

KOMMUNEN SOM AKTIV BOLIGPOLITISK AKTØR

Dato: 07.09.2018



BOLIGPOLITISK HANDLINGSPLAN 2015 - 2018
Nok og riktige boliger, på rett sted
Kortversjon - 16.03.15

Asker kommune
FORSLAG TIL ENDELIG BEHANDLING, NOVEMBER 2015
Boligpolitisk strategi for Asker 2015 – 2026

Hiltra kommune
2013 - 2017
Bustadpolitisk handlingsplan for Ullensvang herad
BOLIGPROG 2011 - 2017
Bustadpolitisk plan
Bustadpolitisk plan 2011 - 2016

BOLIGPLANER: En helhetlig boligplan staker ut den boligpolitiske kursen, og legger til rette for fungerende boligmarkeder. (Illustrasjon: Stina Samvisen/Husbanken)

Oslo kommune
Fornytt strategi for boligmarkedet
For et trygt boligmarked, bedre bolig, effektivt byggemarked og kortreist bolig

Oslo kommune
Strategi for boligmarkedet

Oslo kommune
Strategi
Bolig for velferd
Nasjonal strategi for boligpolitikken 2014-2020

Dokumentinformasjon

Oppdragsgiver:	Kommunesektorens organisasjon
Tittel på rapport:	kommunen som aktiv boligpolitisk aktør
Oppdragsnummer:	614177- 01
Oppdragsleder:	Erik Plathe
Tilgjengelighet:	Åpen

Abstrakt

Asplan Viak har gjennomført et prosessrettet FoU-prosjekt om kommunen som aktiv boligpolitisk aktør. Prosjektet bygger på informasjonsinnhenting om boligpolitikk i 17 kommuner og diskusjoner i 2 diskusjonssamlinger med deltagelse fra kommuner, Husbanken, næringslivet, forskningsinstitusjoner og KMD. Prosjektet har særlig vektlagt hva en helhetlig kommunal boligpolitikk omfatter, og viktige utfordringer i boligpolitikken forstått som bolig for alle.

Kommunene har ulike utfordringer i boligpolitikken fra kommuner i regioner med vekstutfordringer til kommuner som arbeider for å få til vekst. Kommunene i utvalget i dette prosjektet har særlig vektlagt høye boligpriser i knutepunkt og fortetningsområder som gjør det vanskelig å fremskaffe boliger til barnefamilier og innbyggere med «vanlige inntekter», at nybygging av leiligheter ikke frigir eneboliger slik det var forventet, boliger til eldre, nok boliger til ulike grupper vanskeligstilte som har krav på hjelp, levekårsutfordringer i noen områder, og fragmentert offentlig innsats som krever samordning.

I prosjektets underlag og diskusjoner er det pekt på noen særskilte utfordringer og dilemmaer i boligpolitikken. Dette gjelder vurderinger av og samarbeid om boligbehov og boligbyggebehov når perspektivet er bolig for alle, barnefamiliens situasjon i vekstområdene, samt sosioøkonomiske hensyn som del av en bærekraftig arealpolitikk.

Rapporten tar opp spørsmål om bærekraftig by- og tettstedsutvikling har hatt for ensidig fokus på klima, areal og transport, og i for liten grad sosioøkonomiske hensyn og bolig for alle. Sosial bærekraft innebærer også at vanskeligstilte, barnefamilier og andre boligsøkere med «vanlige inntekter» sikres mulighet for å bo i en klimavennlig by- og tettstedsstruktur, herunder muligheter til å eie egen bolig. Skal dette være mulig må det planlegges for det i den nære by- og tettstedsstrukturen, ikke bare i knutepunkter og transformasjonsområder.

Til tross for ulike utfordringer vil en helhetlig kommunal boligpolitikk ha noen felles hovedelementer som det må tas stilling til i den enkelte kommune. Boligbehovet forstått som bolig for alle og kommunens utfordringer i boligpolitikken må defineres, boligpolitiske mål, strategier og tiltak må forankres i kommunens plan- og styringssystem, og kommunene må velge virkemidler, organisering og samarbeid som svarer ut utfordringene.

I rapportens anbefalinger vektlegges en helhetlig boligpolitikk der bolig for alle er utgangspunktet, bedre analyser og samarbeid om boligbehov og boligbyggebehov, og utvikling av samarbeidet mellom kommunen og bolignæringen om bolig for alle. Det pekes også på behovet for bedre boligkompetanse i samhandlingen i samfunns- og arealplanleggingen mellom kommunene og regionale myndigheter.

Det anbefales at de statlige planretningslinjene for samordnet bolig, areal og transport revideres slik at det gis tydeligere statlige føringer om sosioøkonomiske hensyn og sosial bærekraft i arealpolitikken.

Forord

Asplan Viak har i perioden september 2017 til august 2018 gjennomført et prosessrettet KS FoU-prosjekt om kommunen som aktiv boligpolitisk aktør. I Asplan Viak har byplanlegger Sissel Nybro og planlegger Stian Rugtvedt bistått i informasjonsinnhenting fra kommunene og seniorrådgiver Rune Fanastølen Tuft bistått om kommunale tomteselskap. Seniorplanlegger May Britt Hernes og seniorplanlegger Erik Plathe har hatt ansvaret for diskusjonssamlinger, analyser og utarbeidelse av sluttrapport.

Henning Berby har vært fagkontakt hos KS.

I prosjektet har det gjennom informasjon, innlegg og diskusjon gitt mange viktige bidrag fra kommuner, fylkeskommuner, Husbanken, KMD, Entreprenørforening bygg og anlegg (EBA), Norsk eiendom, Akershus fylkeskommune og NIBR.

Vurderingene og anbefalingene i rapporten er Asplan Viak ansvarlig for. Prosjektets kilder går fram av fotnoter i rapporten.

Kongsberg, 07.09.2018

Erik Plathe
Oppdragsleder

May Britt Hernes
Kvalitetssikrer

Innhold

1. FOU-PROSJEKTETS INNRETNING	4
2. NASJONALE FØRINGER FOR BOLIGPOLITIKKEN.....	5
3. KOMMUNENES ARBEID MED EN HELHETLIG BOLIGPOLITIKK	7
3.1. Forankring av kommunenes boligpolitikk	7
3.2. Utfordringene i boligpolitikken.....	9
3.3. Vurderingene av boligbehovet	11
3.4. Boligforsyning og arealpolitikk	12
3.5. Samarbeid med private på overordnet nivå.....	14
3.6. Samarbeid med andre myndigheter om bolig.....	14
3.7. Kommunale tomteselskap	14
4. SÆRSKILTE UTFORDRINGER OG DILEMMAER	16
4.1. Kommunenes vurderinger av boligbehovet og boligbyggebehovet	16
4.2. Barnefamilienes situasjon.....	19
4.3. Bærekraftig arealpolitikk og sosioøkonomiske hensyn	20
5. HOVEDELEMENTER I EN HELHETLIG KOMMUNAL BOLIGPOLITIKK	22
6. REGIONENES ROLLE I BOLIGPOLITIKKEN	26
7. ANBEFALINGER.....	28

1. FOU-PROSJEKTETS INNRETNING

Boligpolitikk og kommunenes håndtering av boligpolitikken er en viktig del av samfunnsplanleggingen og gjennomføringen av samfunnsutviklingen i Norge. Temaet er komplekst både i form av at det berører mange samfunnstema og politikkområder, krevende sektorsamordning gjennom planlegging, forvaltningsoppgaver og tjenesteyting samt effektivt offentlig-privat samarbeid både i planlegging og gjennomføring. Det er store variasjoner i kommunenes utfordringer i boligpolitikken fra kommuner i sterke vekstregioner til kommuner som arbeider for å få til vekst.

Dette FoU-prosjektet har vært designet som et prosessorientert FoU-prosjekt der hovedhensikten har vært å få fram utfordringer, sentrale tema og hovedelementer i en helhetlig kommunal boligpolitikk.

Gjennom to diskusjonssamlinger med deltagelse fra kommuner, næringslivet, fylkeskommune, KMD, Husbanken, forskningsinstitusjoner og KS har viktige utfordringer og muligheter i kommunenes boligpolitikk blitt satt under diskusjon. I tillegg har temaet blitt diskutert i egen sesjon på den årlige kommuneplankonferansen 2018 og på et frokostseminar på Arendalsuka. Som grunnlag for diskusjonene i prosjektet og analysene i rapporten er det innhentet informasjon om boligpolitikk fra 17 kommuner i storbyregioner og regioner med mellomstore byer.

Formålet med FoU-prosjektet er å få oversikt over hvordan kommunene håndterer ulike typer utfordringer knyttet til boliger, og fremskaffe kunnskap og inspirasjon til kommunenes samfunnsutviklingsarbeid knyttet til boliger, og å fremskaffe grunnlag for å utvikle forslag til policy overfor statlige myndigheter.

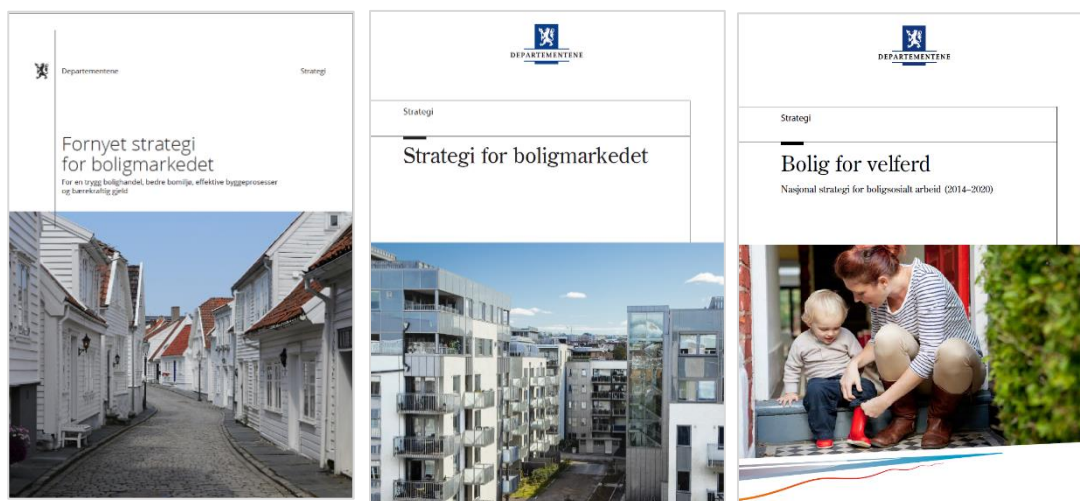
Sentrale problemstillinger i prosjektet er i hvilken grad kommunene har tydelige boligstrategier, hvordan kommer de til uttrykk og i hvilken grad blir de gjennomført, hvilke muligheter har kommunene for å håndtere boligpolitiske spørsmål enda bedre, i hvilken grad finnes det kommunale tomte-/boligutbyggingselskaper og hvordan virker disse, hvordan kan boligpolitiske mål håndteres gjennom regional planlegging, hvordan kan staten enda bedre legge til rette for kommunenes boligpolitikk.

Prosjektet har hatt en referansegruppe med representanter fra KMD, Husbanken, KS, Distriktsenteret, Forum for kommunale planleggere, en fylkeskommune og et boligbyggelag.

2. NASJONALE FØRINGER FOR BOLIGPOLITIKKEN

De nasjonale føringene for boligpolitikken kommer blant annet til uttrykk i;

- Regjeringens Strategi for boligmarkedet (2015)
- Fornyhet strategi for boligmarkedet (2018)
- Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020) *Bolig for velferd*



Figur 1.1 Sentrale dokumenter for den nasjonale boligpolitikken.

I Regjeringens fornyhet strategi for boligmarkedet går det fram at;

«Regjeringen vil legge til rette for at så mange som mulig som ønsker det skal kunne eie sin egen bolig. Ønsket om å eie sin egen bolig ligger dypt i den norske folkesjelen. Det handler om identitet. Og det handler om mental og økonomisk trygghet.

Å spare i egen bolig er for mange den enkleste og mest naturlige spareformen. Over tid har boligkapitalen økt betydelig i verdi. Det har bidratt til vanlige folks formuesvekst. En nedbetalt bolig er for mange pensjonister nøkkelen til økonomisk trygghet og frihet. Sparing i bolig er også et viktig kapitalgrunnlag for mange næringsinvesteringer, ikke minst i små- og oppstartsbedrifter.»

I Regjeringens strategi for boligmarkedet inngår flere tiltak som raskere planprosesser og styrking av lokaldemokratiet, forenkle byggetekniske krav, tiltak for økt produktivitet, tiltak for økt boligbygging i pressområder, tiltak knyttet til utlån og gjeldsforebygging, bruk av tilstandsrapport ved boligsalg, evaluering av garantireglene i bustadoppfølgingslova, lån fra Husbanken, boliglånsordningen fra Statens pensjonskasse, Stortingsmelding om forbrukerpolitikk.

I Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020) *Bolig for velferd*, går det blant annet fram at alle skal ha et godt sted å bo, alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet, og den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2 legger også viktige rammer for regional og kommunal boligplanlegging. Målsettingen er at planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, god trafiksikkerhet og effektiv trafikkavvikling. Planleggingen skal bidra til å utvikle bærekraftige byer og tettsteder, legge til rette for verdiskaping og næringsutvikling, og fremme helse, miljø og livskvalitet.

Utbyggingsmønster og transportsystem bør etter retningslinjene fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder, redusere transportbehovet og legge til rette for klima- og miljøvennlige transportformer. I henhold til klimaforliket er det et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Planleggingen skal legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet, med vekt på gode regionale løsninger på tvers av kommunegrensene.

3. KOMMUNENES ARBEID MED EN HELHETLIG BOLIGPOLITIKK

Som en del av grunnlaget for diskusjonene i FoU-prosjektet ble det innhentet informasjon fra kommuner om utfordringer og muligheter i arbeidet med en helhetlig boligpolitikk. Utvalget kommuner er basert på at kommunene har tilkjennegitt en satsing på helhetlig boligpolitikk i form av dokumenter og politiske vedtak.

Det er innhentet informasjon fra kommuner i ulike bo- og arbeidsmarkedsregioner med vekst, det vil si kommuner i storbyregioner, regioner med mellomstore byer og småbyregioner¹.

Informasjonsinnhenting ble gjennomført skriftlig i form av åpne spørsmål som ble besvart utfyllende av representanter i kommunene. Spørsmålene var knyttet til;

- Forankring av kommunens helhetlige boligpolitikk
- De viktigste utfordringene i boligpolitikken
- Hvordan boligbehovet vurderes i kommunen
- Boligforsyning og arealpolitikk
- Samarbeidet mellom kommunen og private som bygger og utvikler boligområder
- Samarbeidet med andre myndighet

Spørsmålene ble sendt ut til 20 kommuner hvorav 17 svarte. Svarene omfatter kommuner fra storbyer, mindre byer og mindre kommuner i storbyregionene

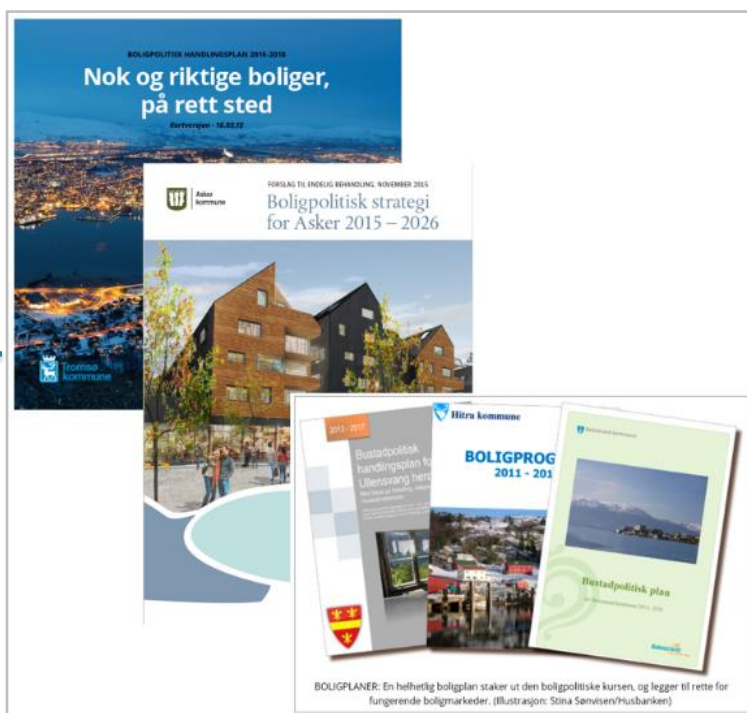
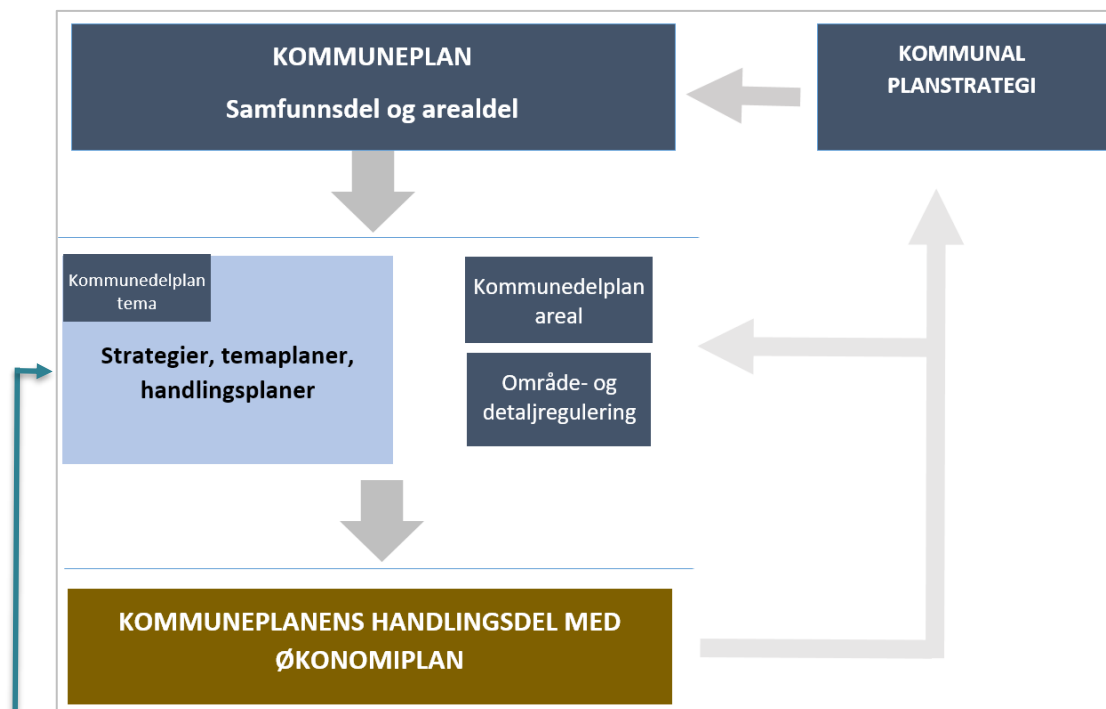
3.1. Forankring av kommunenes boligpolitikk

Med forankring av en helhetlige boligpolitikk menes her hvordan sammenhengene mellom den generelle boligforsyningen, boliger for vanskeligstilte, og kommunens rolle og ambisjoner i boligpolitikken er forankret i kommunens plan- og styringssystem.

Alle kommunene i utvalget har forankret boligpolitikken sin i plan, eller i planrelaterte dokument, men begrepene som brukes er ulike.

Det er et hovedinntrykk at den generelle boligpolitikken blir ivaretatt i kommuneplanens arealdel (og i mange tilfeller med føringer fra samfunnsdelen), mens det boligsosiale feltet blir ivaretatt i en egen plan, hovedsakelig i en boligsosial handlingsplan. Flere av kommunene har i tillegg egne boligpolitiske strategier, temaplaner eller meldinger med en helhetlig tilnærming til boligpolitikken.

¹ NIBR rapport 2013:1 Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA regioner.



Figur 3.1. Kommunene i utvalget har, i tillegg til å ta opp boligspørsmål i kommuneplanen, utarbeidet temaplaner, strategier og meldinger for utvikling av kommunens boligpolitikk. Bruken av begrepene strategi, temaplan og melding er ikke konsistent i de ulike kommunene slik at melding i en kommune kan ha samme innhold som en temaplan i en annen.

Følgende dokument er trukket frem for forankring av kommunens boligpolitikk:

- **Kommuneplan** som tar for seg den generelle boligforsyningen. Innholdet er ulikt, men sentrale tema er mål for fortetting, bolig- og befolkningsvekst og sikring av tilstrekkelig areal til bolig.
- **Boligosial handlingsplan** tar opp boligspørsmål i forhold til de gruppene som kommunene har et særlig ansvar (lovpålagt) for å ivareta.
- **Boligpolitiske strategier eller temaplaner**: Flere av kommunene oppgir å ha en egen plan for den helhetlige boligpolitikken i kommunen, der det brukes ulike begrep som boligstrategi, boligpolitisk strategi eller boligpolitisk handlingsplan.
- **Boligmelding** som redegjør for status og skisserer mulige tiltak og oppfølgingsområder som senere kan forankres i plan. Denne bærer mer preg av informasjon og inneholder ikke mål og strategier.
- Noen kommuner har **boligbyggeprogram** som en del av kommuneplanen eller boligpolitisk handlingsplan.

Andre dokument som nevnes av enkeltkommuner er samarbeidsavtale med Husbanken, eierstrategi for tomteselskap, rusplan og fattigdomsplan.

3.2. utfordringene i boligpolitikken

Kommunene i utvalget ble bedt om å definere de viktigste utfordringene i boligpolitikken. Alle kommunene i utvalget er i regioner med ulik grad av vekst og utfordringene er preget av dette.

I *storbyregionene og regioner med mellomstore byer* er hovedutfordringene med noe variasjon mellom de enkelte kommunene knyttet til:

- **Høye boligpriser i knutepunkt og fortetningsområder gjør det vanskelig å fremskaffe boliger til barnefamilier og innbyggere med vanlige inntekter**
- **For lite rotasjon i eneboligmarkedet**
For lite rotasjon i eneboligboligmarkedet. Nybygging av leiligheter frigir ikke eneboliger til familier slik det var forventet.
- **Boliger til eldre**
Eldre er en sammensatt gruppe som har ulike boligbehov som ikke i tilstrekkelig grad er fanget opp.
- **Nok boliger til ulike grupper vanskeligstilte**
Sikre nok boliger til ulike grupper vanskeligstilte, og de mest sårbare vanskeligstilte med behov for tilpasset oppfølging. Sikre god koordinering mellom bolig og tjenester for beboere med særlige behov.
- **Levekårsutfordringer i noen områder**
- **Fragmentert ansvar for boligpolitikken på offentlig side**

Prisdrivende knutepunkts- og fortetningspolitikk gir utfordringer for barnefamilie

Høye boligpriser i fortetningsområder og knutepunkt som bygges i tråd med nasjonal og regional politikk, ubalanse i tilbudet av ulike boligtyper og en manglende rotasjon i boligmarkedet ved at eneboliger ikke frigis slik det var forventet, pekes på som utfordring i flere av kommunene i storbyregionene og regioner med mellomstore byer. Dette rammer

barnefamilier og boligsøkende som defineres som «innbyggere med vanlige inntekter», men også ulike grupper vanskeligstilte fordi det er kostbart for kommunene å framskaffe kommunale boliger i disse områdene.

En av bykommunene har beskrevet utfordringene for barnefamiliene på følgende måte;

«Mange barnefamilier flytter ut av kommunen og bosetter seg i nabokommunene. Høye boligpriser og ønske om mer plass kan være en årsak til dette. Strengere krav til egenkapital har forverret situasjonen for mange. Det er en utfordring å bygge barnevennlig samtidig som man skal ta hensyn til økte krav om fortetting langs kollektivaksene. Vi har fått en tydelig bestilling fra politikerne om å se på dette i tilknytning til kommuneplanarbeidet.»

En annen har vist til boligmeldingen der det pekes på følgende utfordringer;

«Hvordan sikre at kommunen får nok boliger til å kunne ta imot forventet og ønsket befolkningsvekst? Hvordan sikrer kommunen tilstrekkelig rimelige boliger til å møte behov til innbyggere med vanlige inntekter?

Hvordan sikre at kommunen har et mangfoldig boligtilbud som kan møte den regionale konkurransen i boligmarkedet? Hvordan sikre at kommunen har boliger av god kvalitet?»

I småbyregionene er det til dels pekt på andre, men også tilgrensende utfordringer som:

- Sikre et tilfredsstillende tjenestetilbud som er tilgjengelig der folk bor i hele kommunen
- Tilstrekkelig tilgang til mindre leiligheter/boenheter også utenfor sentrumsområder der prisene i det lokale markedet kan være for høye.
- Mangel på utleieboliger
- Legge til rette for at innbyggere i hovedsak etablerer seg i det ordinære boligmarkedet uten behov for kommunal bistand blant annet gjennom en kombinasjon av tiltak innen funksjonstilpasning av eldre boligmasse, velferdsteknologi og folkehelse/rehabilitering.

Fragmentert ansvar for boligpolitikken

Mange av kommunene har, med noe ulik tilnærming, pekt på at boligpolitikken er **fragmentert** på ulike kommunale etater, kommunale selskap og offentlige og private aktører. Dette reiser en rekke utfordringer som berører intern organisering i kommunen, samarbeidet med andre offentlige myndigheter og med private. Samarbeid på tvers av sektorer og implementering i kommunens planverk framheves som avgjørende for å lykkes.

En av bykommunene har beskrevet utfordringen på følgende måte:

«Boligpolitikken preges av mange aktører, lite koordinering og strukturelle begrensninger innenfor for eksempel finansiering fra Husbanken, som kun støtter kommunale prosjekter til vanskeligstilte/beboere med særskilte behov. Det er behov for styrket gjennomføringsevne og økt samarbeid på tvers internt i kommunen og mellom offentlig og private aktører.»

Glidende overgang mellom sosioøkonomiske utfordringer og boligsosiale behov

Det blir videre pekt på at sosioøkonomiske aspekter i forhold til det boligsosiale (de som har krav på hjelp) er en glidende utfordring. En av kommunene i småbyregionene har beskrevet denne utfordringen på følgende måte:

«Stadig færre vanskeligstilte har rett til bostøtte.

Behov for støtte til tilpasning av bolig kan oppstå akutt (sykdom, skade eller fødsel av funksjonshemmede barn). Redusert boligtilskudd fra Husbanken gjør det krevende for kommunen å sikre at nødvendig støtte er tilgjengelig i slike tilfeller.

Kommunen ønsker at alle mottakere av startlån og tilskudd også skal ha grunnfinansiering fra privat bank. Det gir låntager trygghet når den kommunale støtten fases ut, og Husbankens virkemidler rekker til å avhjelpe flere vanskeligstilte på boligmarkedet. Det er et krevende arbeid, og dessverre er det mange saker hvor det ikke lar seg gjøre. Vi ser at de lokale bankene har ulike rutiner, og kommune er i stadig dialog med dem om hvordan de kan støtte opp om den boligsosiale politikken

Stadig flere blir vanskeligstilt på boligmarkedet på grunn av eskalerende kortsiktig gjeld. Dette gjelder også husstander med relativt stabil og god inntekt.»

Flere kommuner peker også på at det tar lang tid og er ressurskrevende prosesser å få fram boliger for vanskeligstilte på boligmarkedet der det er spesielle krav til boligene. Enkelte peker også på at det er ulikt i kommunene om de statlige virkemidlene brukes fullt ut, og at dette kan gå ut over de som trenger det i boligmarkedet.

3.3. Vurderingene av boligbehovet

Kommunene ble bedt om å redegjøre for hvordan boligbehovet i kommunen blir vurdert, om de samarbeider med næringslivet i vurderingene, hvilke utfordringer det er knyttet til vurderingene og om de ser behov for forbedringer i arbeidet med boligbehov.

Det er to gjennomgående trekk ved kommunenes vurderingene av boligbehovet:

- **Boligbehovet generelt** vurderes på bakgrunn av befolkningsframskrivninger og/eller mål om befolkningsvekst i kommuneplanen. Flere kommuner oppgir at de bruker modellverktøyet KOMPAS, andre at dette baseres på SSBs befolkningsframskrivninger. I enkelte regioner oppgis det å være en regional koordinering av befolkningsframskriving og boligbehovsvurderinger.
- **Boligbehovet for vanskeligstilte** vurderes i samarbeid med førstelinjetjenesten i kommunene (NAV, barnevern, flyktningkontor, forvaltningskontor for helse- og omsorg mv). Flere peker også på samarbeid med Husbanken om boligsosiale analyser/kartlegging av vanskeligstilte på boligmarkedet som grunnlag for behovsvurderingene.

Det synes å være få kommuner som integrerer sosioøkonomiske aspekter for eksempel rettet mot situasjonen for boligsøkende med «vanlige inntekter» ved vurderingene av boligbehovet, selv om dette er pekt på som en utfordring.

Det er få av kommunene i utvalget som oppgir at de har et samarbeid med næringslivet i vurdering av boligbehovet med unntak av bruk av tilvisningsavtaler². I enkelte kommuner er det imidlertid et nært samarbeid med næringslivet med hensyn til blant annet tidspunkt for realisering av boligprosjekter. Dette ser ut til å være særlig utviklet i en region (Rogaland). I disse kommunene framheves dette samarbeidet som en viktig del av arbeidet med å vurdere boligbehovet.

En bykommune beskriver samarbeidet om det generelle boligmarkedet på følgende måte:

«Kommunen samarbeider med næringslivet og de som bygger boliger i vurderingene av boligbehov. De større aktørene sender inn tre ganger årlig opplysninger om hvilke boligprosjekt som er underveis og hvilken fremdriftsplan. Boligforum er møtestedet mellom boligutbyggere og kommunen, et forum som er ledet av ordfører med ca. et møte pr halvår.»

De fleste kommunene beskriver at de har et godt grep på boligbehovsvurderingene. Noen peker på behov for enkelte forbedringer som;

- Bedre tverrsektorielt samarbeid i kommunen herunder med planavdelingen
- Bedre kvalitative behovsanalyser i forhold til økonomisk svakere grupper og ulike grupper eldre med stor variasjon i helsetilstand
- Enklere innsamling av aktuelle data og sammenligning mellom kommuner med tilsvarende størrelser
- For lite tilgang på data i sann tid kombinert med framskrivninger

Ellers peker flere kommuner på at de har oversikt over boligbehov, men boligmassen i kommunen er av ulike grunner ikke i samsvar med befolkningens behov, ønsker og muligheter.

3.4. Boligforsyning og arealpolitikk

Kommunenes arealpolitikk og gjennomføring av arealpolitikken er et viktig virkemiddel for å skaffe tilveie nok boliger til ulike boligbehov. Det ble her bedt om synspunkter på to hovedspørsmål;

- Sosioøkonomiske hensyn og arealpolitikk
- Kommunens planberedskap for boligutvikling

Sosioøkonomiske hensyn og arealpolitikk

Som det går fram under kommunens beskrivelse av utfordringer oppgir kommuner i storbyregionene og enkelte kommuner i regioner med mellomstore byer at høye priser i knutepunkt og sentrale transformasjonsområder er utfordrende for mange boligsøkende. Det pekes også på at høye priser også kan komme i kombinasjon med manglende bokvalitet for barn og barnefamilier.

² Avtale mellom utleier og kommune for å skaffe tilveie utleieboliger. Avtalen gjør at kommunen kan henvise sine boligsøkere til eiere/forvaltere av de boligene som er bundet av tilvisningsavtalen. Kommunen skal kunngjøre behov. Avtalen gjelder for 20 år fra utbetaling av grunnlånet, og skal være tinglyst på eiendommen. Kommunen henviser sine boligsøkere til boligene, men leieavtalen inngås mellom utleier og boligsøkeren. Kommunen har ingen forpliktelser i forhold til selve leieforholdet. Kilde: Husbanken.

Når det gjelder virkemidler for å møte utfordringene peker svarene fra kommunene i to retninger. Den ene er betydningen av å etablere varierte boligstørrelser, sosial infrastruktur som skole og barnehager, gode uterom, og gode oppvekstvilkår for barn i knutepunkt og sentrale transformasjonsområder. Dette er en nødvendig forutsetning for at barnefamilier skal velge å bo i de nasjonalt prioriterte utbyggingsområdene, men adresserer ikke de sosioøkonomiske utfordringene.

Den andre retningen går direkte på de sosioøkonomiske utfordringene. Her pekes det på tre type virkemidler som dels henger sammen:

- Aktiv bruk av kommunal grunn der man gjennom klausuler tilrettelegger for ulike kjøpegrupper.
- Tettere samarbeid mellom kommunen, Husbanken, boligbyggelag og private om et større utbud av boliger for boligsøkende med vanlige inntekter.
- Utvikling av nye virkemidler der staten gjennom Husbanken bør få en ny rolle.

Når det gjelder en aktiv bruk av kommunal grunn for å tilrettelegge for ulike kjøpergrupper så henviser kommunene i hovedsak til eksempler utenfor knutepunkt og sentrale transformasjonsområder. Enkelte av kommunene peker på at ambisjonen er å utvikle disse virkemidlene mot knutepunkt og sentrale transformasjonsområder på et senere tidspunkt.

Eksempler på tiltak fra kommunene i utvalget for å møte de sosioøkonomiske utfordringene i boligpolitikken.

- Føringer for utbygging av boliger på kommunal grunn med klausul om at en viss andel av boligene skal være rimelige og forbeholdes førstegangskjøpere.
- Samarbeid mellom kommunen, kommunalt tomteselskap og Husbanken der en har valgt ut en målgruppe som oppfyller kriteriene for startlån. Det inngås samarbeid med boligutbygger som planlegger og bygger boligene ut fra gitte kriterier på størrelse og kvadratmeterpris. Kommunen har tilbakekjøpsrett de tre første årene (klausulering).
- Leie til eie-modell i samarbeid mellom kommune, boligbyggelag og Husbanken der kommunen tilbyr tomt for utbygging.
- Etablererboliger i samarbeid mellom kommunen, boligbyggelag og private
- Utvikling av kommunale tomter som selges til selvkost

Kommunenes planberedskap for boligutvikling

Alle kommunene i utvalget oppgir i sine tilbakemeldinger at de har en god planberedskap for boligutvikling. Flere oppgir at de har avsatt betydelig større areal til boligutvikling enn vekstmål i kommuneplanen og vurderinger av boligbehov skulle tilsa. Styringen av planberedskapen skjer gjennom rullering av kommuneplanens arealdel. Enkelte kommuner oppgir at det også vurderes å ta ut boligområder som ikke blir realisert innen rimelig tid.

Når det gjelder strategier for å sikre at boligområder faktisk blir bygget ut er svarene ulike. Enkelte peker på at de ikke har gode nok strategier, eller at det arbeides med å få etablert dette blant annet gjennom en kommunal utbyggingsplan.

Flere vektlegger områdemodeller for finansiering av felles offentlig infrastruktur³ med bruk av utbyggingsavtaler i prioriterte utbyggingsområder som en viktig strategi for å sikre gjennomføring av utbygging i transformasjonsområder.

3.5. Samarbeid med private på overordnet nivå

Det er stor spredning i tilbakemeldingene fra kommunene med hensyn til hvordan det samarbeides med næringslivet på mer strategisk og overordnet nivå, og ikke bare når private utarbeider detaljreguleringsplaner eller gis private arealinnspill ved kommuneplanrevisjoner.

Noen kommuner oppgir at det er jevnlig dialog og møter mellom kommunen og private om den generelle boligutvikling eller når det utarbeides boligplaner (meldinger, strategier). Flere oppgir også at det er gjort vedtak om at det skal være en tettere dialog med næringslivet. I enkelte kommuner er det etablert felles arenaer mellom kommunen og boligutviklere som møtes 3-4 ganger i året.

3.6. Samarbeid med andre myndigheter om bolig

Nesten alle kommunene i utvalget oppgir at de samarbeider med Husbanken på boligfeltet. De benytter seg av Husbankens virkemidler som startlån og bostøtte. I tillegg er flere med i ulike nettverk, program og satsninger som Husbanken har. Samarbeidet med Husbanken går både på kompetanseutvikling, tilskuddsordninger, tjenesteutvikling og organisering og er hovedsakelig rettet mot det boligsosiale feltet.

Noen av kommunene oppgir at det samarbeides med vegvesenet og fylkeskommunen. Dette dreier seg hovedsakelig om samarbeid omkring areal- og transportplan, der det blant annet samarbeides om boligbehovsanalyser. Enkelte av kommunene i utvalget oppgir at de samarbeider med nabokommuner. Dette er samarbeid om behovsanalyser, befolkningsprognoser og boligstrategier. Enkelte kommuner har også et felles boligbyggeprogram med nabokommuner som inngår i et felles bo- og arbeidsmarked.

3.7. Kommunale tomteselskap

Enkelte kommuner har etablert kommunale tomteselskap som aksjeselskap eller foretak som virkemiddel i boligpolitikken. Basert på en nettsøk er det i dette prosjektet identifisert 9 kommunale tomteselskap der kommunen har flertall på eiersiden, og deres formål, slik det går fram av nettsidene er å fremskaffe tilrettelagte tomter for boligforsyningen i respektive kommuner.

³ Modeller for finansiering og kostnadsfordeling av felles offentlig infrastruktur i større områder for by- og tettstedsområder der flere grunneier/utbyggere og eventuelt kommunen og andre aktører har ansvar for gjennomføring. Modellene etableres av kommunen enten som et overordnet grunnlag for forhandling av utbyggingsavtaler eller gjennom overordnet utbyggingsavtale (områder med få større grunneiere/utbyggere).

De fleste selskapene har til hovedformål å tilrettelegge og selge tomter (bolig- eller næringstomter), og synes således å være mer et finansielt enn helhetlig boligpolitisk verktøy for sine eiere (kommuner). Samtidig kan tomteselskapene i sin operative virksomhet ha boligpolitiske aktiviteter som ikke direkte framgår av eierstrategien.

De tydelige unntakene er tomteselskapene i Sandnes og Lindås, der eierne synes å ha et bevisst forhold til å bruke tomteselskapene som et redskap for å nå helhetlige boligpolitiske mål.

Frå bustadsosial handlingsplan:

Bustader for personar som har vanskar med å komme inn på bustadmarknaden

Lindås Tomteselskap AS har i samarbeid med Lindås kommune gjennom dei siste åra arbeid med ein modell for framskaffing av rimelege bustader for personar som har vanskar med å komme inn på bustadmarknaden. Modellen baserer seg på prosjekt der en har ei ferdigregulert tomt, fastsett antal leilegheiter, storleik og pris pr eining. Desse føresetnadene ligg klare allereie i konkurransegrunnlaget for bygging av prosjektet. Kommunen har tildelingsrett på eit gitt antal einingar. Einingane vert tildelt søkarar som oppfyller gitte kriterier innanfor Husbankens startlånordning. Bustadene vert finansiert gjennom Husbanken sitt grunnlån, kommunal startlånordning og evt tilskot. Søkarar som får tildelt leilegheit i desse prosjekta vert sjølveigarar.



 VI BYGGJER ALVER KOMMUNE

Figur 3.2 Eksempel på hvordan Lindås tomteselskap er et boligpolitisk verktøy for kommunen. Kilde: Innlegg fra Ørjan Raknes Forthun, rådmann Lindås kommune på diskusjonssamling 25.04.2018.

4. SÆRSKILTE UTFORDRINGER OG DILEMMAER

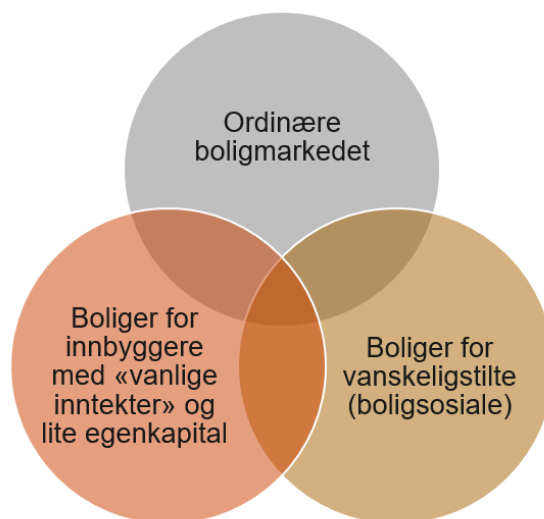
I analysene av underlaget og prosjektets diskusjoner har særlig tre tema pekt seg ut. Bolig for alle og vurderingene av boligbehovet og boligbyggebehovet, barnefamilienes situasjon, og bærekraftig arealpolitikk og sosioøkonomiske hensyn. I dette kapitlet er disse temaene drøftet nærmere.

Det er viktig å understreke at kommunene sammen med byggenæringen bidrar til at det både kan bygges boliger og gis et boligtilbud til de fleste i Norge i dag. Situasjonen varierer også mye i ulike deler av landet, både mellom regioner og innenfor regioner. Problemstillingene og dilemmaene som tas opp her må sees i dette lyset. Formålet er å få fram problemstillinger som har betydning for hvordan kommunene i årene framover, i samarbeid med private og offentlige aktører, enda bedre kan bidra til å møte de nasjonale målene om bolig for alle, og at så mange som mulig som ønsker det skal kunne eie sin egen bolig med god bokvalitet i et godt bomiljø.

4.1. Kommunenes vurderinger av boligbehovet og boligbyggebehovet

Boligbehovet og boligbyggebehovet har vært en gjennomgående problemstilling i dette FoU-prosjektet, og spenner fra hvordan boligbehov og boligbyggebehov defineres til hvilke metoder som brukes, og hvem som trekkes inn i vurderingene. Bedre metoder og prosesser for å vurdere boligbehov er også adressert av prosjektets referansegruppe, kommuner og næringslivet som har deltatt i prosjektets diskusjonssamlinger.

Flere av de boligpolitiske planene fra kommunene det er innhentet informasjon fra peker på et «tredelt boligbehov» med glidende overganger. Et ordinært boligmarked, boliger for vanskeligstilte, og boliger for innbyggere med «vanlige inntekter» og lite egenkapital. Innbyggere med «vanlige inntekter» kan ikke defineres entydig. I vekstregioner med høye boligpriser og en arealpolitikk som prioriterer fortetting og knutepunktutvikling kan dette for eksempel gjelde barnefamilier med lite egenkapital og andre som ikke blir definert som vanskeligstilte. Det reiser også spørsmål om hvordan det kan forebygges at innbyggere blir vanskeligstilte i boligmarkedet.



Figur 4.1 Flere av de boligpolitiske planene fra kommunene det er innhentet informasjon fra i dette prosjektet peker på et «tredelt boligbehov» med glidende overganger.

NIBR-rapport 2013:25 *Fremtidige boligbehov*

Rolf Barlindhaug ved NIBR problematiserte i en av diskusjonssamlingene ulike sider ved vurderinger av boligbehov med utgangspunkt i NIBR-rapport 2013:25⁴. Her ble det innledningsvis presisert at det er viktig å være klar over forskjellen mellom boligbehov og boliggetterspørrelse. Økonomer bruker ikke behovsbegrepet, men ressurser (inntekt), preferanser og relative priser for å bestemme etterspørrelse. Spørsmålet er hva kommunene skal planlegge etter.

SSBs befolkningsprognoser for kommuner baseres på trendforlengelser av innenlandsk flytting og framtidig innvandring fra utlandet, men vurderer ikke boligtilbud eller boliggetterspørrelse. KOMPAS-modellen lager befolkningsprognoser på kommunenivå og delområder i kommunene blant annet basert på framtidig boligbyggeprogram og historiske rater for hvem som flytter inn i hvilke nye boliger. PANDA-modellen har flere muligheter, men er ingen boliggetterspørrelsesmodell, men har faste rater for hvem som flytter inn i hvilke nye boliger (basert på historie).

Barlindhaug pekte videre på at boligbehovsberegninger kan ta hensyn til endringer i aldersstruktur og fordeling på par og enslige, men framtidig økonomisk utvikling kobles ut. Det tas følgelig ikke hensyn til om private finner det ulønnsomt å bygge, om statlige føringer begrenser tilbudssiden eller endringer i preferanser (hustype, størrelse).

I NIBR-rapport 2013:25 pekes det i denne sammenhengen på at behovsbegrepet blant markedsaktører og husholdninger forstås oftest som boliggetterspørrelse og som boligpreferanser. Det pekes videre på at det ikke er uproblematisk å anvende preferanser i sammenheng med boligforsyning både fordi det tas for gitt et perfekt marked, der aktørene forventes å ha all nødvendig kunnskap om boligmarkedet som deres preferanser baseres på, og fordi det ikke nødvendigvis er samsvar mellom hvilke boligpreferanser husholdet har og hva man har mulighet til å gjøre.

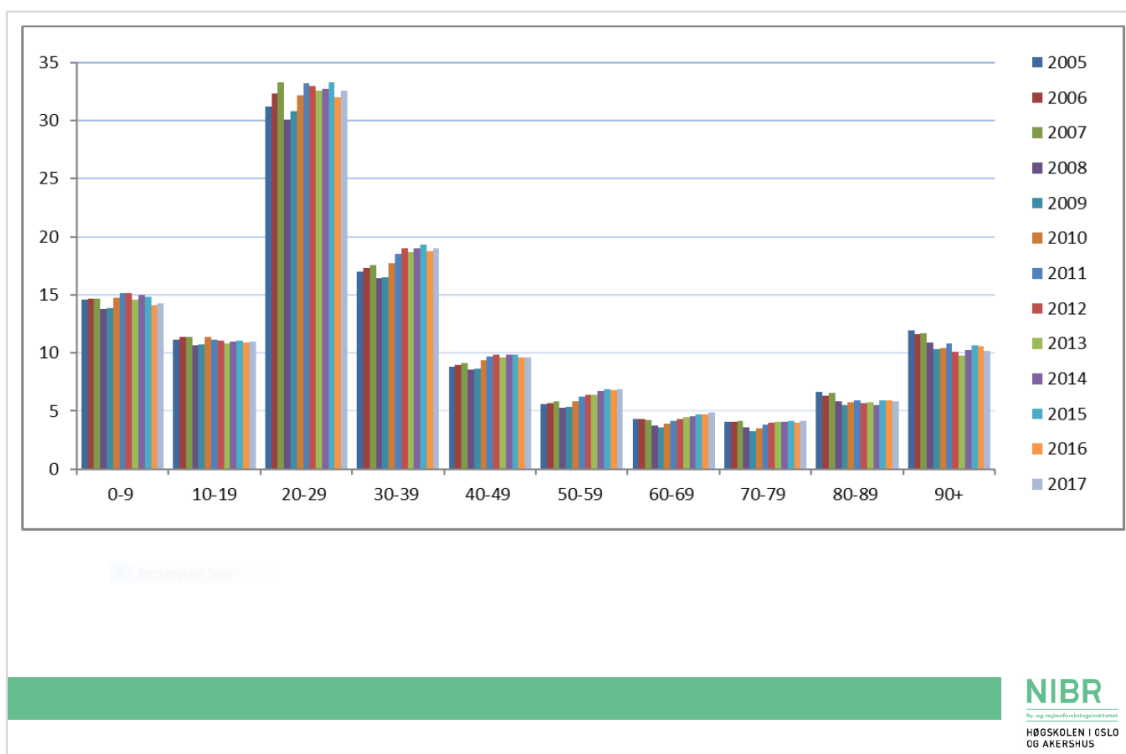
Eldres boligbehov har stor betydning for utviklingen i boligbyggebehovet

Både i diskusjonsamlingene og i NIBR-rapport 2013:25 er boligbehovet til eldre vektlagt. Andelen eldre i befolkningen framover vil øke og hvilke boliger de vil ønske for sine eldre dager vil ha stor betydning for boligbyggebehovet. Barlindhaug pekte i sitt innlegg på at eldre i stor grad bor i småhus og at flyttfrekvensene er lave for aldersgruppene 50-80 år jf. figur 4.2. Hovedtrendene er at eldre i hovedsak vil bo der de bor i dag, noe som medfører at de i stor grad blir boende i småhus.

De lave flyttfrekvensene for eldre vektlegges av flere av kommunene i dette prosjektet som peker på at boligrotasjonen⁵ ikke fungerer slik det har vært lagt til grunn. Dette utfordrer en utbredt vurdering av bolig- og boligbyggebehov i flere vekstregioner der det forutsettes at omfanget av eksisterende småhus og boligrotasjon vil gjøre at det ikke er behov for å bygge tett/lav bebyggelse til for eksempel barnefamilier.

⁴ NIBR-rapport 2013:25 *Fremtidige boligbehov*, Marit Ekne Ruud, Rolf Barlindhaug og Siri Nørve.

⁵ Eldre flytter ut av småhus og frigir disse til barnefamilier og boligsøkende med behov for større plass.



Figur 4.2 Flyttefrekvenser i perioden 2005-2017 som viser lave og mindre endringer i flyttefrekvensene for gruppen 50-80 år i perioden 2005-2017. (Kilde: Rolf Barlindhaug innlegg på diskusjonssamling 24.04.2018).

I diskusjonssamlingene ble det blant annet pekt på at dersom eldre flytter så flytter de i nærheten av der de har bodd. Da må det også kunne utvikles et boligtilbud i disse områdene. Det ble også pekt på boligsøkende eldre som ønsker å flytte fra distrikt til by der barna, men får lite for boligene som selges og har problemer med å komme inn i boligmarkedet. Andre pekte på eldre med ulike type hjelpebehov, og utviklingen i velferdsteknologi som kan gjøre at eldre kan bo lenger hjemme i egen bolig.

Bedre analyser og samarbeid om boligbehov og boligbyggebehov

Det har vært gjennomgående enighet blant kommuner, næringslivet og øvrige deltagere i diskusjonene i dette prosjektet at analysene og metodene for vurdering av bolig- og boligbyggebehov er mangelfulle og trenger utvikling. Det er også behov for et bedre samarbeid mellom kommunene og bolignæringen om boligbehov for å skape en felles forståelse for tilpasninger og utfordringer som må løses. Flere kommuner peker også på bedre fag- og sektorsamordning internt i kommunene, og samarbeidet med kompetanseorgan som Husbanken.

Entreprenørforeningen bygg og anlegg (EBA), som har deltatt i prosjektets diskusjonssamlinger, vektlegger at dette også er en utfordring på privat side, og at det mangler felles gode analyser av boligbehov. Det pekes på at verden endrer seg i forhold til behov, og at det er viktig med felles forståelse for hvordan man skal tilpasse seg. Næringslivet ønsker å være med å diskutere boligbehov på mer strategisk nivå. Husbanken pekte på at det også er et potensiale for å se de offentlige virkemidlene i sammenheng med private når boligbehovet er klarlagt. Hva kan de private bidra med sammen med kommunen for å løse boligbehovet?

Underlaget i dette prosjektet peker klart i retning av at dagens boligbehovsvurderinger i for stor grad bygger på dels usikre befolkningsprognoser og vekstmål i kommuneplanen, og i for liten grad tar inn sosioøkonomiske aspekter og den kompleksiteten boligbehovet har når bolig for alle er utgangspunktet.

For kommuner som ønsker å ta en rolle som aktiv boligpolitisk aktør vil gode boligbehovsvurderinger være av stor betydning og et viktig grunnlag for utvikling av boligpolitikk, arealpolitikk og valg av virkemidler. Det vil også være et viktig grunnlag for næringslivet som skal levere boliger samfunnet har behov for.

4.2. Barnefamilienes situasjon

Boliger til barnefamilier med «vanlige inntekter» med lite egen kapital og førstegangsetablerere er pekt på som en tydelig utfordring både i storbyregionene og i regioner med mellomstore byer. Det pekes på at mange barnefamilier flytter ut av byene, der høye boligpriser og ønske om mer plass kan være en av årsakene. Det pekes også på at det er vanskelig å bygge barnevennlig med høye krav til fortetting i og i tilknytning til kollektivknutepunkt og akser.


Også i regioner med mellomstore byer pekes det på de samme utfordringene. Det er et ønske om å gi botilbud til barnefamilier i byer og tettsteder, men mange nye større boliger blir kjøpt av boligkjøpere eldre enn 50 år. NIBR peker også i sin rapport «*Fremtidige boligbehov*» på at eldre i preferanseundersøkelser ikke ønsker å renonsere mye på boligarealet ved flytting. Dette er også i stor grad en kapitalsterk gruppe som kan «konkurrere» ut for eksempel barnefamilier med «vanlige inntekter» og begrenset med egenkapital.

Hvem bygd for? Hvem kjøper?

Høst 2014 – en forenklet opptelling der og da

- Godt voksne 50 ++
- Lavblokk (Tårnhaven og Atriumshaven)
5 av 56 er under 50 år, 14 av 56 er under 60 år
- Rekkehus (Nordviken)
5 av 23 er under 50 år, 13 av 23 er under 60 år
- Rekkehus/flermannsboliger (Lund-Vold)
så langt halvparten over 50 år

Også ønsker kommunen seg barnefamilier


ÅPEN HODDG PÅLITELIG HELHETLIG

Figur 4.3 Utsnitt Hamar kommunes innlegg på diskusjonssamling 29.11.2017 som illustrerer problemstillinger knyttet til barnefamilienes boligbehov i regioner med mellomstore byer.

Erfaringer fra andre regionsentre⁶ viser at boligstørrelse har mye å si for barnefamiliens valg. Barnefamilier med flere barn søker boliger i sentrum med en størrelse på om lag 120 m² eller større til en pris de kan leve med. Får de ikke det, søker de boliger mer perifert. Det ble her også pekt på at beliggenhet/produksjonskostnader pr. m² for blokkbebyggelse er betydelig høyere enn tett/lav bebyggelse i tre.

Norge står nå foran en «yngrebølge»⁷ som nå kommer i en fase der de skal etablere familier. Som følge av store fødselskull på slutten av 80-tallet og 90-tallet vil det på landsbasis være 23% flere i alder 25-35 år de kommende årene. I de foregående årene har «yngrebølgen» skapt store behov innenfor barnehage og skole og disse vil nå etterspørre familieboliger. Toppen av bølgen vil i 2024 være kommet opp i midten av 30 årene. Det pekes i TØI-rapporten på at «yngrebølgen» i utgangspunktet er svært skjevt regional fordelt i sentraliserende retning. Årsaken er at en stadig mer sentraliserende flytting i familiebefolkningen har gitt større effekter i sentral strøk. De fleste storbyregionene har utsikt til omkring 40 prosent økning i aldersgruppen. Det er her grunn til å bemerke at TØI-rapporten ble utarbeidet før de tendensene en nå ser med fallende befolkningsvekst i storbyene og utflytting/manglende innflytting av barnefamilier.

Samlet peker både «yngrebølgen» og de utfordringene barnefamiliene har på boligmarkedet i retning av at barnefamiliene må vies oppmerksomhet i boligforsyningen og arealpolitikken framover. Mye tyder på at både økonomisk bæreevne og bokvalitet gjør at mange barnefamilier må bosette seg utenfor knutepunkt og transformasjonsområder. Mange barnefamilier med «vanlige inntekter» finner dermed i liten grad boløsninger som er i samsvar den nasjonale politikken for samordnet bolig, areal og transport slik den praktiseres i dag. Dette kan ikke barnefamiliene belastes for eller løse selv, men må planlegges.

4.3. Bærekraftig arealpolitikk og sosioøkonomiske hensyn

Bolig for alle handler om attraktivitet og livskvalitet der steds kvalitet og bokvalitet er viktige forutsetninger. Det utvikles mange gode steder og boliger med god bokvalitet gjennom arealpolitikken og leveranser fra boligutviklere i Norge i dag. Situasjonen i Norges byer og tettsteder er også svært varierte.

Bærekraftig by- og tettstedsutvikling med fortetting og knutepunktutvikling er en viktig del av den nasjonale, regionale og lokale arealpolitikken. De statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging⁸ og oppfølgende regionale planer legger de overordnede rammene for kommunes praktisering. I henhold til de statlige planretningslinjene skal planleggingen også legge til rette for tilstrekkelig boligbygging i områder med press på boligmarkedet. Her vil en god vurdering av et helhetlig boligbehov er være med å definere hva som er tilstrekkelig.

⁶ Bø i Telemark, folkemøte 30.11.2017 om hvordan legge til rette for barnefamilier i sentrum, der Porsgrunn og Bamble Boligbyggelag ble invitert til å dele sine erfaringer for å få barnefamilier i sentrum.

⁷ TØI rapport 1378/2014, Kjetil Sørliie mfl. Areal- og transportutvikling i Osloregionen – faktagrunnlag.

⁸ Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Fastsatt ved kgl. res. av 26.09 2014, jf. plan- og bygningsloven av 27. juni 2008, § 6-2.

Et viktig spørsmål er om bærekraftig by- og tettstedsutvikling i praksis har hatt for ensidig fokus på klima, areal og transport, og i for liten grad sosioøkonomiske hensyn som en del av sosial bærekraft. Flere, både nasjonalt og internasjonalt, har pekt på utfordringer med at klimavennlige byer er lite inkluderende og kan føre til større sosiale skiller⁹.

Bolig for alle er en viktig del av den sosiale bærekraften i by- og tettstedsutviklingen. Sosial bærekraft vil innebære at også vanskeligstilte, barnefamilier og andre boligsøkere med «vanlige inntekter» sikres bomuligheter i en klimavennlig by- og tettstedsstruktur, herunder muligheter til å eie egen bolig¹⁰. Skal dette være mulig må det planlegges for det i den nære by og tettstedsstrukturen. Dette er utfordrende med en overordnet arealpolitikk der knutepunktene ensidig skal være ferdig utbygd (bygge innenfra og ut) før det tillates utbygging av nye områder i den nære tettstedsstrukturen.

Sosioøkonomiske hensyn tilsier at det utvikles steder og boliger med bokvalitet, størrelser og et prisspenn som kan gi et mangfold i boligtilbudet. Et mangfold i boligtilbudet må videre kunne avklares planmessig som en del av en bærekraftig by- og tettstedstruktur, og ikke forutsette lange planprosesser som følge av innsigelser som er tatt opp i diskusjonene i dette FoU-prosjektet.

⁹ Blant annet NIBR rapport 2017:2. Fortetting og folkehelse – hvilke folkehelseutfordringer har den kompakte byen.

¹⁰ Jfr. regjeringens fornyede strategi for boligmarkedet 2018.

5. HOVEDELEMENTER I EN HELHETLIG KOMMUNAL BOLIGPOLITIKK

Kommunene er ulike og har ulike utfordringer i boligpolitikken. En helhetlig kommunal boligpolitikk vil, med utgangspunkt i vurderingene i dette prosjektet, likevel ha noen felles hovedelementer som må tilpasses i den enkelte kommune. Boligbehovet og kommunens utfordringer i boligpolitikken må defineres, boligpolitiske mål, strategier og tiltak må forankres i kommunens plan- og styringssystem, og kommunene må velge virkemidler, organisering og samarbeid som svarer ut kommunens utfordringer.

I figur 5.1 er det gitt en oversikt over viktige elementer i en helhetlig kommunal boligpolitikk slik det er utviklet i dette FoU-prosjektet.



Figur 5.1. Hovedelementer i en helhetlig kommunal boligpolitikk som må bygge på en klargjøring av utfordringene, integrasjon av boligpolitiske mål, strategier og tiltak i kommunens plan- og styringssystem og valg av virkemidler og tiltak for gjennomføring.

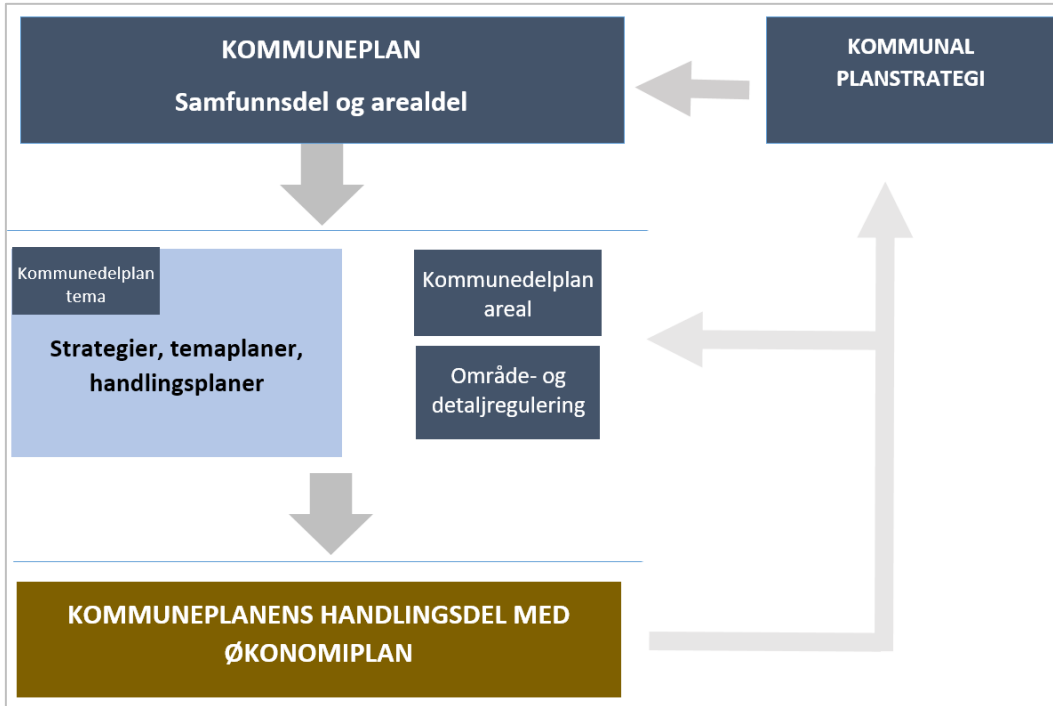
I informasjonsinnhenting fra kommunene og i prosjektets diskusjoner er det pekt på at boligpolitikken er fragmentert på ulike kommunale etater, kommunale selskap og offentlige og private aktører. God organisering og ansvars plassering i kommunen og samarbeid på tvers av sektorer vil derved være sentralt.

Bolig for alle – hva er utfordringene?

En helhetlig kommunal boligpolitikk forutsetter at boligbehovet, forstått som bolig for alle, blir løpende vurdert og sett opp mot utfordringene dette gir. Grunnlaget i dette FoU-prosjektet viser at det er både behov for bedre metoder og samarbeidsformer for å vurdere boligbehovet og boligbyggebehovet når bolig for alle legges til grunn.

Boligpolitiske mål, strategier og tiltak integrert i kommunens plan- og styringssystem

De fleste kommuner vil ha behov for å behandle boligpolitikken både i kommuneplanen og i boligpolitiske strategier eller handlingsplaner, utbyggingsprogram med videre. Det sentrale er at håndtering av boligpolitikken får en god og effektiv forankring i plan- og styringssystemet i den enkelte kommune tilpasset utfordringene, kommunens politikk og valg av virkemidler for gjennomføring herunder prioriteringer i økonomiplanen



Figur 5.2. Boligpolitikken vil i de fleste kommuner kreve integrasjon i kommuneplan, effektiv oppfølging gjennom strategier, temaplaner eller handlingsplaner, arealplanleggingen og i kommuneplanens handlingsdel med økonomiplan.

Generelt vil det være gjennomføringen, samarbeidet på tvers i kommunen, samarbeidet mellom kommunen med andre offentlige og private aktører, og nødvendige prioriteringer i økonomiplanen som vil ha stor betydning for å løse boligutfordringene. Det er viktig at bruken av planer og strategier ikke blir for omfattende eller krevende å oppdatere eller revidere, men tilpasses behovet og effektiv gjennomføring.

Integrasjon i kommunens plan- og styringssystem innebærer at valg av virkemidler for gjennomføring også følges opp på organisatorisk side i kommunen herunder samordning mellom ulike sektorer og virksomheter.

Valg av virkemidler for gjennomføring av boligpolitikken

En helhetlig kommunal boligpolitikk forutsetter at det gjøres en vurdering av virkemiddelbruk ut fra de utfordringene bolig for alle reiser, og at det tas aktiv stilling til hvilke virkemidler kommunen ønsker å bruke.

I dette FoU-prosjektet er det pekt på syv virkemiddelområder som bør inngå i en samlet vurdering av virkemiddelbruk jfr. figur 5.1.

- *Arealpolitikk som hensyntar bolig for alle, sosioøkonomiske hensyn og bokvalitet*

Arealpolitikken er et viktig virkemiddel i boligpolitikken. Den skal ivareta en rekke nasjonale hensyn knyttet til effektiv arealbruk, samordnet areal- og transport, jordvern, kulturmiljø, og naturmangfold. I boligpolitikken må den også ivareta behovet for en god boligforsyning for alle, bokvalitet, og sosioøkonomiske hensyn. Arealpolitikken må kunne bidra til at boligsøkere med ulike sosioøkonomiske forutsetninger kan eie bolig innenfor en miljøvennlig by- og tettstedsstruktur.

- *Samarbeid med andre offentlige myndigheter om bolig for alle*

Boligpolitikken krever samarbeid med andre offentlige myndigheter. Mange kommuner i dette prosjektet vektlegger samarbeidet med Husbanken. Samtidig vil både fylkeskommunen som regional arealplanmyndighet, veileder og kunnskapsutvikler, samt fylkesmannen med ansvar for viktige nasjonale hensyn og tilsynsoppgaver knyttet til det boligsosiale være viktige aktører. Samhandlingen mellom kommunene og regionale myndigheter i samfunns- og arealplanleggingen for eksempel gjennom regionalt planforum kan også være en viktig arena for samarbeid om boligpolitikk om den brukes til det.

- *Samarbeid med boligutviklere om bolig for alle*

I informasjonsinnhentingen fra kommunene, prosjektets diskusjoner og innspill fra næringen¹¹ er det lagt vekt på behov for bedre samarbeid mellom kommunene og grunneiere/boligutbyggere på strategisk nivå. Med samarbeid menes her at kommunen og næringen møtes for å diskutere boligbehov, boligbyggebehov, og hvordan næringen kan være med å bidra til løsninger for fremskaffe bolig til alle.

Det er en vesentlig forutsetning at kommunen og næringen møtes uavhengig av enkeltsaker utbyggere har gjennom detaljregulering eller byggesaker.

Flere kommuner har gitt innspill på at de har etablert arenaer for denne type samarbeid. Det vesentlige her er at diskusjonene i denne type arenaer må fange opp kommunenes samlede boligbehov herunder boliger for barnefamilier og andre med «vanlige inntekter» samt boliger for vanskeligstilte. Ikke bare hva næringen prioriterer.

- *Utbyggingspolitikk og bruk av gjennomføringsmodeller for områdeutvikling og utbyggingsavtaler*

Med utbyggingspolitikk menes her at kommunen har en politikk for å følge opp og gjennomføre arealpolitikken i kommuneplanen. Utbyggingspolitikken vil både omfatte investeringer i sosial infrastruktur, og utvikling av teknisk og grønn infrastruktur i samfinansiering med private og andre offentlige myndigheter som blir berørt. Bruk av utbyggingsavtaler og utvikling av gjennomføringsmodeller for finansiering og kostnadsfordeling mellom private, kommunen og andre berørte myndigheter på områdenivå er viktig virkemidler i dette.

¹¹ I diskusjonssamlingene representert ved Entreprenørforeningen bygg- og anlegg (EBA) og Norsk Eiendom.

- *Kommunal eiendoms- og tomtepolitikk*

Med kommunal eiendoms- og tomtepolitikk menes her at kommunen bruker kommunal eiendom strategisk i utbyggingspolitikken for å bidra til bolig for alle.

- *Kommunal boligforvaltning*

Forvaltning og utvikling av kommunale boliger som en del av arbeidet med bolig for alle

- *Boligosiale tiltak*

Boligosiale tiltak sett i sammenheng med andre tiltak innenfor boligpolitikken

6. REGIONENES ROLLE I BOLIGPOLITIKKEN

Fylkeskommunen er regional planmyndighet og gir blant annet viktige føringer for boligutvikling gjennom regionale planer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. I Regjeringens fornyede strategi for boligmarkedet vedtatt i juni 2018 går det under tiltaksoversikten fram at «Regjeringen forventer at fylkeskommuner og kommuner følger opp regjeringens satsing på by- og tettstedsutvikling ved å sikre tilstrekkelig og variert boligbygging. Dette presiseres i nasjonale forventninger til regional- og kommunal planlegging.»

Et av temaene i dette FoU-prosjektet er fylkeskommunenes rolle i den helhetlige boligpolitikken. Temaet er tatt opp gjennom et innlegg fra Akershus fylkeskommune og påfølgende diskusjon i prosjektets første diskusjonssamling, sesjon på kommuneplankonferansen. I tillegg er det innhentet synspunkter fra 4 fylkeskommuner gjennom en epost-undersøkelse til plan/regionalsjefer der det ble spurt om;

- Hvordan fylkeskommunene jobber med boligspørsmål i dag.
- Hva de viktigste boligutfordringene i regionen er sett ut fra et fylkeskommunalt perspektiv
- Hvilke områder fylkeskommunene kan bidra inn i den helhetlige boligpolitikken i fremtiden

Under følger en oppsummering av fylkeskommunenes svar på spørsmålene, supplert avslutningsvis med syn som er kommet frem under samlingene.

Fylkeskommunenes arbeid med boligspørsmål

Fylkeskommunene i utvalget oppgir at de ikke har en egen boligpolitikk, men politikken kommer indirekte til uttrykk gjennom regionale planer, utvikling av kunnskapsgrunnlag, veiledning og planbehandling samt nettverk og utviklingsarbeid. I tabell 6.1 er det gitt en oversikt over hvordan og i hvilken grad fylkeskommunene oppgir at de arbeider med boligspørsmål i dag.

Regionale planer	<ul style="list-style-type: none"> • Utbyggingsmønster og arealdisponering • Krav til fortetting • Kvalitet og attraktivitet i boligområder • Stedsutvikling
Utvikler kunnskapsgrunnlag	<ul style="list-style-type: none"> • Befolkningsutvikling og familietyper • Boligstatistikk og prognoser for behov • Arealanalyse- utnyttingsgrad, fortetningspotensiale, utbyggingsmønster
Veiledning og innspill til planarbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalt planforum og dialogmøter • Nettverkssamlinger og konferanser • Innspill og merknader til kommunale planer • Viser til og utvikler selv gode eksempelsamlinger/veiledere
Deltar i nettverk	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetanseheving og erfaringsdeling • Arbeidsgruppe for bedre samordning av statlige og fylkeskommunale midler • Utviklingsprosjekt (Blilyst, Kysten er klar, LUK)

Tabell 6.1. Oversikt over hvordan og i hvilken grad fylkeskommunene i utvalget oppgir at de arbeider med boligspørsmål i dag.

Boligutfordringene sett fra fylkeskommunalt nivå

Fylkeskommunene vektlegger at utfordringene er ulike etter hvor du er i regionen. Utfordringene er annerledes om du er i et område med vekst eller i distriktskommuner hvor det arbeides for vekst.

Av generelle utfordringer pekes det blant annet på spredt utbyggingsmønster som strider mot mål for klimavennlig utbygging, folkehelse og styrking attraktive senter. Det pekes også på ubalanse i boligtyper med stor dominans av eneboliger.

Det blir også pekt på at med et markedsregulert boligmarked uten skatteutjevning blir det store forskjeller i avkastning av investering i distrikt med nedgang i folketall, sammenlignet med vekstområdene. Dette skaper en ubalanse i tilbud av boliger både sentralt og i distrikt.

Det pekes videre på manglende plangodkjente boliger, manglende god sammensetning av boligtyper, manglende transformasjon i sentrale områder og lite offensive kommuner i tomtepolitikken, samt manglende virkemidler for å stimulere til god sentrumsfortetting (økonomiske, juridiske og administrative).

I distriktskommunene pekes det på manglende tilgang til boliger med god kvalitet, gjerne til leie, for rekruttering, dårlig fungerende boligmarked, samt mangel på sentrumsnære boliger

I byregionene pekes det på boligpriser som særlig gjør det vanskelig for småbarnsfamilier å etablere seg i passende boliger.

Fylkeskommunenes fremtidige rolle i boligpolitikken

Fylkeskommunene i dette utvalget vektlegger en mer aktiv fylkeskommunal rolle i boligpolitikken. En av informantene oppsummerer det slik:

«Boligpolitikken er et viktig spørsmål om sosial, økonomisk og miljømessig bærekraft. Fylkeskommunen bør kunne bidra til mer strategisk, langsiktig og helhetlig regional boligpolitikk.»

Områder der informantene mener fylkeskommunene kunne ha en større rolle er blant annet knyttet til:

- Forsterke rollen som formidler av statistikk og analyser, kunnskapsgrunnlaget
- Sosial boligbygging bør i større grad være del av regionale planer. Tettere samarbeid med Husbanken i forhold til virkemiddelbruk for å gjennomføre regional plan
- Utvidet veiledningsrolle til å omfatte sosial boligplanlegging
- Virkemiddeloverføring til fylkeskommunene herunder prosjektmidler for å understøtte kommunal boligsatsinger og initiativ
- Hjelp til med å avklare og prioritere egnede arealer og bidra til bokvalitet gjennom stedsutvikling

Fylkeskommunenes oppgaver er under endring etter regionreformen. Underlagsinformasjonen fra fylkeskommunene viser et bredt felt fylkeskommunene oppfatter å kunne ha en rolle i boligpolitikken innenfor dagens oppgavefordeling. Samtidig synliggjør det et behov for at de enkelte fylkeskommunene tar stilling til hvilken rolle de skal ha i boligpolitikken, og velger organisering og virkemiddelbruk ut fra dette.

7. ANBEFALINGER

I dette kapitlet er det gitt en sammenfatning av anbefalinger som kan understøtte kommunenes arbeid som aktiv boligpolitisk aktør.

- **Helhetlig kommunal boligpolitikk**

Kommunene er ulike og har ulike utfordringer i boligpolitikken. En helhetlig kommunal boligpolitikk vil likevel ha noen felles hovedelementer som det må tas stilling til i den enkelte kommune. Boligbehovet forstått som bolig for alle og kommunens utfordringer i boligpolitikken må defineres, boligpolitiske mål, strategier og tiltak må forankres i kommunens plan- og styringssystem, og kommunen må velge virkemidler, organisering og samarbeid som svarer ut utfordringene.

Boligpolitikken er fordelt på ulike etater og sektorer, og god organisering og ansvars plassering i kommunen med samarbeid på tvers av sektorer og andre med ansvar i boligpolitikken vil være sentralt.

- **Bedre analyser og samarbeid om vurderinger av boligbehovet og boligbyggebehovet**

Boligbehovet forstått som bolig for alle er et viktig grunnlag for den kommunale boligpolitikken. Som det går fram av diskusjonene og vurderingene i dette FoU-prosjektet trenger vurderingene av boligbehovet utvikling. Dette gjelder både metoder med større grad av integrasjon av sosioøkonomiske aspekter, hva bolig for alle innebærer i den enkelte kommune, nødvendig samarbeid mellom kommunene, fylkeskommunene og andre berørte myndigheter, samt samarbeid mellom kommune og næringslivet om boligbehov og avledet boligbyggebehov.

Det bør igangsettes et utviklingsarbeid for å videreutvikle metoder og prosesser for boligbehov og boligbyggebehov i kommunene.

- **Samarbeid mellom kommunen og boligutviklere om bolig for alle**

Med samarbeid mellom kommunen og boligutviklere om bolig for alle menes her at kommunene og boligutviklere i kommunen møtes på mer overordnet nivå uavhengig av enkeltsaker knyttet til plan- eller byggesak, innspill til arealdel, eller diskusjon om eventuelle forbedringer i kommunens plan- og byggesaksbehandling. Hensikten her er en løpende strategisk diskusjon mellom kommunen og næringen om bolig for alle, hvordan næringen kan være med å løse utfordringene, og hva det er viktig kommunen vektlegger for å få dette til i samarbeid med næringen.

- **Bedre boligkompetanse i den regionale samhandlingen i samfunns- og arealplanleggingen**

Grunnlaget i dette prosjektet tyder på at det er behov for bedre boligkompetanse i samhandlingen i samfunns- og arealplanleggingen mellom kommunene, og fylkeskommunen og fylkesmannen. Bolig for alle, sosial bærekraft og sosioøkonomiske aspekter har arealkonsekvenser, og fordrer en annen kompetanse i samhandlingen enn klima, areal og transport og andre miljøaspekter som kommunene vanligvis møter i dag.

Fylkeskommunene i utvalget i dette prosjektet har pekt på at fylkeskommunene kan ta en bredere rolle i boligpolitikken. Fylkeskommunenes rolle bør avklares og samordnes med fylkesmannens ansvar for det boligsosiale. I tildelingsbrev fra Regjeringen til fylkesmennene 2018 går det fram at fylkesmennene skal bidra til at boligsosiale hensyn vektlegges i helhetlig kommunal planlegging. Husbanken er videre et viktig kompetanseorgan for bolig med et stort virkemiddeltilfang, og bør også inngå i vurderingene av fylkeskommunenes engasjement.

Det er behov for en nærmere avklaring av hvordan samhandlingen om boligutfordringer mellom kommunene og regionalt nivå kan styrkes i samfunns- og arealplanleggingen

- **Statlige føringer om sosioøkonomiske hensyn og sosial bærekraft i arealpolitikken**

I dette prosjektet er det stilt spørsmål om bærekraftig by- og tettstedsutvikling har hatt for ensidig fokus på klima, areal og transport, og i for liten grad sosioøkonomiske hensyn og bolig for alle som del av sosial bærekraft. Flere, både nasjonalt og internasjonalt, har pekt på utfordringer med at klimavennlige byer er lite inkluderende og kan utfordre den sosiale bærekraften.

Bolig for alle er en viktig del av den sosiale bærekraften i by- og tettstedsutviklingen. Sosial bærekraft må også innebære at sosioøkonomiske hensyn ivaretas slik at vanskeligstilte, barnefamilier og andre boligsøkere med «vanlige inntekter» sikres mulighet for å bo i en klimavennlig by- og tettstedsstruktur, herunder muligheter til å eie egen bolig¹². Skal dette være mulig må det planlegges for det i den nære by- og tettstedsstrukturen

De statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging legger i dag viktige premisser for boligutvikling. Retningslinjene adresserer viktige tema som miljøvennlig transport, behovet for å samordne areal- og transportpolitikken, jordvern, grøntstruktur, naturmangfold og bokvalitet. Det vektlegges høy arealutnyttelse i knutepunkt og transformasjonsområder og at potensiale for fortetting og transformasjon skal være utnyttet før nye arealer tas i bruk.

En svakhet ved planretningslinjene er at de ikke adresserer sosial bærekraft som blant annet inkluderer de sosioøkonomiske utfordringene i boligpolitikken. Det er flere innebygde dilemmaer mellom hensynene retningslinjene framhever og sosioøkonomiske hensyn som i liten grad blir ivaretatt i dag. Trolig forsterkes utfordringene ved at sosioøkonomiske hensyn og bolig for alle i liten grad inngår i samhandlingen mellom kommunene og regionale myndigheter i samfunns- og arealplanleggingen.

Det anbefales at de statlige planretningslinjene for samordnet bolig- areal og transportplanlegging revideres med sikte på å integrere bolig for alle, sosioøkonomiske hensyn og sosial bærekraft som tydeligere hensyn i retningslinjene.

¹² Jfr. Regjeringens strategi for boligmarkedet 2015 og 2018.