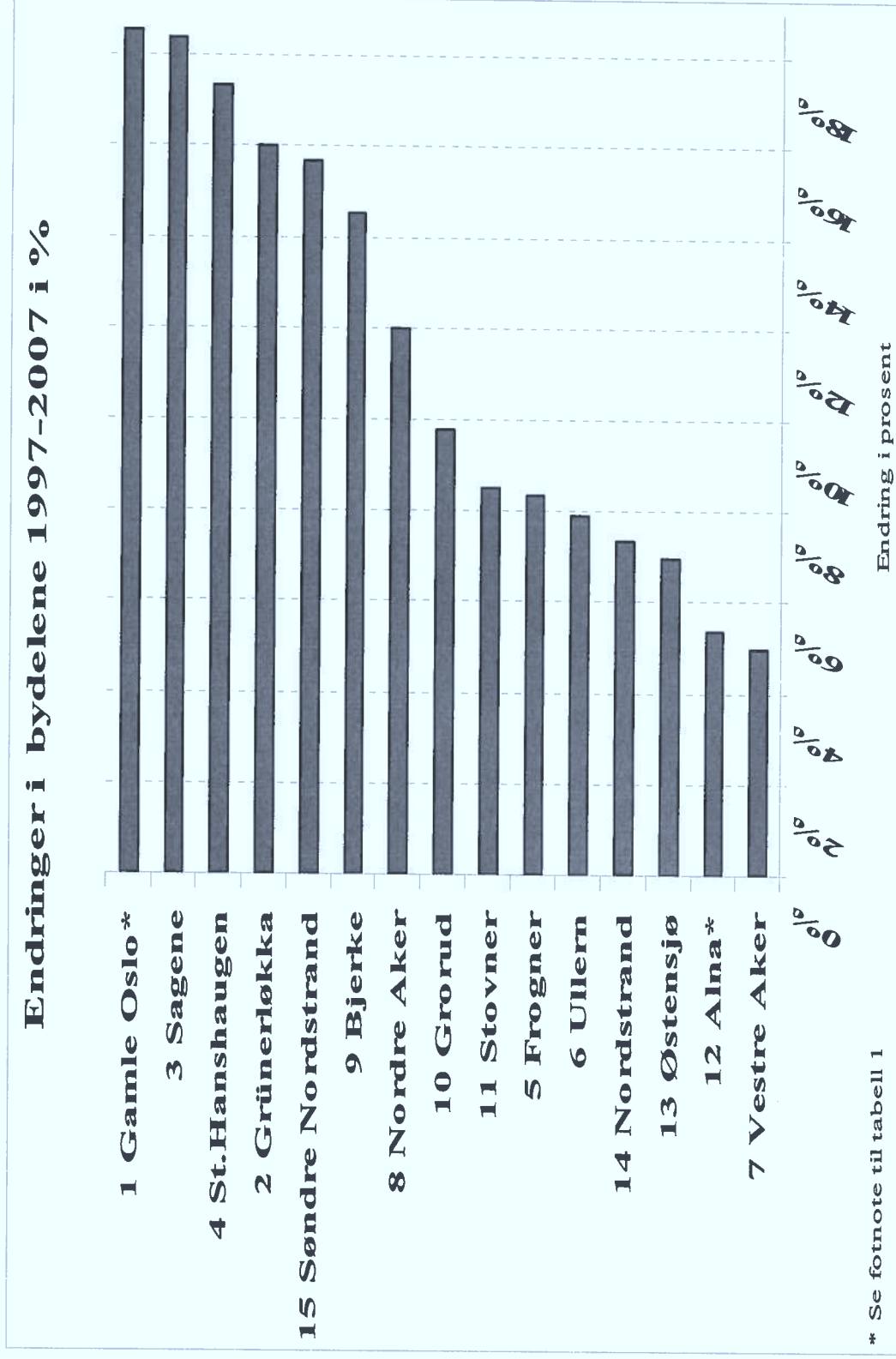
Tone Tellevik Dahl
Bydelsutvalgsleder (A)
Bydel Sagene

Endring i folkemengden i bydelene 1997-2007 i absolutte tall

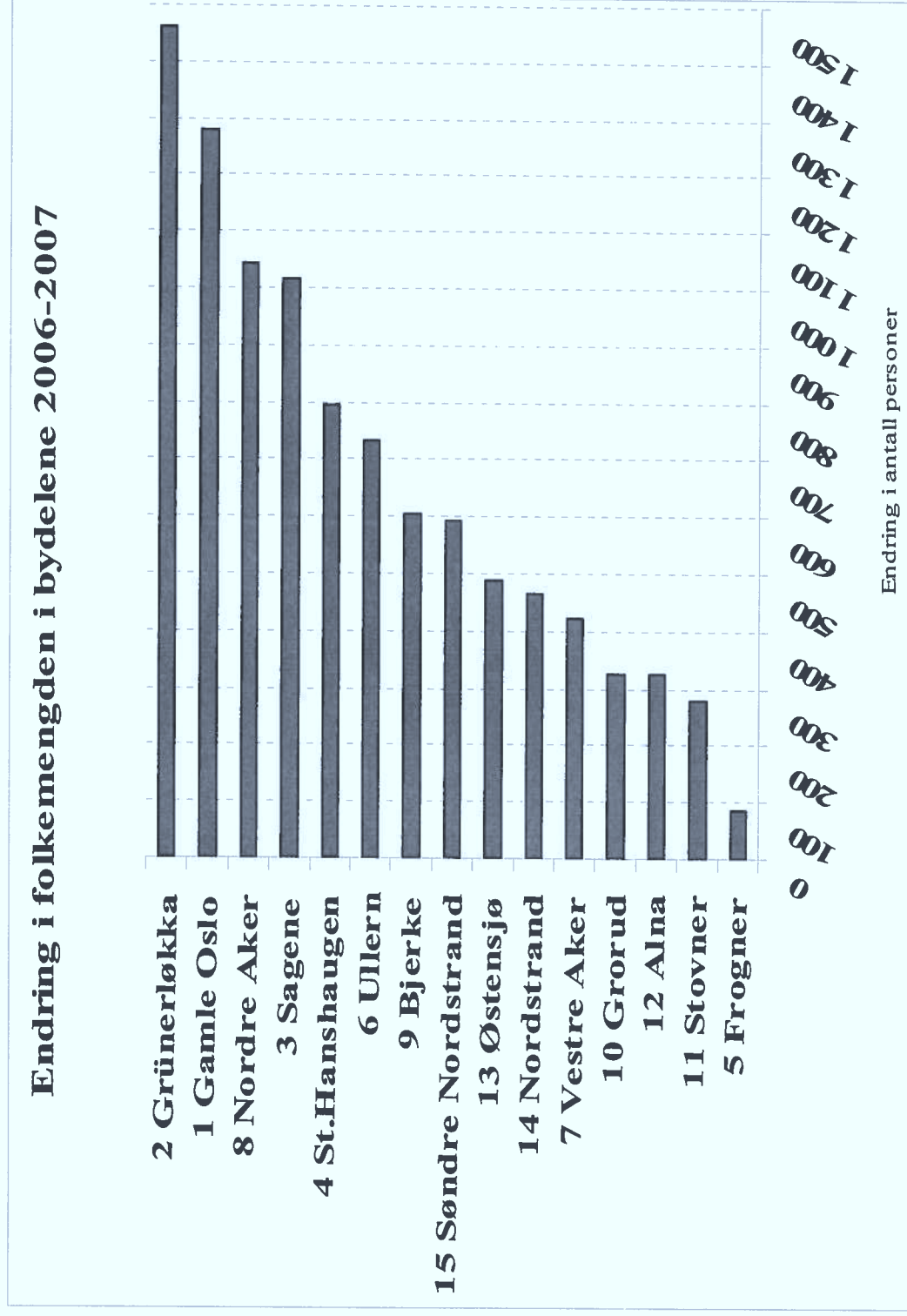


Endringer i folketallet i bydelene 1997-2007

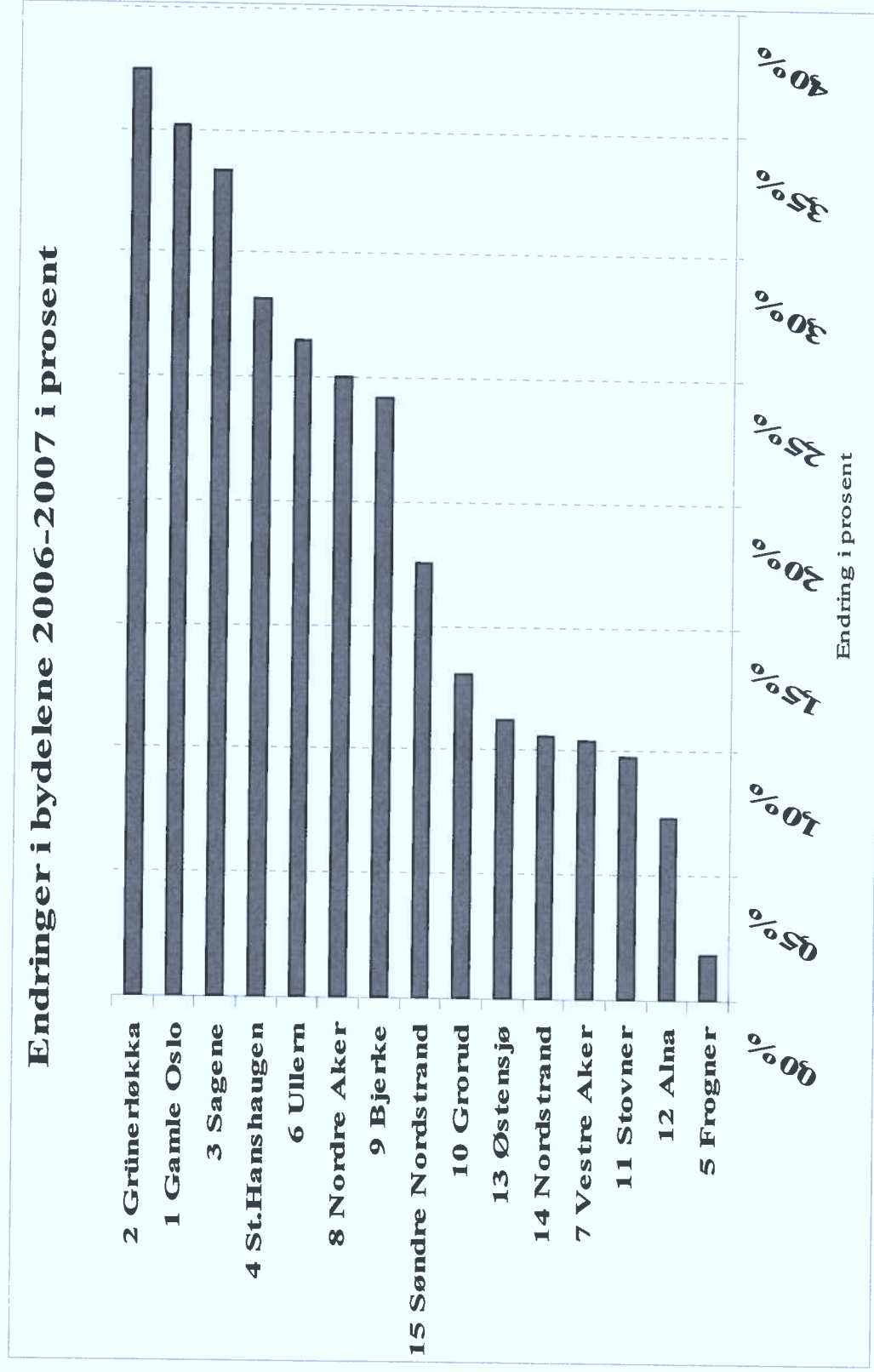
2007 i prosent



Endringer i folkemengden i bydelene 2006-2007 i absolutte tall

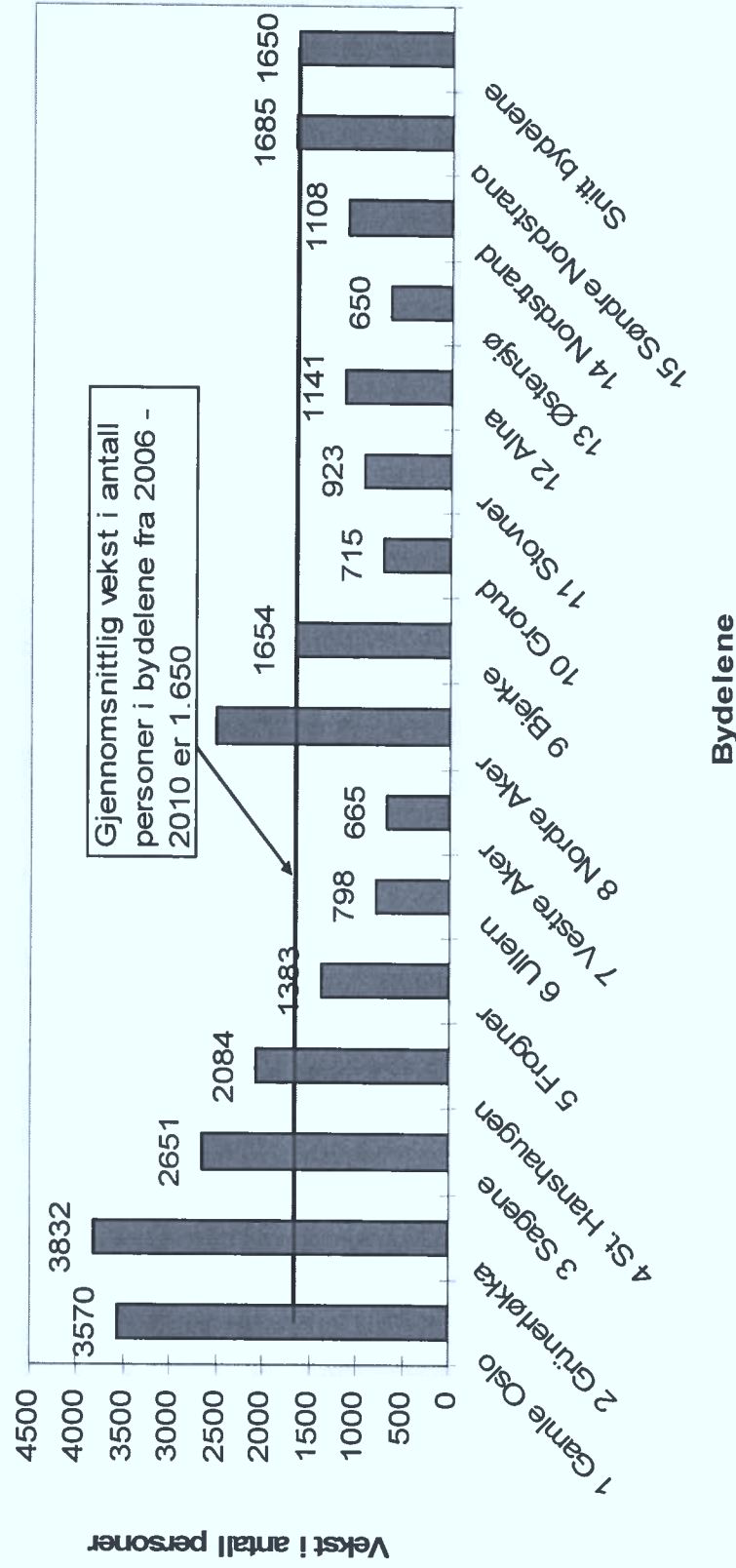


Befolkningsendringer i bydelene 2006-2007 i prosent



Befolkningsprognose fra 2006 – 2010 i absolutte tall - bydelsfordelt

Befolkningsprognose fra 2006 - 2010

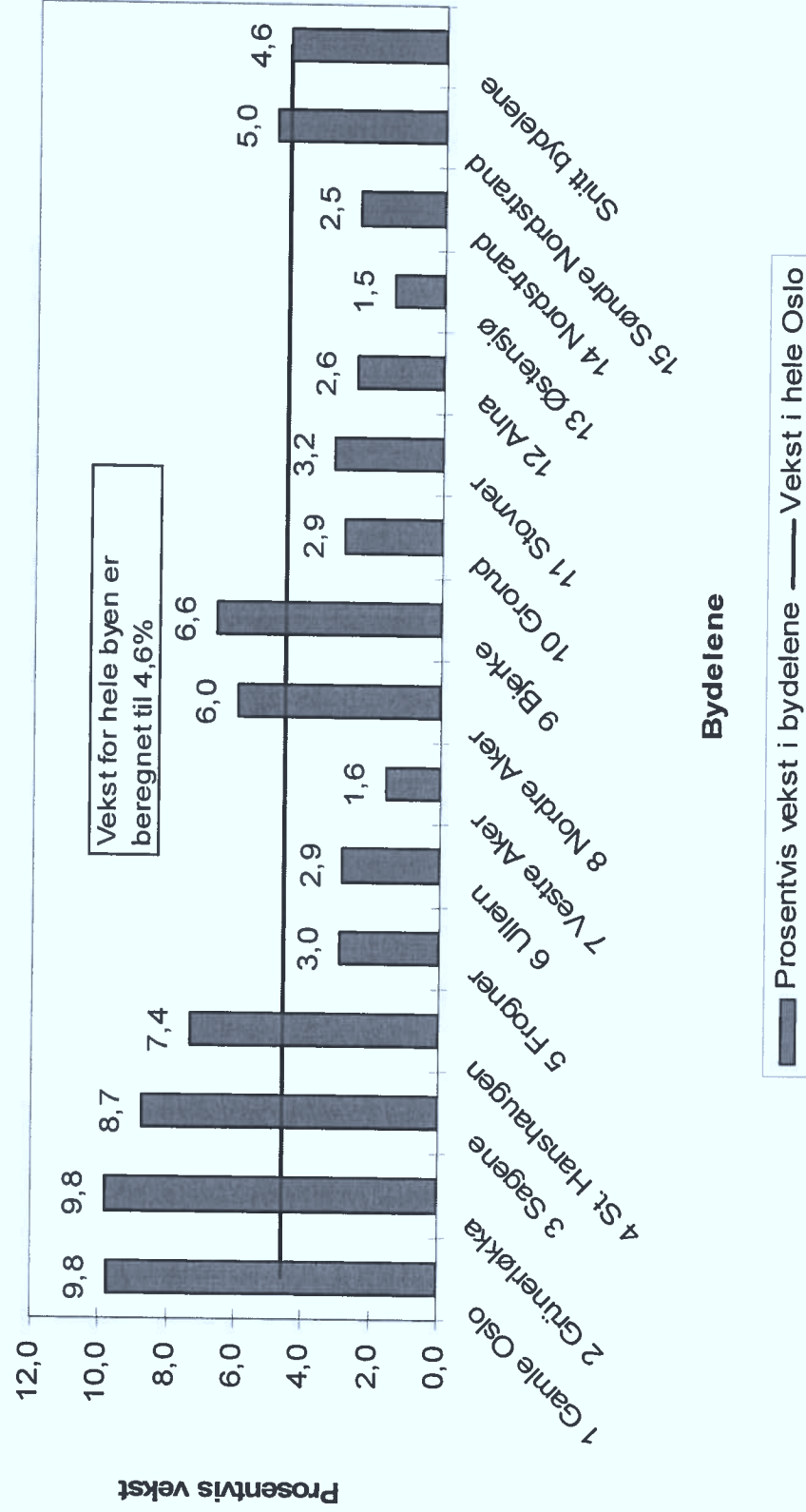


■ Bydelsvis vekst 2006-2010 — Gjennomsnittlig vekst i bydelene

Befolkningsprognose fra 2006 – 2010 i prosent

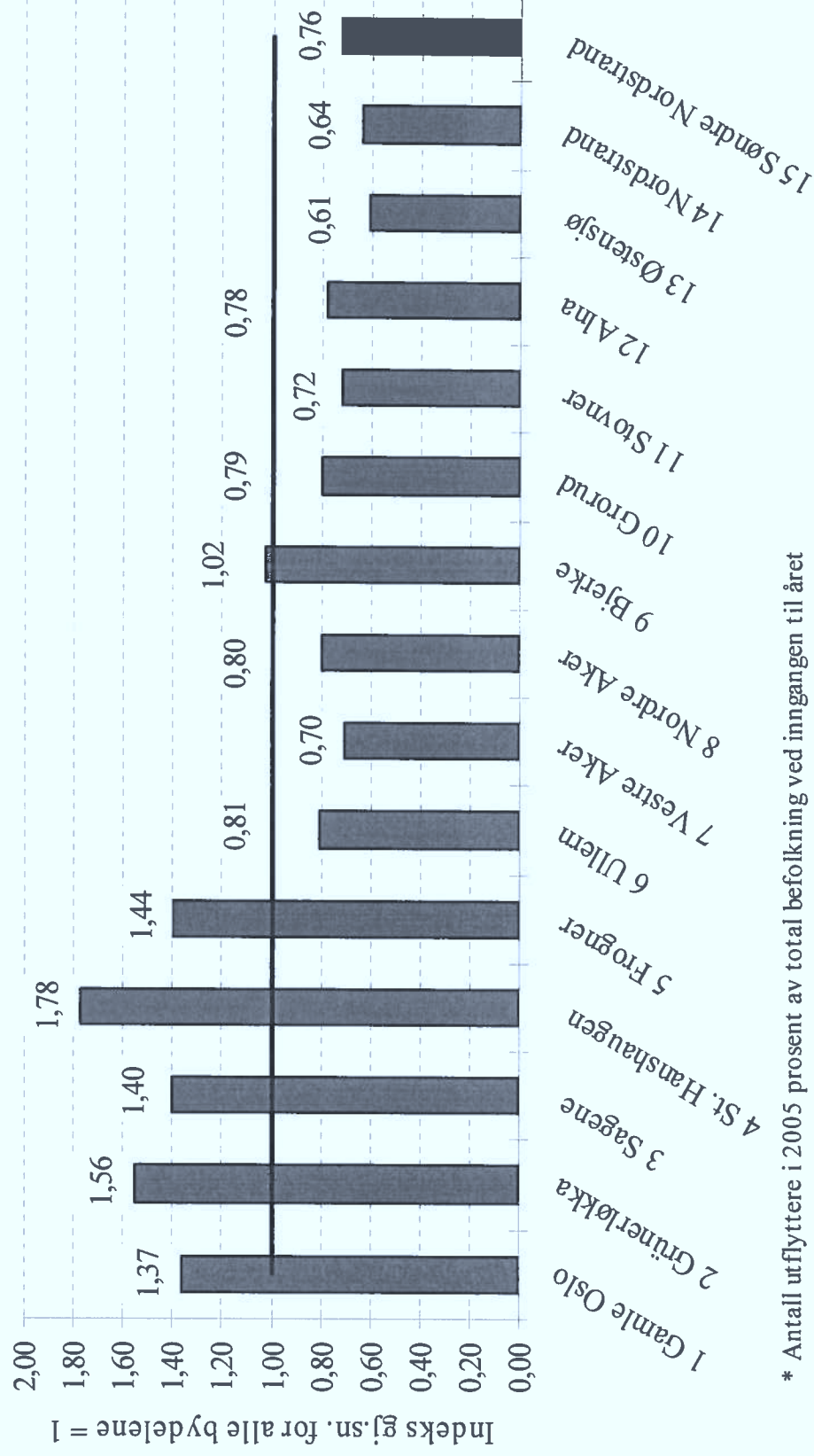
- bydelsfordelt

Prognoser for befolkningsvekst fra 2006 - 2010 for bydelene i prosent



Utflyttingshyppighet i bydelene i 2005 ifht gjennomsnittlig utflyttingshyppighet i bydelene

Figur 10. Utflyttingsrate* i Oslo i 2005 etter bydel. Indeks Oslo i alt = 1



* Antall utflyttere i 2005 prosent av total befolkning ved inngangen til året