



TRONDHEIM KOMMUNE

Kommunedirektørens forslag til:

Boligpolitisk plan 2020

- med tilhørende **HANDLINGSDEL 2020-2024**

30.04.2020



Innholdsfortegnelse

Sammendrag av boligpolitisk plan	4
DEL A - GRUNNLAG	7
Kap. 1. Kommunens boligpolitikk	8
1.1 Bakgrunn og formål	9
1.2 Lokal boligpolitikk – rammebetingelser og rollefordeling	9
1.3 Plassering av boligpolitisk plan i plansystemet	11
Kap. 2. Gjeldende føringer for boligpolitikken	12
2.1 Bærekraft – en rød tråd i boligpolitikken	12
2.2 Overnasjonale styringssignaler	13
2.3 Statlige styringssignaler	15
2.4 Regionale styringssignaler	16
2.5 Kommunale styringssignaler	17
Kap. 3. Evaluering av forrige boligprogram	21
3.1 Tema og hovedgrep	22
3.2 Ble boligprogrammet 2011-2014 gjennomført?	22
3.3 Generelle betraktninger om måloppnåelsen	27
DEL B - DRØFTING MED MÅL OG TILTAK	29
Kap. 4. Boligproduksjonens størrelse og lokalisering	30
4.1 Befolkningsutviklingen	32
4.2 Boligbyggebehov	33
4.3 Arealer for en tilstrekkelig boligproduksjon	36
4.4 Lokalisering av boliger som bidrar til en klimavennlig by	38
4.5 Utbyggingsprogram som sikrer forutsigbarhet for gjennomføring	41
4.6 Trondheim - en del av Trondheimsregionen	43
Kap. 5. Kvalitet i bolig, bo- og nærmiljø	46
5.1 Tilgjengelig boenhet (for rullestol)	48
5.2 Kvalitetsutfordringer ved fortetting	50
5.3 Kvalitet i boliger, bo og nærmiljø	51
Kap. 6. Boligmarkedene	57
6.1 Eiemarkedet	59
6.2 Det private leiemarkedet	63
6.3 Studentboliger	66
6.4 Grunnlån for å fremme profesjonell utleie	71

Kap. 7. Etablering av vanskeligstilte på boligmarkedet	72
7.1 Hvem er vanskeligstilt på boligmarkedet?	76
7.2 Midlertidig botilbud	80
7.3 Boligkjøp og etableringsbarrierer	82
7.4 Rimelige utleieboliger i den tredje sektor	88
7.5 Beboereide omsorgsboliger	93
7.6 Private boligløsninger for personer med tjenestebehov	94
7.7 Startlån og tilskudd	96
7.8 Beboerkjøp av kommunal utleiebolig	98
7.9 Statlig bostøtte og kommunal sosialhjelp	100
7.10 Sosialhjelp som husleiestøtte	104
7.11 Bør det etableres en kommunal bostøtteordning	106
7.12 Kommunal boligrådgivning	109
Kap. 8. Geografisk fordeling av levekår og integrering	111
8.1 Begrunnelser for en sosial miks-politikk	114
8.2 Geografiske ulikheter i demografi og levekår i Trondheim	115
8.3 Sosial bærekraft og boligkvaliteter	117
8.4 Boliger og befolkningssammensetning	119
8.5 Et samlet NTNU-campus og studentbosetting	121
8.6 Lokalisering og bruk av kommunalt disponerte utleieboliger	123
Kap. 9. Kommunalt disponerte utleieboliger	126
9.1 Begrunnelser for at kommunen skal disponere utleieboliger	131
9.2 Dagens boligtilbud og fremtidig behov	131
9.3 Kommunale utleieboliger ikke bare til vanskeligstilte?	135
9.4 Et stabilt og forutsigbart leieforhold	139
9.5 Trygt bomiljø i kommunale boliger	144
9.6 Et riktig antall kommunale utleieboliger	145
9.7 Hvem skal eie de kommunalt disponerte boligene?	152
9.8 Program for kommunalt disponerte boliger	154
9.9 Husleiemodeller	156
DEL C - TILLEGG	163
Litteraturliste	164

BAKGRUNNSNOTAT TIL PLANEN

- I. Rimelige utleieboliger i tredje sektor
- II. Kommunal bostøtte
- III. Levekår i Trondheim i et byutviklingsperspektiv
- IV. Kommunale utleieboliger til flere

LESERVEILEDNING

Planen er oppbygd med kapitler som har underliggende punkter.

- **Kapitlene** innledes med en ingress og et sammendrag for de underliggende punktene. Etter sammendrag i kapittel 1 og 4-9 finnes også forslag til mål og tiltak i grå boks.
- **Underpunktene** følger to-sifret nivå (eksempelvis 1.1, 1.2, 1.3 osv) og gir en mer detaljert fremstilling.

Sammendrag av boligpolitisk plan

Foreliggende dokument er kommunedirektørens forslag til boligpolitisk plan 2020 og erstatter tidligere boligprogram 2011-2014. Plandokumentet er tredelt. Del A fremstiller grunnlaget for planen som er rammebetingelsene for boligpolitikken og føringer fra andre planer. Videre belyses måloppnåelsen fra forrige boligprogram. Her blir det vist hva som videreføres i nærværende plan. Del B drøfter temaene som leder til de mål og tiltak som planen foreslår. Del C inneholder en litteraturliste.

Del A - GRUNNLAG

KAPITTEL 1. KOMMUNENS BOLIGPOLITIKK

Boligpolitisk plan favner både den generelle og sosiale boligpolitikken. Planen viser til rollefordelingen i norsk boligpolitikk der *staten* fastsetter boligpolitiske mål og juridiske rammevilkår, tilbyr økonomisk bistand og kompetansetiltak, *kommunene* planlegger og tilrettelegger for bygging og utbedring av boliger og har ansvar for at også vanskeligstilte har et boligtilbud, mens *private* eier, bygger og forvalter boligmassen. Boligpolitisk plan formulerer langsiktige mål som foreslås rullert etter behov, mens tiltakene i planen rulleres minimum hvert fjerde år.

KAPITTEL 2. GJELDENDE FØRINGER FOR BOLIGPOLITIKKEN

Bærekraft er sentralt i boligpolitikken og knyttes både til klima og til den sosiale dimensjonen i bo- og nærmiljøer. Boligpolitisk plan viser til overnasjonale, nasjonale, regionale og lokale føringer. På lokalt nivå er kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og arealdel (KPA) de overordnede planene.

KAPITTEL 3. EVALUERING AV FORRIGE BOLIGPROGRAM

Forrige boligprogram vektla levekårsperspektivet i større grad enn tidligere. En gjennomgang av vedtakene fra boligprogrammet viser en blandet oppnåelse av de ulike målene. Det er identifisert tre typer av kritiske faktorer for måloppnåelse og disse er knyttet til *markedsbetingelser*, *statlige rammebetingelser* og *kommunens økonomi*.

DEL B - DRØFTING AV MÅL OG TILTAK

KAPITTEL 4. BOLIGPRODUKSJONENS STØRRELSE OG LOKALISERING

Boligpolitisk plan har ambisjoner om at det skal bygges nok og riktige boliger på rett sted. Kommuneplanens arealdel er her det sentrale verktøyet. Planen foreslår at det tillegg utarbeides et utbyggingsprogram der det kartlegges behovet for offentlig infrastruktur som gir grunnlag for kommunens prioriteringer. Utbygging av transformasjonsområder er ofte lønnsomt i et klimaperspektiv. Derfor bør kommunen ta en aktiv rolle som *pådriver*, *samarbeidspart* og i ytterste konsekvens gjennom *forskuttering av infrastruktur*. Når Trondheim holder fast ved en fortetningspolitikk, kan dette føre til at barnefamilier velger seg mer romslige boformer i omegnskommunene. Der er derfor viktig at det bygges attraktive familieboliger i Trondheim.

KAPITTEL 5. KVALITET I BOLIG- BO OG NÆRMILJØ

Boligpolitisk plan foreslår tiltak for å medvirke til at det blir bygget boliger som er tilgjengelig for rullestoladkomst siden dette har sterke individ- og samfunnsmessige begrunnelser. Slike boliger gjør det mulig for mennesker med nedsatt funksjonsevne til selv å velge bosted. Også store grupper av eldre kan bo lenger hjemme i en slik tilgjengelig boenhet. Når flere bor hjemme uten behov for omfattende kommunale tjenester, sparer det offentlige penger. Videre bør minstestørrelser for boliger drøftes ved rullering av kommuneplanens arealdel, siden det er høyst diskutabelt om småboliger er en fullverdig boligløsning. I tillegg drøfter planen ulike tiltak knyttet til de kvalitetsutfordringene som følger av en stadig tettere by. Ved nybygging bør erfaringer fra arbeidet med områdeløft bringes inn i et forebyggende perspektiv.

KAPITTEL 6. BOLIGMARKEDENE

Boligprisene er i dag historisk høye i forhold til husholdningenes inntekter, men lave renter medvirker til at boutgiftene ikke har økt tilsvarende. Husholdningens gjeldsvekst og avhengigheten av foreldrehjelp til etablering er imidlertid et bekymringsmessig trekk. Tilbudet av private leieboliger synes godt. De fleste finner seg til rette i det private leiemarkedet, men det kan være utfordringer knyttet til at den profesjonelle leiesektoren er liten. Staten bør derfor vurdere skattemessige tiltak for å bidra til et større profesjonelt leiemarked, men også for å fremme en større likebehandling mellom eier og leier av bolig. Kommunen bør på sin side iverksette bruk av tilvisningsavtaler for å medvirke til profesjonell utleie. Studentboliger har en viktig funksjon i leiemarkedet og det skisseres ulike tiltak for å medvirke til flere studentboliger

KAPITTEL 7. ETABLERING AV VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som har en utilfredsstillende bosituasjon og blant disse er de bostedsløse mest utsatt. Ingen skal måtte mangle tak over hodet. Beregninger viser at det finnes grupper som har for lav inntekt til å kjøpe egen bolig, men som samtidig har for høy inntekt for å kvalifisere til kommunal bolig. Det private leiemarkedet kan her være et fullgodt alternativ for mange, men ikke nødvendigvis for varige leietakere. Rimelige utleieboliger i den tredje sektor kan derfor være en løsning, men dette bør i så fall initieres fra statlig hold. Svakheter i Husbankens bostøtte aktualiserer etablering av en kommunal bostøtte, men anbefales ikke siden varig husleiestøtte er et statlig ansvar. For at flere skal kunne eie egen bolig, bør potensialet i startlånsordningen utnyttes bedre. Flere kommunale leietakere bør kunne kjøpe sin bolig. Det foreslås en fortsatt satsing på rådgiving og beboere i kommunale boliger skal tilbys en individuell boplan.

KAPITTEL 8. GEOGRAFISK FORDELING AV LEVEKÅR OG INTEGRERING

Hensynet til integrering, bomiljø og spesielt barnas oppvekstvilkår begrunner tiltak som motvirker demografisk og sosioøkonomisk segregasjon. Siden boligtyper og boligpriser er med på å bestemme hvor ulike grupper bosetter seg, kan kommunen motvirke segregasjon gjennom planpolitikken. For å medvirke til at barnefamilier bosetter seg sentrumsnært bør det vurderes en leilighetsnorm som legger til rette for sentrumsnære familieboliger. Samlokaliseringen av NTNU til ett campus vil påvirke student-bosettingen ved at flere studenter trekker mot Gløshaugen. Det er derfor viktig å legge til rette for boligbygging av sentrumsnære studentboliger. Siden leietakere i kommunale utleieboliger ofte har ulike levekårsutfordringer, påvirker lokalisering av disse boligene den geografiske levekårssettingsen i kommunen. Levekårshensyn bør vektlegges ytterligere når kommunen

anskaffer boliger. Dette bør sikres, blant annet ved å avmerke området i kommuneplanens arealdel der kommunen gis forkjøpsrett.

KAPITTEL 9. KOMMUNALT DISPONERTE UMLEIEBOLIGER

Kommunale utleieboliger er et viktig boligsosialt virkemiddel. Boligene bør fortsatt forbeholdes vanskeligstilte på boligmarkedet, men det bør kunne tilbys boliger til personer med noe høyere inntekter enn i dag. Kommunale utleieboliger rommer et spekter av boligtyper til ulike målgrupper. De fleste som tildeles bolig er en-persons husstander. For å unngå at kommunale utleieboliger står tomme bør terskelen for innvilgelse senkes i perioder når det er mange ledige boliger. Barnefamilier bør sikres en forutsigbarhet og bostabilitet gjennom lengre leieavtaler. For både å politikkgjøre- og systematisere boligområdet, foreslås et program for kommunalt disponerte boliger som skal vedtas politisk. Det tilrådes en fortsatt bruk av en utgiftsdekkende husleiemodell.

DEL C - TILLEGG

LITTERATURLISTE

Her er oversikt over kildene som planen viser til. Dette med unntak av offentlige utredninger som er oppgitt med fullstendig kildehenvisning i selve teksten.

DEL A - GRUNNLAG

Kap. 1. Kommunens boligpolitikk

Boligpolitisk plan favner både den generelle og sosiale boligpolitikken. Planen viser til rollefordelingen i norsk boligpolitikk der staten fastsetter boligpolitiske mål og juridiske rammevilkår, tilbyr økonomisk bistand og kompetansetiltak, kommunene planlegger og tilrettelegger for bygging og utbedring av boliger og har ansvar for at også vanskeligstilte har et boligtilbud, mens private eier, bygger og forvalter boligmassen. Boligpolitisk plan formulerer langsiktige mål som foreslås rullert etter behov, mens tiltakene i planen rulleres minimum hvert fjerde år.

Kapittelsammendrag med mål og tiltak

Bakgrunn og formål for boligpolitisk plan - Boligpolitisk plan 2020 avløser Boligprogram 2011-2014 og favner både den generelle og den sosiale boligpolitikken. Planen utdyper ambisjonene i kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og arealdel (KPA). Videre skal planen bidra med politikktutforming som skal legges til grunn ved neste rullering av kommuneplanen.

LOKAL BOLIGPOLITIKK - RAMMEBETINGELSER OG FORMÅL

I motsetning til mange andre samfunnsområder er rollefordelingen i boligpolitikken ikke lovbasert. Unntaket er forhold som reguleres etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, helse og omsorgstjenesteloven samt plan- og bygningsloven. Rollefordelingen i norsk boligpolitikk er i hovedtrekk at *staten* fastsetter boligpolitiske mål og juridiske rammevilkår, tilbyr økonomisk bistand til spesielle formål og bidrar med kompetansetiltak, at *kommunene* planlegger og tilrettelegger for bygging og utbedring av boliger og boligområder og har ansvar for at også vanskeligstilte har et boligtilbud og at *private* eier, bygger og forvalter boligmassen

PLASSERING AV BOLIGPOLITISK PLAN I PLANSYSTEMET

Boligpolitisk plan er en temaplan under kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og skal sammen med andre relevante planer bidra til å realisere kommunens bolig- og utbyggingspolitikk. Planen legger opp til vedtak innenfor to tidsperspektiv som reflekterer at planen både skal ivareta de lange linjer og samtidig være handlingsorientert. Det foreslås *mål* som er langsiktige og disse rulleres samlet etter behov. Videre foreslås *tiltak* for 2020-2024 som rulleres samlet hvert fjerde år eller oftere ved behov.

System for boligpolitisk plan:

Boligpolitisk plan skal være et strategisk plandokument for den generelle og sosiale boligpolitikken. Planen med tilhørende målsettinger skal ha langsiktige perspektiver og rulleres ved behov.

Med planen skal det følge handlingsrettede tiltak som rulleres hvert fjerde år eller oftere.

1.1 Bakgrunn og formål

Boligpolitisk plan 2019 har bakgrunn i Planstrategi for Trondheim kommune 2016-2020 (bystyret PS 0175/16, vedtatt 08.12.2016). Planen heter der "Boligprogram", men kommunedirektøren har ved rulleringen valgt å foreslå navnet "Boligpolitisk plan" for bedre å reflektere at dette er en mål- og strategiplan for hele boligpolitikken. Planen føyer seg inn i en 50-årig tradisjon som en plan for boligpolitikken med et vekslende innhold tilpasset utfordringer i markedet og kommunens ansvar¹.

Boligpolitisk plan skal utdype ambisjonene i kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Videre skal planen bidra med politikktutforming som skal legges til grunn ved neste rullering av kommuneplanen.

Planen skal fastsette kommunens ambisjoner på det bolig- og utbyggingspolitiske området i den grad disse ikke ivaretas i overordnede planer. Planen vil også samle de vesentligste boligpolitiske føringer som fremkommer som deltema i andre temaplaner. Boligpolitikken er i vesentlig grad sammenvevd med både areal- og velferdspolitikken. Boligpolitisk plan tar grep på tvers av den generelle og sosiale boligpolitikken.

1.2 Lokal boligpolitikk – rammebetingelser og rollefordeling

I motsetning til mange andre samfunnsområder er rollefordelingen i boligpolitikken ikke lovbasert. Unntaket er forhold som reguleres etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, helse og omsorgstjenesteloven samt plan- og bygningsloven. Statens styringsverktøy er følgelig

¹ Kommunale *boligbyggeprogram* ble innført av Kommunaldepartementet i 1965 som en frivillig standard for statistikk som viste kommunale kjøp, opparbeiding og salg av tomter. Frem til midten av 1980 tallet omfattet boligbyggeprogrammet bare den generelle boligbyggingen. En sterk kommunal styring var mulig siden kommunen utarbeidet reguleringsplaner, var aktiv i tomtemarkedet og opparbeidet teknisk infrastruktur. Utbygging var i en viss grad gjennomført av kommunale selskap eller samarbeidende boligbyggelag. Fra starten av 1980-tallet og frem til tusenårsskiftet var byfornyelsen en vesentlig del av kommunens boligprogram med egen lov og statlige finansieringsordninger for byfornyelsestiltak. På slutten av 1980 tallet fikk kommunene et økt boligsosialt ansvar med "ansvarsreformen" for utviklingshemmede (HVPU-reformen) som innebar at tilbudet til personer med utviklingshemming ble overført fra fylkeskommunen til kommunene med nedbygging av institusjoner og opprettelse av botilbud i kommunene. Kommunens boligprogram får i takt med denne utviklingen et gradvis større boligsosialt preg, da særlig fra 2005. Fra 1990-tallet var kommunens reduserte markedspåvirkning i boligbyggingen blitt erkjent. I boligprogram 1993-1995 tematiseres utbyggingskostnader, og utbyggings- områdene klassifiseres etter grad av utbyggingskostnader. I 2011 er boligfeltet for generell boligbygging tatt ut siden den ikke lenger ble vurdert å ha en praktisk funksjon. Boligsosiale tema er her sterkt fremtredende og geografisk fordeling av levekår settes på dagsorden.

basert på lovgivning, økonomiske virkemidler og informasjon. Kommunens boligpolitiske oppgaver og ansvar er utelukkende beskrevet i stortingsmeldinger og rundskriv m.v.

Boligpolitikk på et lokalt nivå skjer innenfor de rammebetingelsene som til enhver tid finnes på statlig, regionalt og lokalt nivå. Boligpolitikk og boligplanlegging har skiftet i de siste tiårene i tråd med den statlige politikken og rollefordelingen i boligmarkedet.

Gjeldende rollefordeling i boligpolitikken er beskrevet slik i Stortingsmelding nr 23 (2003-2004), Om boligpolitikken:

“Rollefordelingen i norsk boligpolitikk er i hovedtrekk at staten fastsetter boligpolitiske mål og juridiske rammevilkår, tilbyr økonomisk bistand til spesielle formål og bidrar med kompetansetiltak, at kommunene planlegger og tilrettelegger for bygging og utbedring av boliger og boligområder og har ansvar for at også vanskeligstilte har et boligtilbud og at private eier, bygger og forvalter boligmassen.”

Skjematisk fremstilling av dagens rollefordeling i boligpolitikken:

Staten	Kommunen	Private aktører
- utforme sentrale mål - fastsette lover - finansiering og støtteordninger - kompetanseutvikling	- plan- og bygningsmyndighet - boliger for vanskeligstilte - tomte- og boligforsyning (som grunneier)	- bygge - forvalte - eie - omsette - finansiere

Selv om denne hovedstrukturen har ligget fast i hele etterkrigstiden, har det skjedd vesentlige endringer i forholdet mellom det offentliges rolle og markedet, og i forholdet mellom stat og kommune. Endringene er knyttet til deregulering av kredittmarkedet, økt vekt på markedsaktører, overføring av boligpolitiske oppgaver fra stat til kommune med hensyn til å tilrettelegge for boligbygging generelt og for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet spesielt. Kommunene har fått et vesentlig ansvar i å implementere de statlige virkemidlene innenfor boligpolitikken. (Myrvoll m.fl. 2002, s. 27-29)

I dagligspråket brukes ofte begrepet “boligmarkedet”. I praksis er det en lang rekke markeder som utgjør boligmarkedet, oppfattet som de markedene som bidrar til produksjon og fordeling av boliger. Boligeiere og leietakere er markedsaktører i et boligmarked som samhandler med et byggemarked med utbyggere/byggherrer, som igjen opererer innenfor en byggenæring med fagkonsulenter og entreprenører, og som møter grunneiere i totemarkedet. Alle parter er i større og mindre grad i samhandling med finansmarkedet. Dette er markeder som hver for seg har egenskaper som ikke nødvendigvis er enkle og overskuelige. Involverte parter er avhengige av at markedene fungerer godt og med forutsigbarhet.

For det offentlige blir det et særlig ansvar å sørge for at de ulike delmarkedene som utgjør “boligmarkedet” sees og styres i sammenheng innenfor de rammevilkårene som til enhver tid finnes, slik at innbyggernes totale boligbehov dekkes. Kommunens grep innenfor både areal-, bolig- og utbyggingspolitikken må sees på denne bakgrunn.

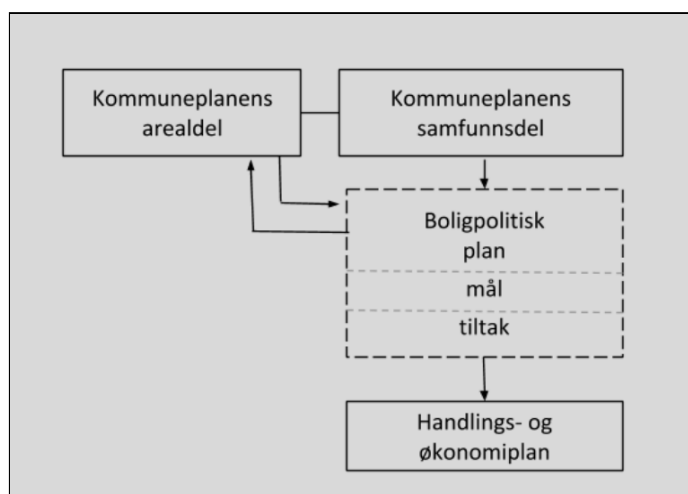
1.3 Plassering av boligpolitisk plan i plansystemet

Boligpolitisk plan er en temaplan under kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og skal sammen med andre relevante planer bidra til å realisere kommunens bolig- og utbyggingspolitikk. Linjene i boligpolitikken er langsiktige. Kommunedirektøren foreslår derfor å gå bort fra de fireårige boligprogrammene som Trondheim kommune har hatt tidligere. Boligpolitisk plan 2020 legger opp til vedtak innenfor to tidsperspektiv, som reflekterer at planen både skal ivareta de lange linjer og samtidig være handlingsorientert:

- Mål som er langsiktig og disse rulleres etter behov
- Tiltak for 2020-2024 og disse rulleres hvert fjerde år eller oftere ved behov

De langsiktige målene er av generell karakter siden disse må kunne stå seg over tid. Tiltakene for 2020-2024 er mer spesifikke og mer basert på dagens situasjon, blant annet når det gjelder marked, befolkning og tilgjengelige boligvirkemidler. Det er i del B at mål og tiltak drøftes og formuleres. Her vil det fremgå i grå tekstbokser hvilke mål og tiltak som foreslås vedtatt.

Figur 1: Plassering av boligpolitisk plan i plansystemet



Videre foreslår kommunedirektøren i boligpolitisk plan at det i tillegg utarbeides et “utbyggingsprogram for generell boligbygging i markedet” (jf. pkt. 5.5.) og “program for kommunalt disponerte utleieboliger” (jf. pkt. 10.1).

Kap. 2. Gjeldende føringer for boligpolitikken

Bærekraft er sentralt i boligpolitikken og knyttes både til klima og til den sosiale dimensjonen i bo- og nærmiljøer. Boligpolitisk plan viser viser til overnasjonale, nasjonale, regionale og lokale føringer. På lokalt nivå er kommuneplanens samfunnsdel og arealdel de overordnede planene.

Kapittelsammendrag

BÆREKRAFT - EN RØD TRÅD I BOLIGPOLITIKKEN

I diskursen om klima er boligpolitikken nært knyttet sammen med transport- og arealpolitikken både med hensyn til lokalisering av nye boliger og til miljøkvaliteter i boligbyggingen. Styringssignaler på ulike forvaltningsnivå angir at samfunns- og boligplanlegging skal skje i et helhetlig perspektiv der bærekraft og folkehelse er sentrale prinsipp. Videre er bærekraftsbegrepet knyttet til den sosiale dimensjonen med fokus på bo- og nærmiljøet der det vektlegges fysiske løsninger som stimulerer til sosial kontakt, deltakelse, tilhørighet og som bidrar til stabilitet, trygghet og sikkerhet i nærmiljøet.

STYRINGSSIGNALER

Boligpolitisk plan har overnasjonale, nasjonale, regionale og lokale forankringer. Blant de overnasjonale føringer er FNs bærekraftsmål konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, og rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne sentrale. Av statlige føringer er statsbudsjettet relevant. Videre er det vist til ulike statlige strategier for bolig- og bygningspolitikken og for utsatte grupper. På regionalt nivå nevnes felles fylkesplan og IKAP. På lokalt nivå vises det til en rekke planer der kommuneplanens samfunnsdel og arealdel er de overordnede. I tillegg vises det til en rekke tema-/delplaner som direkte berører bolig og byutviklingspolitikken, men også til planer som retter seg mot ulike målgrupper, der disse har boligpolitiske implikasjoner.

2.1 Bærekraft – en rød tråd i boligpolitikken

I diskursen om klima er boligpolitikken nært knyttet sammen med transport- og arealpolitikken både med hensyn til lokalisering av nye boliger og til miljøkvaliteter i boligbyggingen. Nasjonale og regionale styringssignaler, samt kommunens overordnede plandokumenter, angir at samfunns- og boligplanlegging skal skje i et helhetlig perspektiv der bærekraft og folkehelse er sentrale prinsipp. En bærekraftig utvikling betyr at kommunen må ta både sosiale, miljømessige og økonomiske hensyn når det gjelder planlegging, drift og prioriteringer.

Bærekraftsbegrepet er knyttet til miljø- og klimautfordringer. Bystyret vedtok i 2017 Kommunedelplan for energi og klima og inngått bymiljøavtale, og senere byvekstavtale med staten. Nullvekst i personbiltransporten er fastsatt som ett av klimamålene for Trondheim. Målet innebærer

blant annet tilrettelegging for kollektivtransport, sykkel og gange. For å bygge opp under målene må befolkningsgrunnet styrkes langs sentrale trafikkarer. Ny boligbygging må derfor hovedsakelig lokaliseres i de sentrumsnære områdene der det er god dekning av offentlig og privat service, og ikke som byspredning.

Videre er bærekraftsbegrepet knyttet til den sosiale dimensjonen med fokus på bo- og nærmiljøet. Begrepet sosial bærekraft har ingen gjengs definisjon, men kan knyttes til en politikk som bidrar til at hele befolkningen kan ta del i byens ulike boområder. I boligplanleggingen vil sentrale element i en sosial bærekraft være fysiske løsninger som stimulerer til sosial kontakt, deltakelse, tilhørighet og som bidrar til stabilitet, trygghet og sikkerhet i nærmiljøet

Innenfor tematikken om sosial bærekraft inngår også ambisjonen om variert bolig- og befolkningssammensetning. Målet er en god levekårsutvikling på geografisk områdenivå. Innenfor rammen av en helhetlig boligpolitikk er det åpenbart at boligsosiale hensyn må ivaretas i sammenheng med den generelle boligplanleggingen: dels må boligsosiale utfordringer finne sin løsning innenfor den generelle nybyggingen, og dels må det generelle boligmarkedet suppleres med kommunens egne boligsosiale tiltak.

2.2 Overnasjonale styringssignaler

FNs BÆREKRAFTSMÅL

FNs mål om bærekraftige byer og samfunn har betydning for ulike aspekter innenfor boligpolitikken.

Bærekraftige byer og samfunn: Gjøre byer og bosetninger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige”	
11.1	Innen 2030 sikre allmenn tilgang til tilfredsstillende og trygge boliger og grunnleggende tjenester til en overkommelig pris, og bedre forholdene i slumområder.
11.2	Innen 2030 sørge for at alle har tilgang til trygge, lett tilgjengelige og bærekraftige transportsystemer til en overkommelig pris, og bedre sikkerheten på veiene, særlig gjennom utbygging av offentlige transportmidler og med særlig vekt på behovene til personer i utsatte situasjoner, kvinner, barn, personer med nedsatt funksjonsevne samt eldre.
11.3	Innen 2030 oppnå en mer inkluderende og bærekraftig urbanisering med mulighet for en integrert og bærekraftig bosettingsplanlegging og -forvaltning som gir medbestemmelse i alle land
11.4	Styrke innsatsen for å verne om og sikre verdens kultur- og naturarv
11.5	Innen 2030 oppnå en betydelig reduksjon i antall dødsfall og antall personer som rammes av katastrofer, herunder vannrelaterte katastrofer, samt i betydelig grad minske de direkte økonomiske tap i verdens samlede bruttonasjonalprodukt som følge av slike katastrofer, med vekt på beskyttelse av fattige og personer i utsatte situasjoner.
11.6	Innen 2030 redusere negative konsekvenser for miljøet i storbyene målt per innbygger, blant annet ved å legge særlig vekt på luftkvalitet samt offentlig og annen form for avfallshåndtering.

11.7	Innen 2030 sørge for allmenn tilgang til trygge, inkluderende og lett tilgjengelige grøntområder og offentlige rom, særlig for kvinner, barn og eldre samt personer med nedsatt funksjonsevne.
11.a	Støtte positive økonomiske, sosiale og miljømessige forbindelser mellom byområder, omland og spredtbygde områder ved å styrke nasjonale og regionale utviklingsplaner.
11 b.	Innen 2020 oppnå en betydelig økning i antall byer og bosettinger som vedtar og gjennomfører en integrert politikk og plan med sikte på inkludering, bedre ressursbruk, begrensning av og tilpasning til klimaendringer samt evne til å motstå og håndtere katastrofer, samt utvikle og iverksette en helhetlig og altomfattende risikostyring i forbindelse med katastrofer, i tråd med Sendai-rammeverket for katastrofeberedskap 2015-2030.
11,c	Bistå de minst utviklede landene med å oppføre bærekraftige og solide bygninger ved bruk av lokale materialer, blant annet gjennom økonomisk og faglig bistand.

FN-KONVENSJONEN OM ØKONOMISKE, SOSIALE OG KULTURELLE RETTIGHETER

Artikkel 11(1)	Konvensjonspartene anerkjenner retten for enhver til å ha en tilfredsstillende levestandard selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til fortløpende å få sin levemåte forbedret.
----------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

FN-KONVENSJONEN OM RETTIGHETER TIL MENNESKER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE (CRPD)

Artikkel 9	<p>Tilgjengelighet</p> <p>1. For at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal få et selvstendig liv og kunne delta fullt ut på alle livets områder, skal partene treffe hensiktsmessige tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre får tilgang til det fysiske miljøet, til transport til informasjon og kommunikasjon, herunder informasjons- og kommunikasjonsteknologi og - systemer, og til andre tilbud og tjenester som er åpne for eller tilbys allmennheten, både i byene og i distriktene. Disse tiltakene, som også skal inkludere å identifisere og fjerne det som hindrer og vanskeliggjør tilgjengeligheten, skal blant annet gjelde for:</p> <p>a) bygninger, veier, transport og andre innendørs og utendørs tilbud, herunder skoler, boliger, helsetjenestens lokaler og arbeidsplasser</p>
------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Artikkel 28	<p>Tilfredsstillende levestandard og sosial beskyttelse</p> <p>1. Partene erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til stadig bedring av sine leveforhold, og skal treffe hensiktsmessige tiltak for å trygge og fremme virkeliggjøringen av denne rettighet, uten diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne.</p> <p>2. Partene erkjenner at mennesker med nedsatt funksjonsevne har rett til sosial beskyttelse, og til å nyte en slik rettighet uten diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, og skal treffe hensiktsmessige tiltak for å trygge og fremme virkeliggjøringen av denne rettighet, blant annet med tiltak med sikte på:</p> <p>d) å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan delta i offentlige boligprogrammer</p>
-------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2.3 Statlige styringssignaler

STATSBUDSJETTET 2020

Det nasjonale målet for boligpolitikken er at alle skal kunne bo trygt og godt.

Programkategorien for Bolig, bomiljø og bygg (13.80)	
1	Sikre miljøvennlige og tilgjengelige boliger og bygg.
2	Forutsigbare regler for effektiv ressursbruk i byggeprosessen.
3	Boliglover som fremmer trygge boforhold.
4	Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig.
Programkategorien for Planlegging, byutvikling og geodata (13.90)	
1	Planlegging skal fremme bærekraftig samfunnsutvikling og arealbruk.
2	Byer, byregioner og tettsteder skal være attraktive og bærekraftige
3	Effektiv tilgang til oppdatert kart- og eiendomsinformasjon skal gi grunnlag for verdiskapning og utvikling.

FORNYET STRATEGI FOR BOLIGMARKEDET - 2018

Regjeringen la i 2015 frem en strategi for boligmarkedet som het Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Denne vektla raskere prosesser for bolig, næring og samferdsel. Strategien ble i 2018 fulgt opp med en oppdatering og revidering gjennom Fornytt strategi for boligmarkedet. Denne prioriterer tiltak for økt trygghet i bolighandelen, fortsatt forenkling av regelverket for plan- og byggeprosessen og et bedre og mer rettferdig regelverk for kommunale gebyrer og avgifter.

MILJØVERNDEPARTEMENTETS BEHANDLING AV TRONDHEIMS KPA (2012-2024)

I forbindelse med at Miljødepartementet (MD) i 2013 behandlet innsigelser til flere nye boligområder som var tatt inn i Trondheim kommunes arealdel (KPA) 2012-2024, anførte departementet at det er viktig at kommunen styrer utbyggingsrekkefølgen for nye boligområder for å nå målsettingen om fortetting og høy boligbygging.

NASJONAL STRATEGI FOR BOLIGSOSIALT ARBEID (2014-2020) BOLIG FOR VELFERD

Strategien tematiserer barnefamilier spesielt. Det er formulert som mål at utleieboliger for gruppen skal være av god kvalitet. Midlertidig botilbud skal bare unntaksvis benyttes av barnefamilier og unge, og bostedsløshet blant barnefamilier og unge skal forebygges og reduseres.

1	Alle skal ha et godt sted å bo	- hjelp fra midlertidig til varig bolig - hjelp til å skaffe egnet bolig
2	Alle med behov for tjenester skal få hjelp til å mestre boforholdet	- forhindre utkastelser - gi oppfølging og tjenester i hjemmet
3	Den offentlige innsatsen skal være helhetlig og effektiv	- sikre god styring og målretting av arbeidet - stimulere til nytenkning og innovasjon - planlegge for gode bomiljøer

FOLKEHELSEMEDLINGEN, MELD.ST. 19 (2014-2015)

Folkehelsemeldingen skisserer en rekke tiltak som støtter opp under visjonen om at alle skal bo godt og trygt. Forsterket innsats overfor barn og unge som ikke bor bra og behovet for boliger som er gode å bli gamle i, blir vektlagt. Det påpekes videre at det ligger samfunnsgevinster i å bygge et samfunn som gjør det lettere å bevege seg til fots og på sykkel. Samtidig vektlegges det å forebygge at det utvikles bomiljøer som forsterker sosiale forskjeller.

OPPTRAPPINGSPLAN FOR RUSFELTET 2016-2020 (PROP 15 S)

Rusplanen viser til at personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser er overrepresentert blant bostedsløse, og at mange trekker frem en stabil og trygg bolig som det viktigste første skrittet i en rehabiliteringsprosess.

PÅ LIK LINJE (NOU 2016:17)

Utredningen omhandler grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming. Den foreslår konkrete tiltak for å innfri nasjonale, politiske mål om likestilling og likeverd, selvbestemmelse, deltakelse og integrering for mennesker med utviklingshemming. I utredningen blir det anbefalt at kommunenes boligplanlegging reflekterer at utviklingshemmede skal ha selvbestemmelse i boligspørsmål, mulighet til å eie bolig og tilgang til utleieboliger for dem som ikke kan eie.

2.4 Regionale styringssignaler

FELLES FYLKESPLAN 2009 FOR NORD- OG SØR-TRØNDELAG OG TRONDHEIM KOMMUNE

Trøndelagsplanen 2019-2030 ble vedtatt av fylkestinget i Trøndelag 12.12.2018. Det er et overordnet mål for 2030 at Trøndelag skal ha et balansert utbyggings- og bosettingsmønster. Dette innebærer blant annet at Trondheim skal være en konkurransedyktig storby og en drivkraft for utvikling i området. Det pekes på byens befolkningsgrunnlag sikrer nærhet til spesialiserte tjenester, næringsliv og kulturtilbud som krever et visst befolkningsgrunnlag. Videre er det et overordnet mål om en bærekraftig areal- og transportstruktur. Dette innebærer blant annet at arealbruken følger opp klimamål og ønsket samfunnsutvikling.

TRONDHEIMSREGIONEN - IKAP 2015

Trondheimsregionen er et interkommunalt samarbeid som involverer ni kommuner². I regi av Trondheimsregionen er det utarbeidet en Interkommunal arealplan for regionen, IKAP2, vedtatt i 2015. IKAP2 inneholder mål, strategier og retningslinjer for boligutvikling i regionen. Målet er at Trondheimsregionen skal være en attraktiv region å bo i med felles boligpolitikk og variert tilbud med god bokvalitet. Det er utviklet retningslinjer når det gjelder dimensjonering av boligbyggingen, effektiv arealutnyttelse, variert boligsammensetning og attraktive bomiljøer (jfr. IKAP2, kap Bolig). Kommunene er enige om å legge dette til grunn for sitt videre planarbeid, blant annet gjennom kommuneplanens arealdel.

2.5 Kommunale styringssignaler

KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL (KPS) 2010-2020

Kommunens mål innenfor boligpolitikken kommer først og fremst til uttrykk gjennom kommuneplanens samfunnsdel (KPS). Kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt 26.8. 2010 og inneholder følgende strategier med betydning for boligpolitikken.

Hovedgrep 1	En av kommunens hovedoppgaver i årene fremover vil være å legge forholdene til rette slik at flest mulig av innbyggerne har mulighet til å mestre livets utfordringer og klare seg selv.
1.2.-1	Legge til rette for mestring og læringslyst og bidra til at voksne tilegner seg tilstrekkelig kompetanse for å mestre arbeidslivet og livet generelt.
1.3-1	Arbeide for bedre ankomstservice, flere studentboliger og mer norskopplæring for utenlandske studenter og forskere.
2.2-1	Gjennomføre en offensiv forvaltningspraksis der passivhus og miljøvennlig materialbruk blir standard ved nybygging og rehabilitering.
2.2-2	Bidra til at bruk av fossile energikilder til oppvarming og kjøling av bygninger, anlegg og industri i Trondheim bli faset ut.
2.3-1	Fortette, redusere transportbehov og lokalisere arbeidsintensiv virksomhet i sentrum og langs viktige kollektivåre.
2.3-2	Fortette slik at bomiljø sikres ren luft, gode solforhold, lave støynivåer, trygge og trivelige byrom og møteplasser, og lett adkomst til parker og friområder.
2.6-2	Bidra til minsket transportbehov i regionen ved rett lokalisering både av boliger, arealkrevende virksomheter og arbeids- og besøksintensive virksomheter.
3.5-1	Tilrettelegge nye boområder for mennesker i ulike aldersgrupper, inntektsgrupper, med ulikt funksjonsnivå og med ulik kulturbakgrunn og motvirke ensidige bomiljø.
3.2-1	Gi et godt helse- og omsorgstilbud til eldre som har behov for tjenester.
3.5-2	Legge til rette for et mangfoldig botilbud.
3.5-3	Motivere og hjelpe barnefamilier i kommunale utleieboliger til å få bolig i det ordinære boligmarkedet.

² De ni kommunene som inngår i IKAP-samarbeidet er Stjørdal, Malvik, Trondheim, Klæbu, Melhus, Skaun, Orkdal og Indre Fosen. Det er nå åtte kommuner etter sammenslåingen mellom Trondheim og Klæbu 01.01.2020. Orkdal ble samtidig sammenslått med Meldal, Agdenes og deler av Snillfjord kommune og gitt navnet Orkland.

3.7-5	Integrere studentene i utviklingen av bysamfunnet.
4.1-2	Bidra aktivt på nasjonale arenaer for å påvirke politikk og rammebetingelser for kommunens innsats som tjenesteprodusent, forvalter og samfunnsutvikler.

KOMMUNEPLANENS AREALDEL (KPA) 2012-2024

Kommuneplanens arealdel (KPA) avklarer hvor i kommunen boligbyggingen skal lokaliseres og hvilke bomiljøkvaliteter som skal vektlegges i boligproduksjonen. Gjeldende arealdel er basert på en fortetningsstrategi samtidig som det er lagt til rette for noe boligbygging i utkanten av byområdet. Det stilles krav om reguleringsplan når det bygges boligbygg med flere enn fire boenheter.

Fortetningsstrategien innebærer høyere tetthet av boliger i sentrale sentrumsområder, knutepunkt og langs kollektivåre enn utenfor. I sentrumsområdene er det lagt til rette for ytterligere høy boligtetthet.

Gjeldende KPA ble vedtatt i 2013 (bystyret PS 36/13, vedtatt 21.03.2013). Ved rullinger av kommuneplanens arealdel skal de til enhver tid gjeldende nasjonale, regionale og kommunale føringene for arealpolitikken legges til grunn. Av kommunale føringer kan nevnes "Kommuneplanmelding om byutvikling - langsiktig vern av jordbruksareal og økologiske korridorer" som ble vedtatt i 2016. Kommuneplanmeldingen har et langsiktig perspektiv hvor det blant annet forutsettes at man planlegger byvekst for boliger i hovedsak gjennom sentral fortetting, utvikling av havneområdene og en sammenhengende boligkorridor østover fra Midtbyen mot Malvik. Konsekvensen av kommuneplanmeldingen er at ved kommende rulling av arealdelen vil behovet for nytt boligareal bli vurdert og løst i tråd med vedtaket av meldingen.

KPA sikrer også bolig- og bomiljøkvaliteter. Det er gitt anvisninger for normering av størrelsen på uterom, og boligene skal ikke være ensidig belyst fra øst eller nord. Av bestemmelsene følger det at all planlegging skal sikre at støyforholdene og luftkvaliteten både innendørs og utendørs blir tilfredsstillende. Etablering av boliger i områder med mye støy (rød sone) kan bare vurderes i sentrale byområder og andre viktige fortetningsområder langs kollektivakser, forutsatt at boenheten har en stille side og at uterommet er på denne siden. I soner med høy luftforurensning (rød sone) kan arealbruk som er følsom for luftforurensning bare skje i sentrale byområder og etter en helsefaglig vurdering.

Videre gir KPA føringer for energibruk, avfallshåndtering og tilgjengelighet. Under gitte vilkår kreves tilknytning til fjernvarme. Ved alle planforslag og søknader om byggetiltak skal det legges ved en plan for oppsamling og tømming av avfall. For å sikre tilgjengelighet i småhusbebyggelsen skal det stilles krav om dette i reguleringsplaner for 30 prosent av boligene.

PLAN FOR AREAL TIL OFFENTLIGE TJENESTER 2017

Plan for areal til offentlige tjenester er et grunnlag for kommunens arbeid med arealplanlegging og langsiktig økonomiplanlegging for å sørge for at kommunen kan levere offentlige tjenester (bystyret

PS 160/17, vedtatt 16.11.2017). Planen inneholder en handlingsplan for tomtesøk, regulering og erverv, retningslinjer for videre arbeid og to illustrasjonskart. Det ene kartet viser identifiserte tomter til offentlige tjenester og idrett som er sikret gjennom kommunalt eierskap eller arealplan (KPA eller reguleringsplanarbeid). Det andre kartet viser hvor kommunen mangler tomter. Planen gjør også rede for behovet for arealerverv, når det bør skje og forventet kostnad.

BYVEKSTAVTALE 2019

Trondheim kommune underskrev i 2016 en bymiljøavtale med staten og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Avtalens ambisjon var å bidra til nullvekst i personbiltransporten gjennom blant annet investeringer i infrastrukturtiltak som gang- og sykkelveger og utbedringer av kollektivtilbudet. Bymiljøavtalen ble fornyet gjennom inngåelse av en byvekstavtale i 2019 som gjelder frem til 2029. Avtalen omfatter kommunene Trondheim, Melhus, Malvik og Stjørdal.

MILJØPAKKEN 2016

Miljø- og energiutfordringene har fått en stadig økt betydning innenfor mange samfunnsområder og har stor relevans for boligpolitikken. Miljøpakken ble først vedtatt av bystyret i 2008 og med oppfølging i 2012 og 2016 (bystyret PS 96/16, vedtatt 16.6.2016). Miljøpakken fastsetter mål om reduksjon av CO₂-utslippene fra transport. Som en følge av dette må blant annet tilveksten av nye boliger skje innenfor eksisterende tettstedsavgrensning. Målet er at 80 % av ny boligbygging skal skje innenfor den utbygde byen.

KOMMUNEDELPLAN FOR ENERGI OG KLIMA 2017

Energi- og klimaplanen fastsetter ambisjoner og mål for kommunens klima- og energipolitikk, herunder mål for reduserte klimagassutslipp innenfor sektorene areal/transport og bygg/anlegg (bystyret PS 76/17, vedtatt 18.05.2017). Handlingsdelen viser til at det som følge av planstrategien 2016-2020 skal utarbeides en byutviklingsstrategi med samordnet areal- og transportanalyse, og at kommunen gjennom den boligpolitiske planen skal ivareta klimavennlig areal- og boligutvikling. Videre omtaler handlingsdelen at det skal fastsettes bindende utbyggingsrekkefølge for boligutbygging, alle lokalsenter skal tilrettelegges for vekst, 2-4 sentra prioriteres særskilt. Dagens bystruktur skal være utgangspunkt for kollektivtrafikkens rutestruktur. Kommunens egne bygg skal ifølge klimaplanen være klimavennlige, og kommunen vil tilstrebe utslippsfrie anleggsplasser (for egne tiltak).

PLAN FOR FRILUFTSLIV OG GRØNNE OMRÅDER 2017

Planen omfatter hele grønnstrukturen i Trondheim kommune og trekker opp mål og strategier for forvaltning og videreutvikling av de grønne områdene (bystyret PS 146/17, vedtatt 26.10.2017). Planens overordnede visjon er: "Trondheim skal være en grønn by med variert natur - med lett tilgjengelige, attraktive uteområder for lek, rekreasjon og friluftsliv." Hovedmålene kan kort oppsummeres til at Trondheim kommune skal ha nok grønne områder med god kvalitet nært der vi bor, områdene skal være varierte og det skal være gode sammenhenger mellom dem.

ELDREPLANEN 2016-2026

Eldreplanen omhandler ikke bolig, men vedtar satsingsområde og prosesser som vil ha betydning for utvikling og bruken av kommunale botilbud (bystyret PS 174/16, vedtatt 08.12.2016). Planen peker

på at de fleste av oss ønsker å bo hjemme så lenge som mulig og vi må ha fleksible hjemmetjenester. I flertallsmerknad til vedtaket sies det at en god strategi vil være å øke antall omsorgsboliger i og i nærheten av kommunens helse- og velferdssentre. Det vil gi kortere tid for hjelp og økt trygghet for beboer, samt at hjemmetjenesten/personalet når flere beboere på kortere tid. Økt nærhet til helse- og velferdssenter gir også beboer lettere tilgang til sosial omgang samt til å delta på aktiviteter.

TEMAPLAN PSYKISK HELSE OG RUS 2017-2020

Planen omhandler hovedsakelig behovet og strategier for mestringstiltak og tjenesteytende tiltak fra kommunens side (bystyret PS sak 20/17, vedtatt 14.03.2017). For den boligpolitiske planen har det betydning at det i handlingsdelen til planen sies at strategien Housing first skal benyttes, og at det skal bosettes minimum 10 bostedsløse per år i planperioden. Videre er det i planen opplyst at det innenfor samme periode skal etableres ni nye småhus.

EN BEDRE HVERDAG FOR ALLE 2019 - 2023 - STRATEGISK PLAN FOR TJENESTER TIL UTVIKLINGSHEMMEDE

Planen ble vedtatt av bystyret 17.10.19 (PS 124/19) og har som mål at ventetid for å bli tildelt kommunal bolig maksimum skal være seks måneder. Videre skal det ved valg av bolig legges vekt på brukerens ønsker, og det skal legges til rette for boligkarrierer ut fra brukers funksjonsevner.

FATTIGDOMSPLEANEN

Fattigdomsplanen 2019-2023 (vedtatt i bystyret 28.02.2019, PS 16/19) har politisk vedtak om at alle skal ha et godt sted å bo, og en trygg bolig er et viktig grunnlag for å nå de øvrige målene i fattigdomsplanen. Innbyggere som har behov for kommunal bolig skal sikres mest mulig stabile boforhold. Videre er det en målsetting om at alle ansatte i forvaltningstjenesten (NAV, helse- og velferdskontorene og barne- og familietjenesten) skal ha kompetanse på helhetlig familiearbeid. Ansatte skal ha tilstrekkelig kompetanse på ungdomsarbeid, boligrådgivning og økonomisk råd og veiledning til å kunne henvise riktig.

HANDLINGSPLAN FOR ØKT BOSETTING AV FLYKTNINGER 2016

Handlingsplanen skisserer en rekke strategier for å sette kommunen i stand til å imøtekomme mottaket av flyktninger; disse strategiene retter seg både mot bruk av det private leiemarkedet og anskaffelse av flere utleieboliger (bystyret PS 66/16, vedtatt 26.5.2016). Det er etter 2016 vedtatt enkeltvis saker som omhandler kvalifisering og økonomi for flyktninger.

STRATEGI FOR HELHETLIG STUDENTPOLITIKK 2017-2020

Strategien har som målsetting at Trondheim skal være Nordens beste studieby. Videre ble det vedtatt at det skal legges til rette for en tilstrekkelig tilgang til rimelige studentboliger i Trondheim. (bystyret PS 149/17, vedtatt 26.10.2017)

FELLES MASTERPLAN FOR TRONDHEIM BYCAMPUS 2014

Formannskapet tok i 2014 til orientering (formannskapet FO 0049/14, vedtatt 11.03.2014). Masterplanen er et resultat av et langsiktig arbeid i plangruppa for helhetlig campus- og byutvikling der NTNU, HiST, Trondheim kommune, SINTEF, Studentsamskipnaden i Trondheim, Sør-Trøndelag fylkeskommune og studentene møtes. Planen er riktignok ikke en del av det kommunale planhierarkiet, men formannskapet vedtok blant annet at rapporten skal brukes som en veileder og

inspirasjonskilde for den videre utvikling i området. Planen legger til grunn at studentboliger på og i nærheten av bycampus bidrar til å skape byliv og aktiviteter på flere tidspunkter av uka og i døgnet. Studentboliger kan integreres med møteplasser, byrom og andre funksjoner. Herunder pekes det på at sørområdet er en naturlig innfallsport til kunnskapsbyen og teknologihovedstaden Trondheim.

OMRÅDEPROGRAM FOR SAUPSTAD-KOLSTAD 2013-2020

Områdeprogram for Saupstad-Kolstad ble vedtatt i 2013 (bystyret PS 0071/13, vedtatt 23.05.2013). Saupstad-Kolstad har en ensartet og homogen boligsammensetning. Studier har påvist at levekårsmessige, fysiske og bolig-strukturelle forhold kan påvirke hverandre gjensidig negativt. Den fysiske boligpolitikken har betydning for fordeling av levekår. Ulike bygningstyper og områdekvaliteter tiltrekker seg husstander av forskjellig størrelse og med ulik sosioøkonomisk bakgrunn. En mer sammensatt og mangfoldig boligstruktur i Saupstad-Kolstad kan øke bredden i befolkningssammensetningen. Arbeidet med Saupstad-Kolstad gir erfaringer og danner grunnlag for en metodikk som også kan benyttes i andre deler av byen. Dette gjelder så vel å styrke eksisterende områder som det å forebygge levekårsutfordringer når områder planlegges.

Kap. 3. Evaluering av forrige boligprogram

Forrige boligprogram vektla levekårsperspektivet i større grad enn tidligere. En gjennomgang av vedtakene fra boligprogrammet viser en blandet oppnåelse av de ulike målene. Det er identifisert tre typer av kritiske faktorer for måloppnåelse og disse er knyttet til markedsbetingelser, statlige rammebetingelser og kommunens økonomi.

Kapittelsammendrag

TEMA OG HOVEDGREP

Boligprogram 2011-2014 hadde mål om å skape et godt boligtilbud som ivaretar innbyggernes behov og gir samfunnsmessige gode løsninger. Boligprogrammet var i sine ambisjoner relativt nøkternt og tilpasset kommunens stramme økonomi. Levekårsperspektivet ble vektlagt i større grad enn tidligere, blant annet ved å legge opp til en variert boligstruktur og en økt satsing på kommunale utleieboliger.

BLE BOLIGPROGRAMMET 2011-2014 GJENNOMFØRT?

Boligprogrammet 2011-2014 vedtok mål og konkrete strategier for boligpolitikken. Kommunedirektøren har foretatt en gjennomgang av alle disse vedtakene og vurdert hvilke av disse som er innfridd. Her i planen er de mest sentrale delene av boligprogrammets tiltak/vedtaksoppfølgingen er opplistet. Generelt gir vedtaksoppfølgingen et blandet bilde på om kommunen har lyktes i å gjennomføre strategiene i henhold til vedtakene. Videre er det her fremstilt hvordan vedtakene fra forrige boligprogram er ivaretatt i foreliggende boligpolitisk plan.

GENERELLE BETRAKTNINGER OM MÅLOPPNÅELEN

Mange av de utfordringene som ble trukket frem i forrige boligprogram, er fremdeles aktuelle. Det er grunn til å revurdere noen av ambisjonene og virkemidler i ny boligpolitisk plan. Dette skyldes endringer i marked og statlige føringer, eller endrede forventninger til kommunens rolle i boligpolitikken, men også kommunens egne ambisjoner. Eksempelvis vil den økte målrettingen av kommunale utleieboliger mot de mest vanskeligstilte legge føringer på hvilke typer utleieboliger kommunen må anskaffe fremover. Videre vil ambisjonene når det gjelder attraktiv og klimavennlig by betinge bedre tilrettelegging for fortetting og transformasjon. Det er identifisert tre grupper av kritiske suksessfaktorer i kommunens utøvelse av boligpolitikk. For det første er det utfordrende å utøve innenfor et markedsstyrt boligmarked. For det andre setter staten juridiske og økonomiske rammebetingelser som ikke nødvendigvis samsvarer med kommunens ambisjoner. For det tredje kan kommunens økonomi bidra til en lavere eller forsinket måloppnåelse i forhold til hva politiske vedtak tilsier.

3.1 Tema og hovedgrep

Boligprogram 2011-2014 bygget opp under å skape et godt boligtilbud som ivaretar innbyggernes behov og gir samfunnsmessige gode løsninger. Boligprogrammet var i sine ambisjoner relativt nøkternt og tilpasset kommunens stramme økonomi.

Levekårsperspektivet ble vektlagt i større grad enn tidligere med hensyn til geografisk fordeling av de kommunale utleieboligene og ordninger for å hjelpe flest mulig vanskeligstilte til bosetting i det ordinære boligmarkedet. Samtidig ble det erkjent et behov for økt satsing på utleieboliger. Innenfor den generelle boligpolitikken skulle styringsmuligheter som ligger i kommunens planmyndighet utnyttes bedre. Blant annet skulle økte krav i reguleringsplaner medvirke til en mer variert boligsammensetning.

Boligprogrammet inneholdt 18 delmål, med tilhørende strategier, som retningsgivende for planlegging og tilrettelegging av boligbygging og ivaretagelse av kommunens boligsosiale oppgaver. Disse beskrev dels konkrete handlinger som skulle gjennomføres, og dels spørsmål som skulle utredes nærmere. Disse vedtakene har kommunedirektøren vurdert og oppsummert under i punkt 3.2.

3.2 Ble boligprogrammet 2011-2014 gjennomført?

Boligprogrammet 2011-2014 vedtok mål og konkrete strategier for boligpolitikken. Nedenfor gis en kortfattet omtale av gjennomføringen av de mest sentrale temaene. Så langt det har vært mulig, er graden av måloppnåelse illustrert gjennom tallfesting.

Boligprogrammet 2011-2014 har ikke blitt avløst av en ny plan for boligpolitikken før nå. Det legges derfor til grunn at vedtakene fra forrige boligprogram fremdeles gjelder i den utstrekning nye politiske vedtak gir endrede føringer. Resultatene som gjengis i denne evalueringen er således avgrenset til programperioden 2011-2014 så langt det passer, men strekker seg også til dels utover dette tidsrommet.

Generelt gir vedtaksoppfølgingen et blandet bilde på om kommunen har lyktes i å gjennomføre strategiene i henhold til vedtakene. De mest sentrale delene av boligprogrammets tiltak/vedtaksoppfølgingen er opplistet nedenfor, og er inndelt i tre grupper etter graden av innfrielse/måloppnåelse.

Det er inndelt etter om målene og strategiene i sin helhet er - realisert, - delvis realisert eller - ikke realisert. Referanse til vedtakspunktet/tiltaket er oppgitt i venstre kolonne (BP). En slik rubrisering blir i en del tilfeller skjønnsmessig. Videre er det angitt under hvert punkt hvordan disse vedtakene er videre behandlet i Boligpolitisk plan (BPP).

Realiserte vedtak	
BP-vedtak nr: 3.1.1	Årlig boligproduksjon i markedet har i gjennomsnitt ligget på ca. 1 753 som er svært nært måltallet på 1 750 boliger.
Behandlet i BPP pkt. nr: 4.1 - 4.2	Gjeldende metode for å prognostisere boligbehovet opprettholdes. Denne innebærer i korte trekk at boligbehovet skal baseres på befolkningsprognoser der Trondheim tar sin del av veksten innad i Trondheimsregionen, relativt lik de 10 siste års vekst.
Vedtaket i BP 3.1.4	Kommunen har i plansaker i flere tilfeller akseptert reduserte krav til blant annet uterom og parkering for boliger som fremstår egnet som studentboliger slik vedtaket anviser.
Behandlet i BPP pkt nr: 6.3	I forbindelse med temaet om bygging av studentboliger vises det til bygningsrådets vedtak i 2014 som gir mulighet for å fravike visse kvalitetskrav i kommuneplanens arealdel. Dette skal også vektlegges videre.
Vedtaket i BP 3.1.4	I kommunens byggesaksbehandling er det foretatt lempninger for å få flere utleieboliger i eksisterende boliger slik vedtaket anviser.
Behandlet i BPP pkt nr: 4 6.1, 6.3, 7.4	Fra 2016 ble det fra statens side gjort forenklinger fra flere tekniske krav for å bygge om eller leie ut egen bolig. Mengden av leieboliger synes å være tilfredsstillende, men husleieprisene øker fremdeles, men har flatet ut de siste par årene. Boligpolitisk plan viser til at utleieboliger oftere er i dårlig forfatning, og at den profesjonelle leiesektoren er liten. Planen legger opp til å påvirke statlige myndigheter til å se på skattesystemet som favoriserer eiere fremfor leietakere og ikke-profesjonell utleie fremfor profesjonell utleie. Videre vektlegger planen bygging av profesjonelle utleieboliger via grunnlån fra Husbanken. Planen tematiserer rimelige utleieboliger i den tredje sektor, men det tilrådes ikke at kommunen bruker penger på dette.
Vedtaket i BP 3.2.3	Det ble utarbeidet nye retningslinjer for søknadsbehandling og tildeling av kommunale utleieboliger i 2011 og terskelen for å bli tildelt kommunal utleiebolig ble hevet i tråd med vedtaket. Praktisering av retningslinjene er beskrevet i egen veileder. Retningslinjene ble revidert i 2018 og ny revidering av veilederen ble foretatt i 2019. Det gis i hovedsak tidsbestemte leiekontrakter med unntak for

	utviklingshemmede. Råd- og veiledning om det private boligmarkedet har blitt styrket
Behandlet i BPP pkt nr: 9.2 - 9.3	Boligpolitisk plan konstaterer at skjerpede retningslinjer har fungert etter hensikten. Større målretting demper behovet for flere kommunale utleieboliger, men forutsetter andre typer boliger enn dem kommunen har i dag. Planen identifiserer at det er en stor gruppe som har høy inntekt for kommunal bolig, men samtidig for lav inntekt til å kjøpe bolig. Det tilrådes en fortsatt målretting mot vanskeligstilte, men med en viss lempning gjennom å heve inntektsgrensene for kommunal utleiebolig. Planen foreslår en egen politisk sak om dette.
Vedtak i BP 3.3.3	Andelen kommunale utleieboliger har ikke blitt økt i de konkrete områder der planen anviser at dette er uønsket ut fra levekårshensyn, eller på grunn av mangel på infrastruktur eller servicefunksjoner
Behandlet i BPP pkt nr: 8.6, 9.8 Bakgrunnsnotat III, pkt 3.9	Boligpolitisk plan vektlegger levekårspektivet enda mer enn forrige boligprogram med en grundigere analyse av implikasjoner ved lokaliseringvalg. Lokalisering av kommunale utleieboliger er en direkte måte å påvirke den geografiske fordelingen av levekår-sammensetningen på. Slike hensyn må vektlegges når kommunen utarbeider det foreslåtte Program for kommunalt disponerte utleieboliger.
Vedtak i BP 3.3.3	Andelen kommunalt disponerte borettslagsboliger har som forutsatt ikke blitt vesentlig økt utover dagen nivå, slik vedtaket anviser.
Behandlet i BPP pkt nr: 1.3	Dette er ikke tematisert, men vil være et tema i foreslått Program for kommunalt disponerte utleieboliger.

Delvis realiserte vedtak	
BP-vedtak nr: 3.1.1	Vedtaket anviser blant annet at boligproduksjonen skal ivareta miljøhensyn., og det kan være relevant å knytte dette opp mot miljøpakkens mål. Miljøpakkens målsetting om at 80 % av tilveksten av nye boliger skal skje innenfor eksisterende tettstedsavgrensning ble innfridd i 2012, 2015, 2016, men ikke i 2013 og 2014.
Behandlet i BPP pkt nr: 4.4 - 4.5	Det vises til at den kommende byutviklingsstrategien skal vise hvordan Trondheim kan videreutvikles til en klimavennlig og attraktiv by for innbyggere og næringsliv. Boligpolitisk plan foreslår et utbyggingsprogram som kan medvirke til at kommunen gjennom sin budsjettering av infrastruktur medvirker til at boligbyggingen skjer på de steder som underbygger klimamålene.
BP-vedtak nr: 3.2.12	Trondheim har som vedtaket anviser bidratt til økt andel studentboliger og utvikling av studentboligområder som studentene opplever som attraktiv og som understøtter god byutvikling. Andelen studentboliger har økt fra 5 prosent til 6 prosent av den totale boligmassen. Studentsamskipnadens dekningsgrad har økt fra 13,2 prosent i 2010 til 15,2 prosent i 2015, men ligger fremdeles en del under Studentsamskipnadens målsetting på 20 prosent som planen skal følge
Behandlet i BPP pkt nr: 6.3	Boligpolitisk plan opprettholder målet med å bidra til at Studentsamskipnaden oppnår en dekningsgrad på 20 prosent og det skisseres ulike virkemidler for å oppnå dette.
BP-vedtak nr: 3.1.2	Vedtaket anviser at areal- og tomtepolitikken skal innfri innbyggernes behov

	og offentlige formål. Programmering av behov for areal til offentlige tjenester har blitt forbedret gjennom kommunedelplan Trondheim 2030 -arealbehov og investeringsbehov for kommunens tjenester 2011-2030 (Fm 152/12) og Plan for areal til offentlige tjenester, del 1 - status og videre arbeid (Fm 7/16). De arealene som er avsatt til offentlige formål i kommuneplanens arealdel er ikke tilstrekkelig til å dekke det langsiktige behovet, men § 31.2 i bestemmelsene til arealdelen stiller krav om at behovet for areal til offentlige tjenester og idrett alltid skal vurderes ved regulering av arealer vist som boligbebyggelse eller sentrumsformål (3.1.2).
Behandlet i BPP pkt nr: 4.5	Foreslått utbyggingsprogram forutsettes å bygge opp under Plan for offentlige tjenester.
BP-vedtak nr: 3.1.3	Det har ikke blitt innført områdebaserte krav til boligstørrelser i de ulike delene av byen slik vedtaket sier. Boligbyggingen etter 2011 har trekk som peker både i retning av en mer variert og mindre variert sammensetning av boligstørrelser innenfor de forskjellige områdene av byen.
Behandlet i BPP pkt nr: 8.4	Boligpolitisk plan opprettholder at en leilighetsfordelingsnorm kan være et hensiktsmessig verktøy for å påvirke bolig- og derved befolknings sammensetningen i de ulike delene av byen. I tilknytning til dette foreslås det å vurdere krav om at sentrumsnære større boliger (familieboliger) skal ligge på bakkeplan.
BP-vedtak nr: 3.1.4	I tråd med målsettingen virker leiemarkedet mer velfungerende enn før, i den forstand at flere vanskeligstilte boligsøkere kan oppnå privat leid bolig.
Behandlet i BPP pkt nr: 6.2, 6.4	Mengden av leieboliger synes å være tilfredsstillende. Boligpolitisk plan har derfor dreid fokus mot at utleieboliger oftere er i dårlig forfatning og at den profesjonelle leiesektoren er liten. Planen vektlegger betydningen av å fremme bygging av profesjonelle utleieboliger via grunnlån fra Husbanken. Videre foreslås det å oppfordre statlige myndigheter om å se på innrettingen av skatt for å øke omfanget profesjonell utleie.
BP-vedtak nr: 3.2.11	Det har blitt gjort endringer som anvist i den statlige bostøtteordningen slik at den likebehandler husstander i private boliger med kommunale leietakere. Imidlertid dekningsgraden er satt til 73,7 prosent for alle og ikke 80 prosent for alle slik som ønsket.
Behandlet i BPP pkt nr: 7.9 , 7.11	Svakheten i bostøtteordningen synes nå først og fremst å være at "boughtgiftstaket" er for lavt i forhold til det faktiske leienivået i markedet. Dette gir i mange tilfeller en uforholdsmessig høy boughtgift for den enkelte og avhengighet av kommunens sosialhjelp. Det foreslås å anmode statlige myndigheter til å øke boughtgiftstaket. En kommunal bostøtteordning drøftes, men det foreslås ikke at dette etableres.
BP-vedtak nr: 3.4.2	Ved nybygging av kommunale boliger blir det vurdert om boligene skal ha strengere energikrav enn forskriftskravet som vedtaket anviser, men i praksis har slik bygging bare skjedd ved ett tilfelle.
Behandlet i BPP pkt nr: -	Det ble innført skjerpede energikrav i Byggteknisk forskrift i 2016. Temaet er ikke videre drøftet i boligpolitisk plan.
BP-vedtak nr: 3.2.4	Det har blitt 152 flere kommunale utleieboliger i programperioden. Dette er en god del lavere enn vedtatt målsetting om en nettotilvekst på 260 boliger og skyldes at det i planleggingen ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til salg av

	boliger.
Behandlet i BPP pkt nr: 4.5.2, 9.2, 9.6, 9.8	Effekten av en mer målrettet bruk av de kommunale utleieboliger i kombinasjon med en bedret situasjon i leiemarkedet har redusert etterspørselen etter de kommunale utleieboligene. Boligpolitisk plan antyder at tidligere planlagt veksttakt kan reduseres om dagens dekningsgrad skal opprettholdes. Videre vektlegges behovet for mer egnede boliger. Dette skal ivaretas gjennom det foreslåtte programmet for kommunale utleieboliger.
BP-vedtak nr: 3.2.6	Leietakere i kommunalt eide borettslagsboliger og eierseksjoner som hatt mulighet til å kjøpe boligen de leier slik vedtaket anviser. Antall beboerkjøp har vært jevnt over høyt i perioden, og historisk høyt i 2016. Trondheim kommune er over tid blant de fremste i landet når det gjelder salg av kommunal bolig til leietakere.
Behandlet i BPP pkt nr: 7.8	Dagens kjøpsordning fungerer etter kommunedirektørens vurdering godt og foreslås videreført i sin nåværende form med kjøp til takstpris og med 50 000 kroner i rabatt. Gjennom økte ressurser til rådgivning og gjennomføring av kjøpet foreslås en fordobling av slike kjøp til 50 boliger per år.
BP-vedtak nr: 3.2.6	I tråd med vedtaket er det innarbeidet rutiner for at personer med kjente adferdsmessige problemer ikke skal bosettes i borettslag, sameier og ordinære kommunale leiegårder. Både antall husstander som det klages på, og antall klager har holdt seg stabilt, men med en økning for borettslag/eierseksjoner og en reduksjon for kommunale bygg.
Behandlet i BPP pkt nr: 9.8	Program for kommunale utleieboliger må sørge for at det bli fremskaffet boliger tilpasset alle brukergrupper.

Ikke realiserte vedtak	
BP-vedtak nr: 3.1.4	Leieboerforeningen ble etablert med et eget lokalkontor i Trondheim i 2013, men kontoret ble avviklet etter 2014, begrunnet med at kommunen ikke videreførte økonomisk støtte.
Behandlet i BPP pkt nr: -	Kommunedirektøren er ikke kjent med nye planer om ny etablering i Trondheim. Det er heller ikke varslet noen statlig satsing på dette. Forholdet er derfor ikke tematisert.
BP-vedtak nr: 3.1.4	Det har ikke blitt bygget non-profit utleieboliger i perioden.
Behandlet i BPP pkt nr: 6.4, 7.4, bakgrunnsnotat I	Rimelige utleieboliger i den tredje sektor er nært beslektet tema og dette blir grundig drøftet i planen. Det er fremdeles ingen finansielle statlige (juridiske eller finansielle) virkemidler for å fremme denne type boliger til det brede lag av befolkningen. Som en alternativ løsning, vedtok formannskapet i 2017 en modell for å fremskaffe private, profesjonelle utleieboliger gjennom bruk av Husbankens grunnlån og tilvisningsavtale mellom kommunen og eier/utleier. Dette følges opp i boligpolitisk plan
BP-vedtak nr: 3.2.7	Utviklingshemmede skal etter vedtaket ha tidsbestemt kontrakt, men tidsbestemte leiekontrakter har i en viss utstrekning blitt benyttet.
Behandlet i BPP pkt nr: -	Kommunedirektøren har endret sin praksis slik at vedtaket nå følges opp. Det har ikke vært behov for å drøfte dette nærmere i boligpolitisk plan

BP-vedtak nr: 3.2.7	Boligkøen for utviklingshemmede ble ikke helt avvirket i løpet av den påfølgende bystyreperioden som vedtatt, men redusert.
Behandlet BPP pkt nr: 7.6, 9.2	Målgruppen er prioritert for tildeling av bolig. Det arbeides også med alternative boligløsninger. Boligpolitisk plan vektlegger betydningen av å gi gruppen mulighet til å eie egen bolig.
BP-vedtak nr: 3.2.10	Antall mottakere av startlån har ikke økt som anvist, men er redusert, hvilket skyldes at kommunen har fulgt opp innskjerpinger i de statlige retningslinjene for startlånsordningen.
Behandlet i BPP pkt nr: 7.7	Trondheim kommune følger den statlige forskrift for startlånsordningen der hovedformålet med lånet er å bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer kan skaffe seg en egnet bolig. Herunder vektlegger boligpolitisk plan at potensialet i startlånsordningen utnyttes. For tiden innebærer dette å gi lån med lang løpetid, en fleksibel bruk av SIFO-satsene og tilskudd. Det foreslås å innarbeide i retningslinjene en mulighet for binding av renten i inntil 10 år.
BP-vedtak nr: 3.3.2	Det er betydelig reduksjon i antall utbetalte prosjekteringstilskudd fra Husbanken for å utrede tilpasning av privat bolig på grunn av funksjonsnedsettelse. Det er likevel usikkert om flere innbyggere har forblitt boende i eget hjem, men heller har flyttet til mer egnet bolig når funksjonsnedsettelse har oppstått.
Behandlet i BPP pkt nr: 7.12	Husbankens tilskuddsramme er styrende for bruk av ordningen og forholdet er ikke tematisert. Det er imidlertid foreslått en tverrfaglig boligrådgivningsgruppe for personer som kjøper bolig finansiert med startlån.

3.3 Generelle betraktninger om måloppnåelsen

Effekten av boligpolitikken kan måles etter innbyggernes boforhold og de miljømessige konsekvensene som følger av boligbygging, boligproduksjon og lokalisering av boliger. Med dette som utgangspunkt påpekte boligprogram 2011-2014 utfordringer i boligmarkedet og skisserte en rekke strategier for å imøtekomme målene for boligpolitikken. Mange av de utfordringene som ble trukket frem i forrige boligprogram, er fremdeles aktuelle. Dette henger sammen med at utøvelse av boligpolitikk er en kontinuerlig prosess innenfor boligpolitikken sine lange linjer.

I tilknytning til denne evalueringen kan det nevnes at kommunerevisjonen gjennomførte forvaltningsrevisjon av boligsosialt arbeid i 2016 (bystyret PS 0032/16, vedtatt 31.3.2016). Ved behandling av revisjonsrapporten var bystyret kritisk til at kommunens mål om en nettotilvekst på 260 utleieboliger i perioden 2010 til 2016 ikke var nådd. Videre understreket bystyret viktigheten av å skaffe boliger for rusmiddelavhengige og personer med psykiske lidelser og av å vurdere behovet for oppfølgingstjenester som forutsetning for å leie kommunal bolig. Lang saksbehandlingstid for søknader om startlån ble oppfattet å være uheldig.

Det er grunn til å revurdere noen av ambisjonene og virkemidler i ny boligpolitisk plan. Dette skyldes endringer i marked og statlige føringer, eller endrede forventninger til kommunens rolle i

boligpolitikken, men også kommunens egne ambisjoner. Eksempelvis vil den økte målrettingen av kommunale utleieboliger mot de mest vanskeligstilte legge føringer på hvilke typer utleieboliger kommunen må anskaffe fremover. Videre vil ambisjonene når det gjelder attraktiv og klimavennlig by betinge bedre tilrettelegging for fortetting og transformasjon.

Ved en samlet vurdering av strategiene/ tiltakene i boligprogrammet avtegner det seg et mønster av hvor sterkt gjennomslag boligprogrammet har hatt på forskjellige områder, og dette gir en mulighet til å identifisere kritiske faktorer i kommunens utøvelse av boligpolitikk. Dette gjelder faktorene:

- markedsbetingelser
- statlige rammebetingelser
- kommunens økonomi

Et markedsstyrt boligmarked kan være utfordrende å utøve boligpolitikk innenfor. Det politisk vedtatte måltallet for årlig boligbygging er riktignok nådd, men det er store årvisse variasjoner. Dette må sees i sammenheng med at omfanget av boligbygging ikke kan bestemmes gjennom politiske vedtak. Selv om det er en forutsetning at kommunen tilrettelegger areal til boligbygging og avsetter ressurser til behandling av plan- og byggesøknader, er det markedet som til syvende og sist bestemmer hvor mye som faktisk blir bygget, i alle fall så lenge kommunen selv ikke er en nevneverdig aktør i boligforsyningen. Kommunen kan legge til rette for, og være pådriver for boligbygging gjennom arealer og infrastruktur, men aldri kreve at boliger skal bygges.

Staten setter rammebetingelser gjennom sine økonomiske virkemidler og lovgivning. Eksempelvis har kommunens målsetting om en økt bruk av startlån ikke vært forenlig med Husbankens innsnevring av ordningen. Likeledes er det heller ikke mulig å etablere non-profit utleieboliger, slik som vedtatt i boligprogrammet, uten statlig finansiering. Kommunens målsetting om å stimulere til flere utleieboliger har imidlertid blitt underbygget gjennom at staten har foretatt forenklinger i bygningsreglene ved bygging av utleieboliger i eksisterende bebyggelse.

Kommunens økonomi kan bidra til en lavere eller forsinket måloppnåelse i forhold til hva politiske vedtak tilsier. Tiltak som skal iverksettes må skje innenfor de til enhver tid gjeldende økonomiske rammene og prioriteringene; at kommunen ikke gir støtte til leieboerforeningen eller reduserer sin arbeidsinnsats med rådgivning for personer som trenger å bygge om sin bolig, er eksempler på dette.

DEL B - DRØFTING MED MÅL OG TILTAK

Kap. 4. Boligproduksjonens størrelse og lokalisering

Boligpolitisk plan har ambisjoner om at det skal bygges nok og riktige boliger på rett sted. Kommuneplanens arealdel er her det sentrale verktøyet. Planen foreslår at det i tillegg utarbeides et utbyggingsprogram der det kartlegges behovet for offentlig infrastruktur som gir grunnlag for kommunens prioriteringer. Utbygging av transformasjonsområder er ofte lønnsomt i et klimaperspektiv. Derfor bør kommunen ta en aktiv rolle som pådriver, samarbeidspart og i ytterste konsekvens gjennom forskuttering av infrastruktur. Når Trondheim holder fast ved en fortetningspolitikk, kan dette føre til at barnefamilier velger seg mer romslige boformer i omegnskommunene. Der er derfor viktig at det bygges attraktive familieboliger i Trondheim.

Kapittelsammendrag med mål og strategier

MÅLTALL FOR BOLIGPRODUKSJONEN

Det er i praksis ikke mulig for en kommune politisk å bestemme hvor mange boliger som skal bygges i et markedsstyrt boligmarked. Like fullt er et måltall for boligbyggingen nødvendig for å dimensjonere hvor mye areal som skal avsettes til boligbygging i kommuneplanens arealdel og som grunnlag for å dimensjonere kommunens saksbehandlingskapasitet. Videre mener kommunedirektøren at kommunen må ha en ambisjon om å påvirke til at det bygges boliger av ulike typer slik at hele befolkningens boligbehov ivaretas og at boligenes lokalisering underbygger kommunens klimamål.

UTBYGGINGSPROGRAM

Kommunens viktigste oppgave innenfor boligpolitikken er å sørge for at det blir avsatt nok areal til boligbygging. Kommunedirektøren mener at det i kommuneplanens arealdel er avsatt rikelig med areal til boligbygging. Boligpolitisk plan foreslår et utbyggingsprogram hvor blant annet en kartlegging av behovet for offentlig infrastruktur inngår. Dette vil også gi mer eksakt kunnskap om den faktiske muligheten til å bygge boliger.

KOMMUNEN MÅ KARTLEGGE

I en rekke tilfelle vil realisering av teknisk infrastruktur ikke nødvendigvis avhenge av kommunen, men av statlige, eventuelt regionale myndigheter. Dette kan gjelde både i reguleringsplaner som er initiert av private og av kommunen. Kommunedirektøren mener at kommunen er nærmest til å kartlegge slike forhold der dette fremstår som uavklart, uavhengig av om planinitiativet er kommunalt eller privat og at kommunen skal bidra med informasjonen inn i planprosessene.

FELLES PLANLEGGING

En forutsetning for å realisere måltallet for boligbygging og samtidig ivareta miljøhensyn er at transformasjonsområdene blir utbygd. Bygging i eksisterende by kan være komplisert der flere eiere

er involvert. Kommunens gjennomføringspolitikk kan være avgjørende enten dette skjer som pådriver, samarbeidspart eller i ytterste konsekvens via forskuttering av teknisk infrastruktur.

INNPENDING TIL TRONDHEIM

Boligbehovet som er beregnet er basert på at Trondheim tar sin del av befolkningsveksten innad i Trondheimsregionen slik den har vært fordelt mellom kommunene i de siste ti årene. I et rent klimaperspektiv hadde det vært ønskelig at Trondheim tok en større andel av veksten siden innpendlingen til Trondheim er større enn utpendlingen. Dersom det bygges mange boliger i omegnskommunene for å imøtekomme boligbehovet for personer som har sitt virke i Trondheim og dersom denne produksjonen skjer stedet for i Trondheim, vil dette dessuten kunne medvirke til økte boligpriser i Trondheim. I tillegg går kommunen glipp av skatteinntekter.

ATTRAKTIVE FAMILIEBOLIGER

Kommunedirektøren konstaterer at det kan være en målkonflikt mellom det å holde strengt fast ved en fortetningspolitikk i Trondheim og det å unngå økt pendling inn til Trondheim, og derved vekst i personbiltrafikken. Det foreligger imidlertid ingen politiske signaler på at Trondheim skal ta en økt vekstandel innad i Trondheimsregionen og boligpolitisk plan fremmer her ingen forslag til tiltak, men kommunedirektøren foreslår at det ved rullering av kommuneplanens arealdel skal drøftes ulike tiltak for å dempe utviklingen av arbeidsreiser inn til Trondheim. Et av grepene kan være å medvirke til at det blir bygget attraktive familieboliger i Trondheim.

Mål for boligproduksjon og lokalisering:

Det skal bygges nok boliger til å imøtekomme veksten i befolkningen og boligtypene som bygges skal dekke befolkningens ulike behov. Boligene skal ha en lokalisering som underbygger kommunens klimamål.

Tiltak 2020-2024:

Prognostisering av boligbehov

Boligbyggebehovet skal baseres på befolkningsprognoser der Trondheim tar en like stor andel av veksten innad i Trondheimsregionen, som byen har hatt i de 10 siste årene. Måltall for årlig boligproduksjon innarbeides i det foreslåtte utbyggingsprogrammet.

Familieboliger

Ved rullering av kommuneplanens arealdel skal det drøftes ulike tiltak som skal sikre bygging av gode familieboliger som gjør det attraktivt for barnefamilier å bosette seg i Trondheim.

Utbyggingsprogram

Det skal utarbeides et utbyggingsprogram. Utbyggingsprogrammet skal danne grunnlag for kommunens finansielle prioriteringer av kommunal teknisk og sosial infrastruktur. Programmet rulleres minimum hvert fjerde år.

Kommunen kartlegger behov for offentlige investeringer

Ved behandling av reguleringsplaner skal kommunen ta en aktiv rolle med å kartlegge behovet for

kommunale-, regionale- eller statlige investeringer, der dette fremstår som uavklart.

Prioritering av kommunale ressurser for å nå klimamål

Trondheim kommune skal gjennom sine planressurser, økonomiske prioriteringer og gjennomføringspolitikk bidra til at måltallet for boligproduksjonen nås. Innsatsen skal særlig innrettes mot områder av byen som bidrar til å øke andelen gående, syklende og kollektivreisende. Nullvekstmålet skal da vektlegges.

Forskuttering av infrastruktur

I ytterste konsekvens kan kommunal forskuttering av infrastruktur vurderes dersom dette er nødvendig for å utløse ønsket boligbygging i bytransformeringsområder.

4.1 Befolkningsutviklingen

BEFOLKNINGSPROGNOSER I PLANARBEIDET

Kommunen utarbeider årlig befolkningsprognoser. Prognosene viser forventet utvikling for kommunen som helhet og for bydeler og skolekretser og benyttes i kommunens planarbeid (trondheimsregionen.no). Trondheimsregionens prognoser blir den forventede veksten i regionen i hovedsak fordelt mellom kommunene slik den har vært fordelt de siste ti årene, men det tas hensyn til at enkelte kommuner er inne i vekstperioder som antas å fortsette noen år.

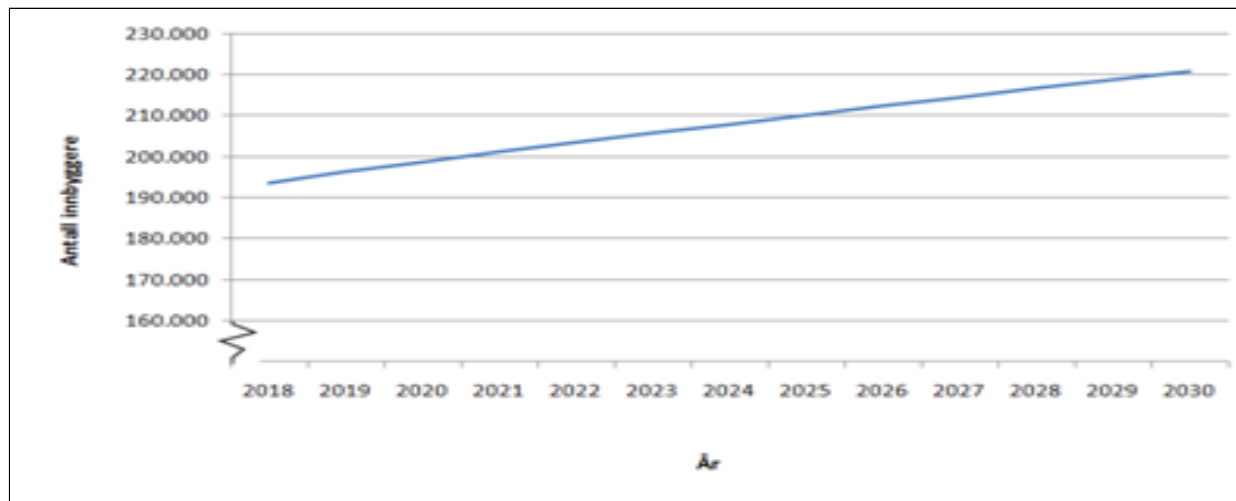
FORVENTET BEFOLKNINGSVEKST

Samlet fruktbarhetstall har vært svært lavt i Trondheim de siste årene sammenlignet med tidligere år, men også sammenlignet med landet som helhet. Det er ikke forventet at fruktbarheten vil fortsette på samme lave nivå som i dag, men heller stige litt fra dagens nivå. I befolkningsprognosen er det derfor forutsatt en svak økning i fruktbarhet de nærmeste årene. Samtidig øker antallet kvinner i fruktbar alder. Sammen bidrar dette til at antall fødte i prognosen øker fra dagens nivå på ca. 2 300 per år til ca. 2 700 per år i 2021 og ca. 2 800 i 2025. Dette bidrar til økende fødselsoverskudd i de nærmeste årene.

Det er relativt få eldre over 80 år i Trondheim i dag. På grunn av alderssammensetningen i befolkningen vil antallet begynne å øke. Med flere eldre vil også antallet døde øke. Dette vil bidra til at fødselsoverskuddet blir lavere igjen etter 2025, og etter hvert vil dette også bidra til at befolkningsveksten vil avta.

En viktig del av befolkningsveksten i Trondheim har de siste årene vært flytteoverskuddet. Det har vært et stort flytteoverskudd i 2017-2018, delvis på grunn av asyltilstrømmingen til Norge i 2015 og bosetting av flyktninger. Det er ventet at flytteoverskuddet avtar gradvis, og at fødselsoverskuddet blir den viktigste faktoren i befolkningsveksten.

Figur 2: Forventet befolkningsutvikling for Trondheim 2018-2030 basert på Trondheimsregionens prognose TR2017M (middelalternativet)



Kilde: Befolkningsprognose for Trondheimsregionen TR2017M

4.2 Boligbyggebehov

BOLIGBYGGEBEHOVET ER VIKTIG INFORMASJON

Kommunens gjeldende politikk er at boligbyggebehovet som er reflektert i kommuneplanens arealdel skal utledes fra den fremtidige befolkningsveksten i planperioden. Kommunens anslåtte boligbehov er et mål for hvor mange boliger som bør bygges og sier noe om behovet for tilrettelegging av utbyggingsområder, men også av infrastruktur.

BOLIGBEHOV AVLEDES AV FORVENTET BEFOLKNINGSVEKST

Per 01.01. 2020 utgjorde Trondheims folkeregistrerte befolkning 205 163 personer, og disse fordeler seg på 105 780 boliger. Et sentralt element i beregning av boligbyggebehovet er forventet boligkonsum uttrykt ved hvor mange personer ett stk bolig huser. Med basis i gjeldende boligkonsum, forventet sammensetning av boligtyper og forventet boligavgang er det mulig å beregne hvor mange boliger som må bygges for å imøtekomme en forventet befolkningsvekst³. Som figur 3 under viser, vil det være nødvendig å bygge 14 270 boliger for å imøtekomme en forventet befolkningsøkning på 24 713 personer i perioden frem til 2030

³ Følgende metode er benyttet for å beregne boligbyggebehovet (a-c):

- Forventet befolkningsvekst for hvert år divideres med forventet antall person per bolig. Sistnevnte varierer med boligtypesammensetting i boligmengden. I praksis benyttes det 1,94 i 2020, som faller til 1,93 i 2050.
- Til boligbyggebehovet legges det til ca. 100 boliger per år (0,1 %) av boligmengden som erstatning for boligavgang som skjer gjennom riving, brann eller omdisponering.
- Til slutt blir det gjort justering av boligbygging for å avpasse modellen.

For perioden 2020-2030 er det beregnet et boligbyggebehov på 14 270.

Tabell 3: Boligbyggebehov basert på befolkningsvekst

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	snitt	sum
Befolkningsvekst	2 393	2 082	2 055	1 1986	1 890	1 882	1 887	1 884	1 881	1 884	1 871	2 059	24 713
Boligbyggebehov	1 320	1 173	1 167	1 145	1 117	1 125	1 126	1 129	1 129	1 131	1 124	1 189	14 270

Kilde: Trondheim kommune

BOLIGPROGNOSE MÅ TOLKES MED FORSIKTIGHET

En fare ved bruk av slike modeller er at resultatene med eksakte tallverdier, slik det er presentert i tabellen over, kan skape et overdrevent inntrykk av presisjon. Det er viktig å merke seg at modellen baserer seg både på forenklinger og usikre forutsetninger⁴.

Videre finnes det en betydelig fleksibilitet i boligmassens kapasitet. På individnivå er det godt dokumentert at folk flest øker sitt boligkonsum når inntektene øker. Av dette følger at også samfunnet som helhet innretter sitt boligkonsum etter omstendighetene. Knapphet på boliger og høye boligpriser vil redusere husstandenes boligkonsum og vice versa. Høye priser i leiemarkedet vil dessuten medvirke til et økt tilbud i det ikke-profesjonelle leiemarkedet ved at flere velger å leie ut tilleggsareal, eksempelvis sokkelleiligheter, fremfor å la dette stå ledig.

En prediksjon av boligbyggebehovet er heller ikke helt uproblematisk siden befolkningsveksten i sin tur kan påvirkes av hvor mange boliger som finnes i kommunens boligmarked. Endringer i innbyggertallet prognostiseres blant annet på basis av erfaringsbaserte flytterater, og det er sannsynlig at til- og fraflytting påvirkes av kommunens boligmarked.

Av ovennevnte følger at et måltall for boligbygging ikke alene kan utledes gjennom en matematisk modell basert på befolkningsprognoser. Også politiske ambisjoner om vekst og det økonomiske handlingsrommet for bygging av offentlig infrastruktur vil være avgjørende. Kommunene har ulik politikk for boligbyggingen. En kommune kan tilstrebe vekst og benytte boligbygging som virkemiddel for å oppnå denne målsettingen. Et overbud av boliger kan bidra til kjøpers marked. Trondheim kommune har som nevnt i forrige kapittel en tilnærming der boligbyggingen baseres på befolkningsprognoser. I figur 3 over er det utledet årlig boligbehov på basis av befolkningsprognoser og forventet boligkonsum.

KOMMUNENE ER MINDRE DELTAKENDE I BOLIGPRODUKSJONEN

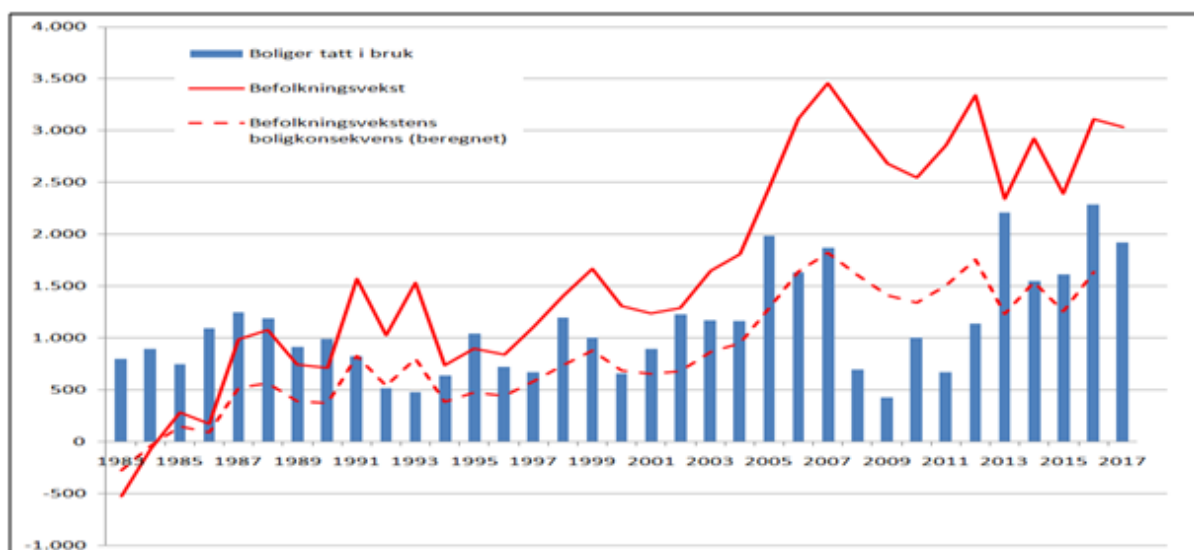
⁴ Forenklinger er nødvendig for å oppnå en modell som håndteres praktisk. Eksempelvis hensyntar ikke modellen at det er et ulikt boligkonsum blant ulike aldersgrupper og at endringer i alderssammensetningen vil ha betydning for boligbehovet. En annen faktor er at modellen heller ikke tar høyde for at innvandrere fra Afrika, Asia m.v. i større grad er trangbodd, og dertil effekten av en vedvarende innvandring fra disse områdene. Et åpent spørsmål i forhold til disse to faktorene er om boligkonsumet vil endre seg innenfor de ulike alderskohortene og om det her vil skje en boligmessig assimilering blant innvandrere ettersom disse får lengre botid i Norge. (Nordvik 2015, s. 25)

Generelt har kommunene i stor grad trukket seg ut av boligproduksjonen, noe som betyr at de fleste kommuner i dag spiller en underordnet rolle i utbyggingspolitikken (Myrvoll m.fl. 2002, s. 209). Innenfor et slikt markedsstyrt boligmarked er det ikke mulig politisk å bestemme hvor mange boliger som skal bygges. Riktignok kan kommunen gjennom sin arealdisponering og avsetting av ressurser til infrastruktur legge til rette for boligbygging i henhold til mål om mengde og lokalisering, men det er de private aktørene som til syvende og sist kan bestemme å iverksette bygging. Slike beslutninger baseres blant annet på boliggetterspørrelse, kreditttilgang, arealtilgang og kapasitet i byggenæringen.

FORHOLDET MELLOM BEFOLKNINGSENDING OG BOLIGBYGGING

Det tar tid fra beslutning om bygging skjer til boligen er innflyttingsklar. Figur 4 under viser faktisk boligbygging (blå søyler) og faktisk folketilvekst (rød heltrukket linje) for perioden 1983-2017. Videre er folketilvekstens boligkonsekvens utledet ved å anta at hver bolig rommer 1,9 personer (rød stiplede linje). Figuren viser at det historisk ikke er en fullstendig sammenheng i tid mellom befolkningsøkning og boligbygging. Boligmassen er til dels elastisk i den forstand at befolkningsvekst kan absorberes ved at det bor flere personer per bolig. I et lengre løp er imidlertid en sammenheng mellom boligbygging og befolkningsvekst og dette er vist i figur 4 under.

Figur 4: Boligbygging, befolkningsvekst og befolkningsvekstens boligkonsekvens 1983-2017



Kilde: Lokal matrikkel per 15.02.2018 og folkeregisteret.

BOLIGBYGGINGEN MÅ IMØTEKOMME INNBYGGERNES BEHOV

Selv om kommunens boligprogram 2011-2014 anviser en sammensetning av boligstørrelser som dekker innbyggernes behov, har kommunen ingen tradisjon for å beregne og påvirke boligforsyningens sammensetning på et overordnet arealplannivå. Vurderinger om boligtyper skjer sjeldent, og vurdering av boligstørrelser skjer i forbindelse med detaljreguleringsplaner og med hensikt å motvirke en ensidig boligsammensetning innenfor et definert område. Kommunedirektøren mener likevel at det bør være ambisjon om at kommunen medvirker til at det bygges boliger med en

tilstrekkelig variasjon med hensyn til størrelse og utforming slik at hele befolkningen kan finne en egnet bolig.

4.3 Arealer for en tilstrekkelig boligproduksjon

AREALPOLITIKKEN ER AVGJØRENDE

Kommunes viktigste oppgave innenfor boligpolitikken er å sørge for at det blir avsatt nok areal til boligbygging. Boligbygging inngår i det som som kalles "hovedlikningen" for boligpolitikk og boligutvikling (Kiøsterud 2005, s. 16).

$$\text{boligforhold} = \text{boligmasse} = \text{boligbygging} = \text{boligpolitikk}$$

Innenfor et markedsstyrt boligmarked er det i all hovedsak private aktører som tar beslutningen om å iverksette boligbygging. Arealtilgang blir derfor en nødvendig, men ikke en tilstrekkelig betingelse for at boliger blir bygget i tråd med samfunnets behov.

BOLIGBYGGING OG BOLIGPRISER

Trondheim kommune har et relativt velfungerende boligmarked sammenlignet med de andre storbyene i Norge. De andre storbyene som har mer press i boligmarkedene har på grunn av mer begrenset tilgang på arealer til boligproduksjon. Redusert tilgang på arealer til boligproduksjon vil påvirke prisdannelsen i markedet da knapphet på tilgjengelig areal vil være prisdrivende i form av høyere tomtepriser og en redusert konkurransesituasjon. Et velfungerende marked er derfor avhengig av tilstrekkelig areal.

BOLIGFELTBASEN

Boligfeltbasen er kommunens oversikt over kjente boligprosjekt og arealer avsatt til boligformål. Basen oppdateres årlig. Den består av boligfelt med vedtatte eller igangsatte detaljreguleringsplaner, områdeplaner og kommunedelplaner, samt arealer avsatt til boligformål i kommuneplanens arealdel. I utgangspunktet registreres planer med potensial for 10 boliger eller mer. Boligfeltbasen blir sammenholdt med kommunens plan for areal til offentlige tjenester fordi boligutbygging innvirker på behovet for ulike kommunale tjenester.

BOLIGPOTENSIALE I NYE FELT PÅ 39 000 BOLIGER

Til sammen er det i kjente boligfelt for de neste 30 årene et boligpotensial på drøye 39 000 boliger fordelt på ulike plantyper som vist i figur 5 under. Innenfor dette antallet er boligpotensialet i allerede vedtatte detaljplaner cirka 10 000 boliger. I tillegg er det cirka 20 000 boliger i igangsatte reguleringsplaner, og et potensial i kommunedelplaner for Nyhavna, Dragvoll og Lade-Leangen på cirka 8 000 boliger.

PLUSS ET FORTETTINGSPOTENSIALE PÅ 35 000 BOLIGER

Kommunedirektøren har vurdert at fortettpotensialet i eksisterende by er cirka 35 000 boliger; det bygges hvert år mellom 150-200 boliger i fortettingsprosjekt som er mindre enn 10 boliger, og

disse er ikke registrert i boligfeltbasen. Boligpotensialet i arealdelen fordeler seg over hele kommunen, og potensialet er større enn det vurderte boligbehovet.

Figur 5: Kartlagt boligpotensial i kjente felt (boligfeltbasen) - per 1.1.2017

Planstatus	Boligantall
Vedtatt detaljplan	9 834
Igangsatt detaljplan	12 473
Vedtatt områdeplan	2 367
Igangsatt områdeplan	6 573
KPA/vedtatt kommuneplan, ikke igangsatt detaljplanarbeid	7 819
Sum boligfeltbasen	39 066

REKKEFØLGEKRAV KAN BEGRENSE REALISERING

Ved utbygging av boliger kan eksisterende infrastruktur utnyttes, eller ny infrastruktur må bygges. På grunn av rekkefølgekrav i reguleringsplaner om opparbeidelse av teknisk, grønn og sosial infrastruktur kan det ta tid før boligbygging skjer selv om utbyggingsområder er arealmessig planavklart. Teknisk infrastrukturtiltak som følger av rekkefølgekrav skal dels finansieres og realiseres av utbygger, dels samfinansieres av utbygger og det offentlige, mens sosial infrastruktur må finansieres av kommunen. For kommunens del må tiltak budsjetteres og finansieres gjennom kommunens handlings- og økonomiplan.

MANGLER REKKEFØLGE PÅ UTBYGGINGSOMRÅDENE I KPA

Av hensyn til forutsigbarhet i boligbyggingen er det en ulempe at kommunen ikke har en samlet oversikt over kapasiteten i eksisterende tekniske infrastrukturanlegg og behov for nye anlegg i ulike bydeler og nye byggeområder. Kommunen har heller ingen systematisk prioritering av hvilke utbyggingsområder som ut fra overordnede byutviklings- og klimamål bør utvikles først og sist, med tilhørende behov for kommunale investeringer i teknisk og sosial infrastruktur.

ANLEGSBIDRAGSMODELLEN

Med **anleggsbidragsmodellen** menes at kommunen står som formell byggherre for de kommunale anleggene som inngår i en utbyggingsavtale. Med denne modellen slipper utbygger å betale merverdiavgift på å opparbeide de kommunaltekniske anlegg ettersom kommunen er fritatt for dette.

Anleggsbidragsmodellen er en del av kommunens gjennomførings-politikk. Offentlig infrastrukturtiltak som bygges av private utbyggere i medhold av en utbyggingsavtale blir behandlet på lik linje med kommunens øvrige investeringsprosjekter. Kommunen påtar seg her byggherreansvaret og utbygger slipper dermed å betale merverdiavgiften som per tiden utgjør 25 prosent. Imidlertid må kommunen beregne seg ca. 3-4 prosent i påslag på entreprisekostnaden for å dekke sine administrative kostnader. Kommunedirektøren orienterte i formannskapssak den 30.05.2017 om at slike avtaler innebærer en risiko for kommunen knyttet til etterberegning av merverdiavgift og det ansvar som følger av t å være byggherre. Det ble varslet at kommundirektøren

ser et behov for å styrke sin oppfølging ytterligere og at kostnader for dette må dekkes inn via økt påslag til utbygger. (formannskapet PS 138/17, vedtatt 30.05.2017)

Anleggsbidragsmodellen ble etablert av bystyret i 2010, og per 2018 er det inngått ca. 25 slike utbyggingsavtaler. I 2017 ga ordningen ca. 14 millioner kroner i redusert merverdiavgift for utbyggerne⁵. Intensjonen med ordningen er at utbyggers besparelser skal gi rimeligere boliger. Ordningen har imidlertid ingen mekanismer som ivaretar at de reduserte momskostnadene faktisk kommer boligkjøperne til gode gjennom lavere boligpriser. Boligutredningen fra 2002 legger til grunn at boligprisene i pressområder i større grad påvirkes av tomteprisene enn i andre områder (NOU 2002:2, s. 36). Basert på tomteprisens betydning i pressområder, vurderer ECON Analyse generelt at en eventuell reduksjon av andre kostnadsfaktorer vil lettere slå ut i økte tomtepriser enn i reduserte boligpriser i slike områder (ECON Analyse 2015 s. 16). I beste fall er det mulig at anleggsbidragsmodellen kan føre til at flere boliger blir bygget, slik at det generelle boligprisenivået drives nedover.

KOMMUNEN SOM AKTØR I TOMTEMARKEDET

En kommune kan påvirke boligforsyningen ved å kjøpe og opparbeide areal for å selge dette videre for boligutbygging. Trondheim kommune har ikke en slik praksis, men erverver areal for offentlige tjenester/anlegg som kan være en forutsetning for boligbygging. Kommunen erverver arealer i markedet som er vist som utbyggingsområde i kommuneplanens arealdel. En del utbyggere sikrer seg landbruksareal til fremtidige utbyggingsområder ved å inngå opsjons-/intensjonsavtaler med grunneier. Trondheim kommune benytter ikke denne fremgangsmåten blant annet fordi dette gir en uheldig sammenblanding av kommunens rolle som planmyndighet og grunneier.

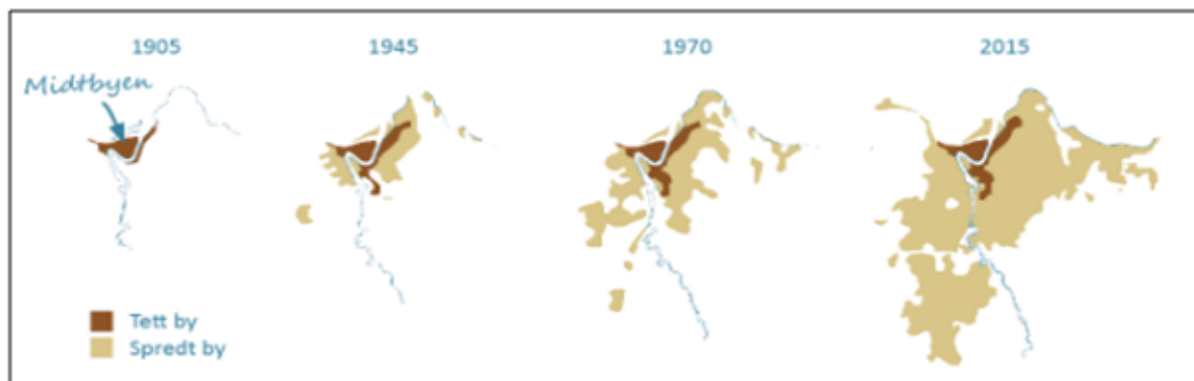
4.4 Lokalisering av boliger som bidrar til en klimavennlig by

BYSPREDNING

I 1905 bodde det nesten 50 000 innbyggere i Trondheim. Trondheim hadde da et kompakt sentrum som bestod av Midtbyen, Ila og Bakklandet. Siden da har Trondheim vokst med nesten 150 000 innbyggere. Utvidelsen av byen har først og fremst foregått som forstadsutbygging. Den kompakte byen utvidet seg litt mot Lade og Elgeseter, men har ikke blitt særlig større siden da. Figur 6 under viser i grove trekk hvordan utviklingen av Trondheim har foregått de siste hundre årene. I dag huser byen drøye 200 000 innbyggere.

⁵ For 2017 er det bygget infrastruktur for ca. 64 millioner kroner gjennom anleggsbidragsmodellen. Moms utgjør per tiden 25 prosent. Påslaget som skal dekke kommunens administrative kostnader varierer fra prosjekt til prosjekt og er i dette regnestykket anslått til 3,5 prosent. Utbyggenes besparelser fremkommer derved slik: $Kr\ 64\ mill \times (25\ \% mva \div 3,5\ \% påslag) \approx kr\ 14\ mill$

Figur 6: Byggemønsteret i Trondheim 1905-2015



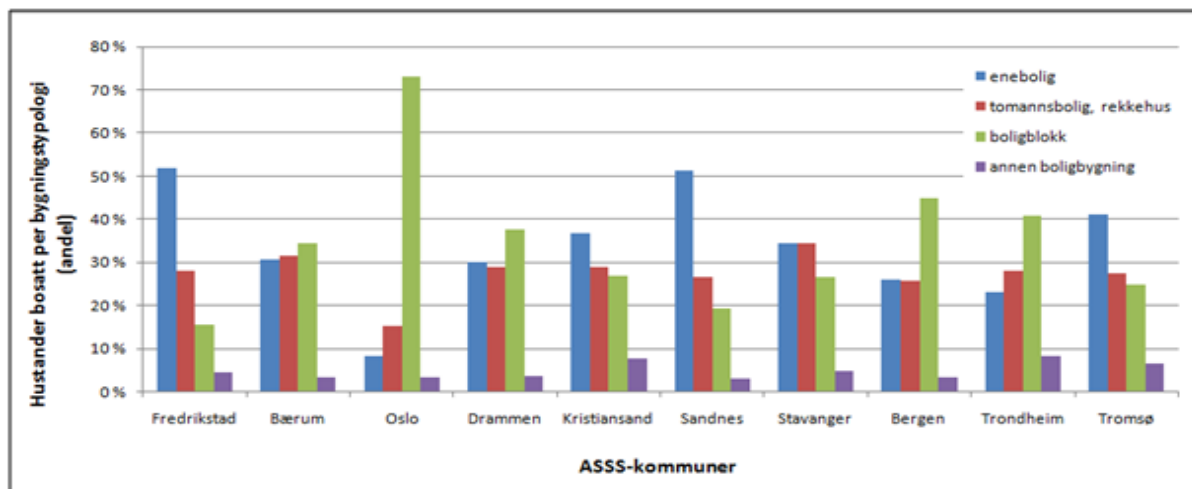
Bare en liten del av Trondheim består av områder hvor arealene er utnyttet med mer enn 100 % bruksareal (BRA) eller hvor det er over 10 boliger pr dekar. Disse områdene er i hovedtrekk lokalisert fra Ila i vest gjennom Midtbyen og mot Lademoen i øst. Sør for Midtbyen finner vi slike områder rundt Elgeseter. Trondheim har lavere tetthet enn Oslo. Byspredningen tok fart på 60-tallet.

ASSS er en forkortelse for Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner. Nettverket består av de ti største kommunene: Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim og Tromsø.

BYGNINGSTYPER I TRONDHEIM OG ANDRE ASSS-KOMMUNER

Figur 7 under viser hvilke bygningstyper (blokk, enebolig m.v.) som husstander i ASSS-kommunene er bosatt i. Dette er kommuner/byer som har til dels ulik funksjon som arbeidssted og bosted. Som tabellen viser, er Trondheim (41 %) ikke i nærheten av å ha en så høy andel husstander i blokkbebyggelse som Oslo (73 %), som i norsk sammenheng skiller seg klart ut. Dette er ikke uventet siden hovedstaden har en helt annen karakter enn "trebyen" Trondheim. Men også Bergen (45 %) har en noe større andel blokkbebyggelse enn Trondheim. I den andre enden med lav andel blokker finner vi Fredrikstad (15 %), Sandnes (19 %) og Tromsø (25 %).

Figur 7: Husstander etter bygningstyper (i prosent) i ASSS-kommunene – 1.1. 2017



Statistisk sentralbyrå: folkeregisteret og Matrikkelen 2019

BYUTVIKLINGSSTRATEGIEN

Den planlagte byutviklingsstrategien skal vise hvordan Trondheim kan videreutvikles til en klimavennlig og attraktiv by for næringsliv og innbyggere. Siden bruk av personbil avhenger av hvor befolkningen bor, spiller det en stor rolle hvor det legges til rette for boligutvikling. I

Kommuneplanens arealdel 2012-2024 er det vist boligutbyggingsområder både innenfor den bebygde byen og i ytre områder. Ikke alle utbyggingsområdene bygger like mye opp under vedtatte klima- og fortettingsmål, og kommunedirektøren skal utarbeide en metode for å måle i hvilken grad de ulike utbyggingsområdene bygger opp under nullvekstmålet som er satt for personbiltrafikken.

Kommuneplanens arealdel 2012-2024 definerer hovedkollektivårer, knutepunkt for kollektivtrafikken, lokalsentre og sentrumsområder med høy tetthet. I Kommuneplanens arealdel er det derfor lagt til rette for boligutvikling med en høyere tetthet i disse områdene. Kommunens energi- og klimaplan omtaler klimamålene som lokaliseringkriterier for ny boligbygging.

MILJØPAKKEN

Bystyret ble i 2018 forelagt en evaluering av miljøpakkens 10 mål for 2017. Status for årene 2015-2017 ble vist med en tallverdi 1-6 der 6 er best og 1 er dårligst. Evalueringen viste en gjennomsnittlig måloppnåelse på 4,3 som er en nedgang fra 4,7 i 2016. Dårlig måloppnåelse i 2017 skyldes at utviklingen har stagnert for tre viktige mål; CO₂-utslipp, helhetlig gang og sykkelvegnett og klimagassutslipp fra egen virksomhet. Når det gjelder lavt score for CO₂-utslipp vises det til økt bilbruk i årene 2015-2016. (bystyret PS 0002/17, vedtatt 26.01.2017)

4.5 Utbyggingsprogram som sikrer forutsigbarhet for gjennomføring

FORUTSIGBARHET GJENNOM VILKÅR OM REKKEFØLGE

Kommuneplanens arealdel 2012-2024 gir ingen anvisning om utbyggingsrekkefølge for utbyggingsområdene. Imidlertid vedtok Bystyret i 2014 i sak om oppdatering etter sluttbehandling av KPA at kommunedirektøren skulle komme tilbake med en sak der det gjøres nærmere rede for hvordan kommunen kan sikre forutsigbarhet i boligbyggingen, og bidra aktivt til at utbygging i fortetnings- og transformasjonsområder blir realisert. Videre fulgte det av vedtaket at utvikling av nye områder må vurderes i henhold til målsettingen om at all trafikkvekst skal skje med miljøvennlig transport, jmfør belønningsavtalen i Miljøpakken. (bystyret PS 59/14, vedtatt 24.04.2014)

Med **fortetting** menes all byggevirksomhet innenfor dagens utbygde områder som fører til høyere eller mer effektiv arealutnyttelse. (Meld. St. 31 (1992-93))

Bytransformasjon

Fysisk kan bytransformasjon forstås som både institusjonell og arkitektonisk omforming av eksisterende bystruktur, i motsetning til ordinær fortetting hvor eksisterende institusjonelle ordning og arkitektoniske utforming i bygningstypologier og bebyggelsesmønstre kan videreføres.

Institusjonelt innebærer transformasjonen at rådende eiendomsforhold, og da spesielt eksisterende eiendomsstruktur i mønsteret av eiendomstomter og eiendommer i bygg, utslettes og at nye fysiske mønstre av faste eiendommer blir dannet som resultat av byggingen/ombyggingen.

Arkitektonisk skjer transformasjonen ved endring av eksisterende bebyggelsesmønstre, i bygningstyper, og endring av bygningenes form for øvrig, og foregår ved riving, nybygging og/eller ombygging. (NTNU m.fl., byggordboka.no)

Spørsmålet om forutsigbarhet ble på nytt behandlet da formannskapet i 2017 vedtok at kommunedirektøren skulle legge frem en sak angående krav om rekkefølge på utbygging av områder i kommuneplanens arealdel. Vedtaket må forstås som et signal om at det er ønskelig å vurdere økt politisk styring av boligbyggingens lokalisering (formannskapet PS 144/17, vedtatt 31.10.2017). I forbindelse med sak om byutviklingsstrategi for kommunen som vil bli fremlagt i 2020 vil det bli sett på konsekvensene av ulike vekstretninger. Videre ble kommunedirektøren gjennom formannskapsvedtak i 2018 bedt om å belyse alternativer til en utbyggingsrekkefølge i forbindelse med det pågående arbeidet med Byutviklingsstrategien (formannskapet PS 0259/18, vedtatt den 04.12.2018).

Sommeren 2019 underskrev Trondheim byvekstavtalen som har et overordnet mål om å sikre at veksten i persontransport tas med kollektivtransport, sykling og gange. Partene forplikter seg

gjennom denne avtalen til å konsentrere utvikling og oppbygging i prioriterte tettstedsområder og nær knutepunkter gjennom å sikre effektiv og høy arealutnytting med høy by- og bokvalitet og prioritere utbyggingsområder. Hovedtyngden av arealutviklingen i Trondheim legges i sentrale byområder, lokale sentra og langs hovedårer for høyfrekvent kollektivtransport.

FORESLÅR UTBYGGINGSPROGRAM

For å bidra til større forutsigbarhet i boligbyggingen foreslås det i boligpolitisk plan å etablere et utbyggingsprogram. Programmet skal rulleres minimum hvert fjerde år i samarbeid med private aktører. Formålet med et utbyggingsprogram er i større grad å bidra til å prioritere kommunale investeringer knyttet til ulike offentlige tjenester, slik at disse i større grad koordineres med den private aktiviteten. Utbyggingsprogrammet vil gi en bedre kommunal koordinering mellom planer og tiltak og kan bidra til at budsjetteringen skjer med større presisjon enn i dag og at boligbygging skjer der dette er politisk ønskelig.

Dersom bystyret gir sin tilslutning til å etablere et utbyggingsprogram, vil kommunedirektøren kartlegge infrastrukturbehovet i ubebygde boligfelt i alle bydeler. Kartleggingen vil være et nyttig kunnskapsgrunnlag for et eventuelt utbyggingsprogram. Basert på de eksisterende målene innenfor bolig- og byutviklingspolitikken mener kommunedirektøren det er viktig at Trondheim kommune prioriterer egne planressurser og investeringsmidler til utbygging som bidrar til god boligforsyning i sentrumsområder, i definerte lokalsentra og knutepunkt og langs kollektivårer.

OVERORDNET INFRASTRUKTUR

Kommunen kan på eget initiativ etablere samfunnsfunksjoner, veier og annen opprusting for å gjøre steder attraktive for fremtidige boområder. I en rekke tilfeller vil realisering av teknisk infrastruktur ikke nødvendigvis avhenge av kommunen, men av statlige, eventuelt regionale myndigheter. Dette kan gjelde både i reguleringsplaner initiert av private og av kommunen. I utgangspunktet har private planinitiativtakere ansvar for å opplyse alle forhold i en reguleringsplan. I følge Asplan sin rapport om evaluering av planprosesser fra 2015 har overordnede myndigheter innenfor stat- og fylkesektoren ulik praksis når det kommer til direkte kontakt med forslagsstiller (Asplan Viak 2015, s. 68).

Kommunedirektøren er av den oppfatning at kommunen er nærmere enn private utbyggere til å kartlegge spørsmål om bygging og finansiering av rekkefølgekrav om teknisk infrastruktur overfor de statlige og regionale forvaltningsnivåene der dette fremstår som uavklart. Kommunedirektøren mener derfor at kommunen skal bistå aktivt med å kartlegge slike forhold - uavhengig av om planinitiativet er kommunalt eller privat- og at kommunen bidrar med informasjonen inn i planprosessene.

4.6 Trondheim - en del av Trondheimsregionen

IKAP GIR FØRINGER

IKAP (interkommunal arealplanlegging) er det felles verktøyet for planlegging av areal og transport i Trondheimsregionen. I dette samarbeidet inngår Trondheim, Rissa, Orkdal, Midtre Gauldal, Melhus, Skaun, (Klæbu), Malvik og Stjørdal

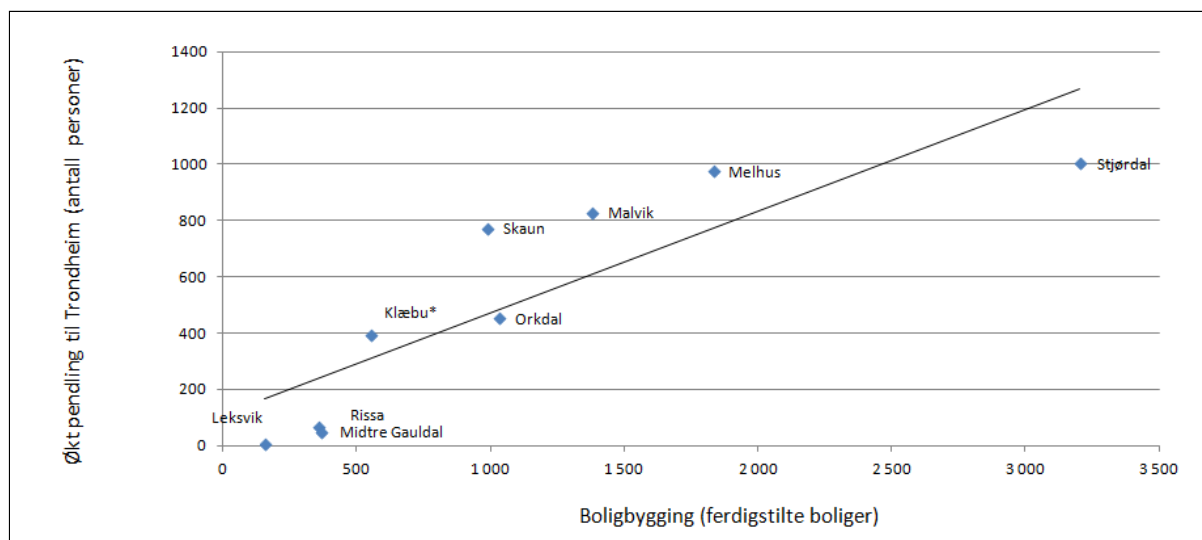
Interkommunal arealplan (IKAP) er ingen juridisk bindende plan, men gir likevel føringer for arealdisponering i Trondheimsregionen, fordi kommunene i regionen har sluttet seg til planen. Kommunene som inngår utgjør et felles arbeids- og boligmarked, og dette får konsekvenser for jobbreiser og annen transport. Per 1.1. 2018 var det 290 331 innbyggere i regionen og blant disse bodde 67 prosent i Trondheim. Til samme tid var det 16 440 personer som jobbpendlet inn til Trondheim fra Trondheimsregionen, mens 4 550 personer jobbpendlet fra Trondheim og ut til andre kommuner i Trondheimsregionen.

ARBEIDSREISER TIL TRONDHEIM

Årsaken til at Trondheim har et innpendlingsoverskudd er at byen har mange arbeidsplasser, og sånn sett er viktig for regionens vekst. Slik det fremkommer av punkt 8.2, bor barnefamilier i Trondheim i størst grad på steder der det er eneboliger og rekkehus og, ikke i områder med blokkbebyggelse. Av punkt 4.3 kan det synes som at Trondheim har en markedsmessig mangel på eneboliger og rekkehus, til en pris som yngre etablerere har råd til å betale. Bosetting i en av Trondheims omegnskommuner og arbeidspendling inn til byen blir da et alternativ.

Basert på boligbygge- og pendlingsstatistikk for 2000-2015 kan det utledes at bygging av eksempelvis 100 boliger i omegnskommunene gir 46 nye pendlere (sysselsatte) inn til Trondheim. Figur 8 viser sammenhengen mellom boligbygging i Trondheimsregionen og innpendling til Trondheim. Det er særlig bygging i Melhus, Malvik, Skaun og Klæbu som gir sterk pendlingseffekt per bygde bolig.

Figur 8: Boligbygging i Trondheim kommunes omegnskommuner og endringer i innpendling til Trondheim - samlet for perioden 1.1.2001-1.1.2018



*Klæbu og Trondheim ble sammenslått den 01.01.2020
Kilde: Statistisk sentralbyrå, matrikkelen 2019

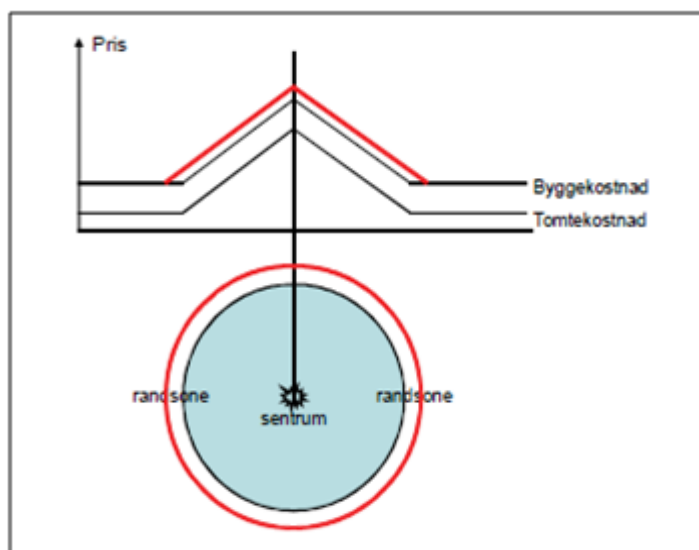
FORSETTING OG BOLIGPRISER

I litteraturen har det blitt anført at prisene øker sentralt i en by når en by vokser via byspredning. Denne tankegangen baseres på den såkalte monosentriske prisdannelsesteorien som hviler på en rekke teoretiske forutsetninger. Innbyggerne innenfor modellen reiser mot et tydelig senter, har samme inntekt, har et likt konsum på annet forbruk enn husleie og transport inn til sentrum og bor i like boliger med like stort tomteareal.

I randsonen av et storbyområde er det god tilgang på arealer, og byggekostnadene der vil være et viktig referansepunkt for prisen på nye boliger bygget i randsonen. Tomtekostnader kan fastsettes ut fra en alternativverdi, eksempelvis som jordbruksland. Forenklet kan det antas at de som bor i sentrum ikke har reisekostnader, mens de som bor i randsonen har reisekostnader som tilsvarer den neddiskonterte⁶ verdien av alle fremtidige reisekostnader fra randsonen til sentrum. De som bor sentralt har ikke reisekostnader og kan bruke denne summen til å kjøpe seg en sentralt beliggende bolig. Boligprisene i sentrum vil derved få et pristillegg som tilsvarer de sparte reisekostnadene. (Barlindhaug og Nordahl 2011, s. 97-101)

⁶ Med en neddiskontering omregnes de fremtidige verdiene til en nåverdi.

Figur 9: Modell over sammenhengen mellom byspredning og prisdannelse i pressområder



Figuren er hentet fra Barlindhaug og Nordahl 2011, s 102

Mekanismen er interessant som en inngang til å forstå priskonsekvenser av utbygging i kommunens randsone og i omegnskommunene. Teorien kan også kaste lys over sammenhengen mellom boligmarked og infrastruktur. Det kan blant annet utledes at reduserte reisekostnader vil redusere boligprisen i hele området mellom sentrum og randsonen, mens boligprisen i selve randsonen vil bli uendret. Motsatt vil eksempelvis en økning i tog- og busspriser eller bomveipriser gi høyere boligpriser sentralt, i alle fall på kort sikt.

Det kan utledes av den monosentriske prisdannelsesteorien at Trondheims fortetningspolitikk isolert sett bidrar til å dempe boligprisene. Fortetting innebærer gjerne etablering av en tyngre bebyggelse som blokker og lignende. Barnefamilier og andre har ofte et ønske om å bo i småhusbebyggelse. Dersom folk som arbeider i Trondheim responderer på kommunens fortetningspolitikk ved å bosette seg i omegnskommunene for å realisere rekkehusdrømmen, får disse en lengre pendelavstand, noe som trekker Trondheims boligpriser oppover. Gjeldende krav i kommuneplanens arealdel anviser at det i byggeområder i randsonen skal bygges minimum 6 boliger per dekar. Dersom kravet om utnyttelsesgrad reduseres, kan det medvirke til at flere familier finner attraktiv boligløsning i Trondheim. Dette er et forhold som kan drøftes i forbindelse med rullering av kommuneplanens arealdel. Videre mener kommunedirektøren at en leilighetsfordelingsnorm og krav om at det blir bygget større boliger på bakkeplan også vil bidra til at familier bosetter seg i Trondheim (jf. pkt. 8.4).

Kap. 5. Kvalitet i bolig, bo- og nærmiljø

Boligpolitisk plan foreslår tiltak for å medvirke til at det blir bygget boliger som er tilgjengelig for rullestoladkomst siden dette har sterke individ- og samfunnsmessige begrunnelser. Slike boliger gjør det mulig for mennesker med nedsatt funksjonsevne til selv å velge bosted. Også store grupper av eldre kan bo lenger hjemme i en slik tilgjengelig boenhet. Når flere bor hjemme uten behov for omfattende kommunale tjenester, sparer det offentlige penger. Videre bør minstestørrelser for boliger drøftes ved rullering av kommuneplanens arealdel, siden det er høyst diskutabelt om småboliger er en fullverdig boligløsning. I tillegg drøfter planen ulike tiltak knyttet til de kvalitetsutfordringene som følger av en stadig tettere by. Ved nybygging bør erfaringer fra arbeidet med områdeløft bringes inn i et forebyggende perspektiv.

Kapittelsammendrag med mål og strategier

TILGJENGELIG BOENHET

Det finnes ingen oppdatert oversikt som viser hvor mange tilgjengelige boenheter ("for rullestol") som finnes i dag og hvor disse er lokalisert. Siden dette er viktige styringsdata i boligpolitikken mener kommunedirektøren at Trondheim bør påvirke statlige myndigheter til å legge til rette for at dette blir registrert i matrikkelen. I boliger med krav om heis er det krav om at boenhetene er tilgjengelige, men for boliger under 50 m² er det gjort fritak for 50 prosent av boligene. Kommunedirektøren mener at bolig godt under 50 m² med enkle grep kan gjøres tilgjengelig. Følgelig vil kommunedirektøren anbefale at Trondheim oppfordrer statlige myndigheter til å senke arealgrensen for unntak ned til ca. 35-40 m². Kommunedirektøren mener at det er viktig å sikre tilgjengelighet i ny småhusbebyggelse, og mener at gjeldende bestemmelse § 28.1 i kommuneplanens arealdel, som sikrer dette, bør vurderes videreført ved rullering.

FORTETTING MED KVALITET

Gjeldende fortetningspolitikk kan utfordre hensynene til kvalitet i bolig-, bo- og nærmiljø. Kommunens vedtatte føringer som omhandler slike kvaliteter kan hjemles i kommuneplanens arealdel (KPA). Dette må i så fall skje gjennom egne bestemmelser knyttet til arealutnyttelse, boligstørrelser, tilrettelegging av uterom m.v. Kommunedirektøren har allerede gjennom kommunal planstrategi 2016-2020 varslet behov for å evaluere bestemmelsene til arealdelen i forkant av neste rullering, herunder å evaluere parkeringskravene (bystyret PS 0175/16, vedtatt 08.12.2018).

ERFARINGER FRA OMRÅDELØFT

Fortettingen bringer nye problemstillinger med seg og det bør vurderes nye bestemmelser i kommuneplanens arealdel som ivaretar de nye problemstillingene. Å sikre det gode livet mellom husene må skje i samspill med fysisk utforming og det er her viktig å trekke vekslers på kommunens erfaringer fra områdeløftarbeidet. Boligpolitisk plan går ikke nærmere inn på aktuelle veivalg her, men det vises til at Plan for friluftsliv og grønne områder er førende i kommunens arbeid.

SMÅBOLIGER

Sanering av småboliger har vært en viktig oppgave etter krigen, men det bygges fremdeles en del ett-roms boliger eller boliger ned til 28 m², særlig i sentrale områder av byen. I kommende kommuneplans arealdel (KPA) bør det derfor vurderes en bestemmelse som anviser minstestørrelser for en bolig. Det må samtidig drøftes om kravet til større boliger kan skape etableringsbarrierer ved å drive boligprisene oppover. Krav om minstestørrelser bør sees i sammenheng med en ønsket sosiodemografisk fordeling. Muligens bør eventuelle krav om minstestørrelser avgrenses til visse områder. For å sikre en god områdevis planlegging, ubundet av eiendomsgrenser, bør det særlig i transformasjonsområder vurderes å avsette hensynssoner i KPA med krav om særlige samarbeids- eller eierformer, samt krav om omforming og fornyelse.

URBANT JORDSKIFTE

Urbant jordskifte er en ordning som innebærer at jordskifteretten fordeler netto planskapt verdiøkninger mellom eiendommer, ved å dele ut utbyggingsretter som kan ligge utenfor egen tomt. Ordningen kan gi en fremdriftsoptimal og økonomisk rettferdig løsning, men griper inn i eiendomsretten. Kommunedirektøren må vurdere denne ordningen nærmere.

Mål for kvalitet i bolig, bo- og nærmiljø:

Boliger, bo- og nærmiljø skal ha god kvalitet.

Tiltak 2020-2024:

Tilgjengelige boenheter

Trondheim kommune skal anmode statlige myndigheter å sørge for at bygningsreglene skjerpes slik at det stilles krav om flere tilgjengelige boenheter enn i dag og at det åpnes for å registrere informasjon i matrikkelen om hvilke boliger som er en tilgjengelig boenhet. Trondheim kommune skal innenfor rammen av plan- og bygningsloven med tilhørende tekniske forskrifter fortsatt arbeide for at det blir etablert tilgjengelige boligenheter i småhusbebyggelse, der dette ikke er krav fra statens side.

Aktuelle drøftingstema i ny kommuneplanens arealdel

Ved kommende rullering av Kommuneplanens arealdel skal følgende problemstillinger drøftes særlig og vurderes inntatt:

- minstestørrelser for boliger, eventuelt avgrenset til visse områder*
- utfordringer som følger av en stadig tettere by, herunder skal erfaring fra områdeløftarbeidet bringes inn i et forebyggende perspektiv*
- avsetting av hensynssoner der det kreves felles planlegging uavhengig av eiendomsgrenser*

5.1 Tilgjengelig boenhet (for rullestol)

Tilgjengelig boenhet

Bolig med trinnfri adkomst til inngangsparti med alle hovedfunksjoner som entré, stue, kjøkken, bad og minst et soverom på inngangsplan. Det skal være nødvendig plass for betjeningsareal med snusirkel på 1,5 meter foran toalett. Det skal også gis plass for å betjene dører i boenheten. Det skal gis plass til bruk og betjening av rullestol i de ulike rom.

MANGELFULLE DATA

Folke- og boligtellingsen i 2001 (FOB2001) indikerte at cirka syv prosent av alle boligene i Trondheim var en tilgjengelig boenhet. FOB2001 var en spørreundersøkelse der hele Norges befolkning ble spurt om bolig- og boforhold. Det finnes ikke nyere tall for tilgjengelige boenheter. Kommunedirektøren mener at tall på hvor mange tilgjengelige boenheter som finnes og hvor disse er lokalisert er viktige styringsdata for boligpolitikken.

BØR REGISTRERES I MATRIKKELEN

Følgelig bør det være en prioritert oppgave for statlige myndigheter å sørge for at det legges til rette for registrering av informasjon om tilgjengelig boenhet i matrikkelen. Dette vil kreve systemendringer og formodentlig endringer i lovverket. Etter kommunedirektørens oppfatning kan informasjon om tilgjengelig boenhet ikke uten videre kreves innlevert i forbindelse med byggesøknader. Et arbeid med å legge til rette for en slik registrering kan etter kommunedirektørens syn være et naturlig ledd i statens pågående arbeidet med å digitalisere byggesøknader. Inntil dette er på plass vil kommunedirektøren utrede mulighetene til å registrere informasjon om tilgjengelig boenhet på eget initiativ i lokal matrikkel.

CIRKA 13 PROSENT AV BOLIGENE ER TILGJENGELIGE

Med basis i tall fra folke- og boligtellingsen i 2001 og med bakgrunn i teknisk forskrifts varierende krav om tilgjengelig boenhet i perioden etter dette, har kommunedirektøren foretatt en beregning av hvor stor andel av alle boligene i Trondheim som i dag er en tilgjengelig boenhet. Beregningen viser en økning fra 7 prosent i 2001 til 13 prosent i 2018. Det hefter imidlertid stor usikkerhet til disse tallene⁷

INDIVID- OG SAMFUNNSMESSIGE BEGRUNNELSER

Målet om tilgjengelige boenheter bygger i norsk boligpolitikk på en anerkjennelse av at personer med nedsatt funksjonsevne har rettigheter som innebærer likebehandling når det gjelder valg av bolig. Målgruppen for tilgjengelige boliger er ikke bare personer som behøver rullestol for å bevege

⁷ Folke- og boligtellingsen 2001 stilte to spørsmål om boligen har tilgjengelighet for rullestol. For det første ble det spurt om man kan komme inn i boligen med en rullestol. For det andre ble det spurt om man kan benytte alle viktige rom som baderom, toalett, kjøkken, stue og minst ett soverom. Dersom respondenten svarte positivt på begge spørsmålene er det lagt til grunn at boenheten er tilgjengelig. En svakhet ved denne registreringen er at denne beror på en uautorisert registrering av beboeren selv, samt at det ikke er spurt om snusirkel og betjeningsareal. Det er således ikke opplagt at disse kan regnes som tilgjengelig boenhet i forskriftens forstand. For å forsøksvis beregne antall tilgjengelig boenhet for boliger bygget etter FOB2001 har kommunedirektøren lagt til grunn de ulike regler om dette i teknisk forskrift. Frem til 2010 ble det ikke stilt konkrete krav om tilgjengelighet. Fra 2011 kom reglene slik vi i hovedtrekk kjenner dem i dag med krav om tilgjengelig boenhet i bygninger med heis og for boliger med alle hovedfunksjoner på inngangsplanet. Fra 2014 ble det imidlertid gitt unntak for kravet om tilgjengelighet i boliger med heis for 50 % av boligene under 50 m² BRA. For studentboliger har det vært tilstrekkelig at 20 % av boligene er tilgjengelig. I kommunedirektørens beregninger er de ulike kravene i bygningsforskriftene blitt holdt opp mot de bygningstyper som faktisk har blitt bygget i perioden, for å vurdere hvilke boliger kravene har blitt gjort gjeldende for.

seg. Også store grupper av eldre kan klare seg med en bolig som oppfyller kravene til tilgjengelig boenhet. Prioritering av tilgjengelighet er noe som potensielt sett kommer brede samfunnsgrupper til gode. Når flere personer kan være selvstendige fremfor å bo på institusjon, har satsingen på tilgjengelige boliger også samfunnsøkonomiske begrunnelser (Halvorsen og Sandlie 2012, s.11-12, 76). Bruk av velferdsteknologi vil sette flere i stand til å bo lengre hjemme.

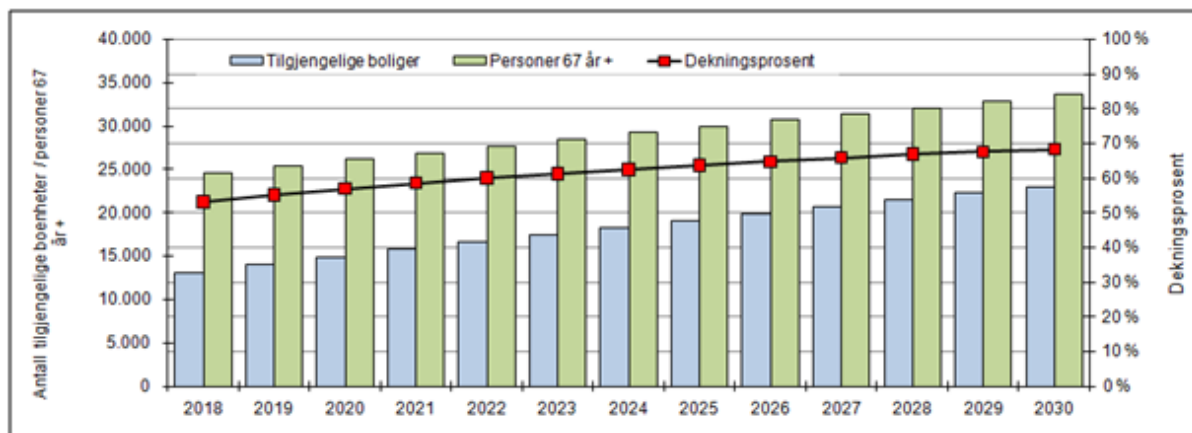
METODE FOR MÅLE DEKNING OPP MOT BEHOV

For å gi en pekepinn på hvordan antallet tilgjengelige boenheter vil utvikle seg i forhold til behovet, har kommunedirektøren gjort en fremskrivning som vist i figur 10 under. Eldre utgjør en stor gruppe som er aktuell for slike boliger. Tall fra Folke- og boligtellingsen 2001 viser at eldre faktisk i større grad bor i en tilgjengelig boenhet⁸. Samtidig er det viktig å være klar over at mange over 67 år fint kan klare seg uten en tilgjengelig boenhet og vice versa vil noen under 67 år behøve en slik bolig.

DEKNINGSGRADEN VIL ØKE

I figur 10 under viser de grønne søylene utviklingen av personer på 67 år og eldre. Videre viser blå søyler forventet utvikling av tilgjengelige boenheter, men det er stor usikkerhet knyttet til disse tallene. Dekningsprosent fremkommer av linjen i diagram og viser hvor stor prosentandel disse boenhetene vil utgjøre av personer på 67 år og eldre. Dekningsprosenten for tilgjengelige boenheter vil øke fra 55 prosent i 2019 og til 67 prosent i 2030.

Figur 10: Utviklingen tilgjengelige boenheter og personer fra 67 år (venstre akse) og dekningsprosent (høyre akse) for perioden 2019-2030



IDEELT SETT BURDE DET HA VÆRT FLERE

Andelen tilgjengelige boenheter har økt betydelig og utviklingen fremover tegner i retning av en økt andel slike boliger. Like fullt er det et spørsmål om denne utviklingen går hurtig nok. Et viktig perspektiv her er om denne type boliger ikke bare er avgrenset til å gjelde den som skal bo i boligen, men også muligheten til å dra på besøk i andres hjem. Mange ulike grupper kan ha behov for en tilgjengelig boenhet, og flere slike boliger gir en fleksibilitet i boligmarkedet.

⁸ Folke- og boligtellingsen 2001 viser at 14 prosent av personer fra 67 år bor i en tilgjengelig boenhet, mens 17 prosent av personer fra 80 år bodde en tilgjengelig boenhet. Til sammenlikning utgjorde tilgjengelige boenheter 7 prosent av den totale boligmassen. (SSB Fob01, kommunehefte for Trondheim, tabell 27)

STATEN SETTER RAMMENE

Det er teknisk forskrift (TEK17) som bestemmer når det skal stilles krav om tilgjengelig boenhet i nye boenheter og hvilke fysiske krav som skal innfris. I korte trekk kreves TEK17 § 12-2 at følgende nye boenheter skal utformes som tilgjengelig boenhet:

- Boenheter i bygninger med krav om heis, altså bygninger med tre etasjer eller flere. For boliger under 50 m² BRA er det likevel tilstrekkelig at 50 prosent av boligene er tilgjengelige.
- Boenheter på bygningers inngangsplan og med alle hovedfunksjoner som stue, kjøkken, soverom, bad og toalett på inngangsplanet.

KOMMUNEN KAN PÅVIRKE

Lempningene i kravet om tilgjengelig boenhet i bygninger med heis for boliger under 50 m² ble innført i 2014 (jf. over, kulepunkt 1, 2. ledd). Begrunnelsen var å fremskaffe rimelige boliger. Kommunedirektøren mener at merkostnaden for tilgjengelighet kan forsvares ut fra både individ og samfunnsmessige hensyn. Da denne unntaksbestemmelsen var på høring vedtok Trondheim formannskap i 2014 en anbefaling om å redusere departementets foreslåtte terskel for unntak fra tilgjengelighetskravet, fra 50 m² BRA til 35-40 m² BRA (formannskapet PS 163/14, vedtatt 02.09.2014). Dette ut fra et hensyn om at også en bolig mindre enn 50 m² BRA med enkle grep kan utformes slik at den ivaretar hensynet til tilgjengelighet. Kommunedirektøren vil foreslå at Trondheim opprettholder sin anbefaling overfor statlige myndigheter om en reduksjon av arealgrensen for nevnte unntaksbestemmelse.

Også småhusbebyggelse bør sikres tilgjengelig boenheter. Kravet om tilgjengelighet kommer som nevnt over også til anvendelse når alle hovedfunksjoner ligger på inngangsplanet (jf over, kulepunkt 2). For å sikre tilgjengelighet i småhusbebyggelsen er det i kommuneplanens arealdel § 28.1 stilt krav ved behandling av reguleringsplaner av småhus at minimum 30 prosent av boligene skal ha alle hovedfunksjoner på inngangsplanet. Gjennom dette inntreffer kravet om tilgjengelig boenhet. Kommunedirektøren mener det er vektige grunner for å videreføre denne bestemmelse i kommende kommuneplans arealdel og vil drøfte dette i forbindelse med rullering av denne.

5.2 Kvalitetsutfordringer ved fortetting

Med **fortetting** menes "all byggevirksomhet innenfor dagens utbygde områder som fører til høyere eller mer effektiv arealutnyttelse" (jfr Stortingsmelding nr 31 (1992-93)).

KOMMUNENS SPILLEROM

Plan- og bygningsloven med tilhørende teknisk forskrift skal sikre at det generelt bygges boliger med god kvalitet. Som planmyndighet kan kommunen fremme kvalitet i bolig-, bo og nærmiljø gjennom blant annet krav til arealutnyttelse, boligstørrelser, minimumsstørrelse på uterom og kvalitetskrav knyttet til disse. Mye av dagens boligbygging skjer gjennom fortetting, og erfaring tilsier at kvalitet

kan bli utfordret ved fortetting. I boligpolitisk plan har kommunedirektøren derfor valgt å nevne de særlige kvalitetsutfordringer som kan oppstå ved fortetting.

Norske og europeiske strategier for fortettings-tenking bygger på økt funksjonsblanding (bo, næring, velferd), og utbygging av varierte bomiljø og boenheter som bidrar til sosialt mangfold og inkludering (Millstein og Hofstad 2017, s. 23).

PROBLEMSTILLINGER

Det kan trekkes frem tre problemstillinger ved fortetting (Hofstad m.fl. 2016, s. 32-37):

- Hvordan påvirker fortetting helseforskjeller? Dette dreier seg blant annet om økonomiske drivkrefter, inkludering/ekskludering, tilgjengelige helsetjenester.
- Hvordan påvirker fortetting nærmiljøkvaliteter som er viktige for folks helse og trivsel? Dette har både en fysisk dimensjon (eksempelvis tilgjengelighet og sammenkoblinger gjennom byen for gange og sykling og tilgang til grønne arealer) og en sosial dimensjon (eksempelvis stedsidentitet og tilhørighet: nettverk, støtte, opplevelse av mening, trygghet, stabilitet, sosial kapital, arenaer for aktiviteter).
- Hvordan påvirker fortetting ytre miljøfaktorer som kan påvirke helsen? Dette gjelder særlig spørsmål om støy, luftforurensning, tilgjengelige grønne arealer (blågrønne strukturer) som kan ha betydning for fysisk og mental helse.

KRITISKE MOMENTER

Transportøkonomisk institutt har i et diskusjonsutkast fra 2017 samlet et kunnskapsgrunnlag for areal- og transportutvikling i klimavennlige og attraktive byer (Tennøy m. fl. 2017). Her fremgår det at kvaliteter som innbyggerne setter pris på ved selve boligene, og som ofte trekkes frem, er god planløsning og funksjonalitet, lys og luft, variasjon i boligstørrelse og gode utearealer tilknyttet boligen, dette med henvisning til Guttu og Schmidt 2008 og Thoren 1996. Når det gjelder bomiljø i indre byområder, handler det om et godt kollektivtilbud, trivelige gater og plasser, tilgang på butikker og tjenester. De største ulempene er trafikkstøy fra næringsvirksomhet og for få friarealer. Funnene om bolig- og bomiljøkvaliteter som gjengis i kunnskapsgrunnlaget er etter kommunedirektørens oppfatning relevante også for Trondheim⁹.

5.3 Kvalitet i boliger, bo og nærmiljø

TEKNISK FORSKRIFT HAR LEMPET PÅ KVALITETSKRAVENE

Staten stiller krav til boligens kvalitet gjennom teknisk forskrift (TEK) til plan- og bygningsloven. I gjeldende forskrift, TEK 17 (fra juli 2017), er det lagt vekt på å forenkle og modernisere, for dermed å stimulere til økt boligbygging. Endringene innebærer at noen tidligere kvalitetskrav er tatt ut, og at ansvaret for boligkvalitet i større grad overføres til boligbyggeren.

⁹ Funnene fra diskusjonsutkastet er resultat av en spørreundersøkelse i syv norske byer. Kunnskapsgrunnlaget er gjennomført i et prosjektsamarbeid mellom seks fylkeskommuner, to fylkesmenn, fem kommuner, tre regionale vegkontor, Jernbanedirektoratet, Kommunal- og moderniserings- departementet, samarbeidsalliansen Oslofjordregionen og Transportøkonomisk institutt (TØI).

AREALUTNYTTELSE

KPA angir ingen øvre grense for tillatt arealutnytting, men reguleringsbestemmelsene stiller krav til boligkvalitet og til størrelse og kvalitet på uterom. I praksis setter dette grenser for hvor høy utnyttningen kan bli.

FYSISKE KVALITETER UNDER PRESS

Boligstørrelser, lysforhold og utearealer er eksempler på boligkvaliteter som er under press med dagens forventninger til tetthet i boligbyggingen i storbyer. Forventningene finnes både hos private utbyggere og i kommunen. Arealdelens norm for hva som er tilfredsstillende støyforhold og luftkvalitet innendørs og utendørs kan også bli utfordret i sentrale byområder og langs kollektivtraseer.

Plan for friluftsliv og grønne områder viser områder som i dag har underdekning på leke- og rekreasjonsområder. Det er gitt anbefalinger for maksimums-avstander fra bolig til leke- og rekreasjonsområder og grønne overordnede områder eller turveier¹⁰. Sammenhenger i og mellom områder for rekreasjon og friluftsliv skal ivaretas og/eller styrkes. Planen peker på betydningen av variasjon i tilbud og opplevelseskvaliteter, god tilgjengelighet og trygghet. Lokale bolig- og bomiljøkvalitetskrav i reguleringsaker må vurderes jevnlig i takt med utviklingen i samfunnet og kommunens målsettinger. Ved rullering av Kommuneplanens arealdel, bør dette drøftes nærmere

SMÅ BOLIGER

Etter krigen var det lenge mål å avvikle små og overfylte leiligheter. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom byfornyelsens sanering av småboliger. I 1974 uttalte en stortingskomité at "to rom og kjøkken er et rimelig krav til bolig for enslige voksne" (Innst. S. nr 13. 1974-75). Uttalelsen må sees på bakgrunn av at mange enslige bodde i hybler eller ett-roms boliger, og at det var en alminnelig oppfatning at dette var en for dårlig standard som permanent bolig (Gulbrandsen m.fl. 1978, s. 5).

Det bygges fremdeles en del små boliger. I perioden 2009-2018 var syv prosent av alle nybygde i byens blokkbebyggelse under 40 m², hvorav tre prosent var under 35 m². Av alle boliger var fem prosent ett-roms boliger. Studentboliger er her ikke medregnet. Små boliger kan ha en misjon som rimelige førstegangsboliger, men kan også føre til gjennomtrekk og ustabile bomiljøer. I den grad folk blir varig bosatt i svært små boliger, er det høyst diskutabelt om dette er en fullverdig boligløsning.

Bygging av små boliger aktualiserer om det er nødvendig at kommunen som planmyndighet setter en nedre grense på antall rom (ett-roms) eller areal. I Trondheim finnes eksempler på nye toromsboliger på 28 m² BRA. Dersom det er aktuelt å sette slike begrensninger, må det vurderes om det er hensiktsmessig å differensiere lokaliseringen av ettroms boliger mellom sentrumsnære bydeler og ytre bydeler. Både Oslo, Bergen og Stavanger kommune har krav til minstestørrelse, dels som generell bestemmelse for kommunen, dels som bydelstilpasset boligstørrelse. Minstestørrelser i disse kommunene er 35 og 40 m² BRA. Noen kommuner tillater ikke bygging av ett-roms boliger. Hensynet til en differensiert beboersammensetning i levekårsperspektiv kan dessuten aktualisere en

¹⁰ Plan for friluftsliv og grønne områder har retningslinjer som legger til grunn avstands-anbefalinger som skal ligge til grunn for utvikling og forvaltning av nye områder og anlegg. Av disse følger det at ingen skal ha mer enn 200 meter til et leke- og rekreasjonsområde og at ingen skal ha mer enn 500 meter til de overordnede grønne områdene eller turvei fra sin bolig.

aktiv kommunal styring av boligtype-sammensetningen generelt eller innenfor gitte geografiske områder, og dette omtales nærmere i punkt 8.4.

Som nevnt ovenfor kan små boliger ha en misjon som rimelige førstegangsboliger. Det er viktig at en norm om minstestørrelser ikke fratruk etablerere muligheten til kjøp av egen bolig. Ved vurdering av en slik norm må det derfor sees på sammenhengen mellom størrelse og pris på boliger.

ERFARINGER FRA ARBEIDET MED OMRÅDELØFT

Områdeløft Saupstad-Kolstad har vist behovet for at gode offentlige rom og sosiale møteplasser er viktige fysiske elementer i større utbyggingsområder. Behovet for tilgjengelighet i boliger, i offentlige rom og mellom områder og samfunnsfunksjoner blir ikke mindre, både som samfunnsverdi i seg selv og sett på bakgrunn av demografisk utvikling og miljømessige mål. Det er viktig at kommunen trekker sin erfaring fra områdeløftarbeidet inn i planlegging av nye områder, i et forebyggende perspektiv, slik at reparasjon i ettertid ikke blir nødvendig. Områdeprogrammets erfaring med innbyggermedvirkning kan også gi en mulig ny dimensjon til boligpolitikken. På Saupstad-Kolstad har kommunen hatt en koordinerende rolle i gjennomføringen av områdeløftet. Samarbeidet med blant annet borettslag, organisasjoner og næringsliv har utløst en felles innsats for at bydelen skal bli enda bedre boområde. En slik koordinerende rolle kan tenkes også i andre bydeler for å løse utfordringene for et gitt område.

ALDERSVENNLIGE BYER

En **aldersvennlig by** er et tilgjengelig og urbant miljø som fremmer aktiv aldring. (WHO Global Network for Age-friendly Cities and Communities)

Verdens helseorganisasjon (WHO) er FNs særorganisasjon for helse. Trondheim kommune deltar i WHO's program som er et nettverk av aldersvennlige byer. Programmet skisserer et rammeverk til bruk i vurderingen av en bys aldersvennlighet og dette omfatter: utendørsområder og bebyggelse, transport, bolig, respekt og sosial inkludering, deltakelse i samfunnet og i arbeidslivet, kommunikasjon og informasjon, samt sosial- og helsetjenester. Etter kommunedirektørens syn er det viktig at de hensyn som følger av programmet, blir implementert i den løpende bolig- og byutviklingen. Kommunedirektøren vil vurdere hvordan dette kan gjøres. En løsning kan være å ivareta dette gjennom å innta disse hensynene ved rullering av kommuneplanens arealdel.

Formannskapet har vedtatt tre pilotområder for aldersvennlig by - Valentinlyst, Midtbyen og Saupstad-Kolstad (formannskapet PS 0171/18, vedtatt 07.08.2018). Ulike tiltak settes i gang og arbeidet er avhengig av samarbeid mellom byutvikling, kultur og næring og helse og velferd. Eksempler på tiltak er:

- Kartlegging av uteområder med universell utforming
- Utplassering av benker og belysning av uteområder og gangveier
- Etablere aldersvennlige rundturer
- Forbedre brøyting og strøing av de mest brukte gangveiene
- Lage sosiale møteplasser for eldre i nærmiljøet

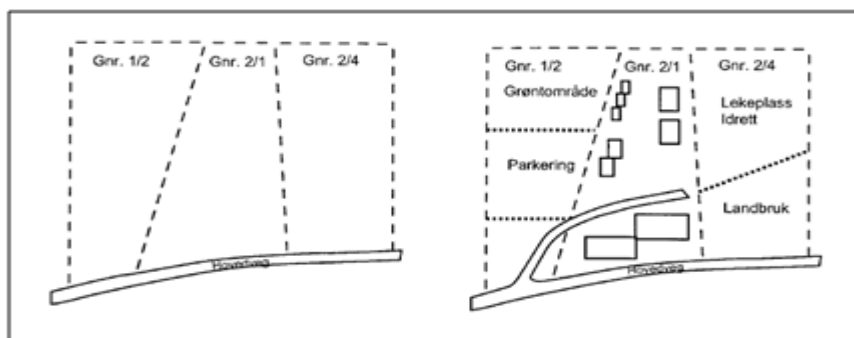
HENSYNSSONER FOR EN HELHETLIG PLANLEGGING

I Kommuneplanens arealdel skal **hensynssoner** i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for arealbruken. Blant annet kan det fastsettes hensynssoner med krav om særlige samarbeids- eller eierformer, (pbl § 11-8 e, § 12-7 nr 13)

I områder som skal gis en ny og annen bruk og få en mer intensiv utnyttelse enn tidligere, stilles det store krav til planleggingen for å sikre gode fysiske bolig- og områdekvaliteter. Ved slik utbygging er det gjerne behov for at det på overordnet nivå avklares en gjennomgående arealbruk for gateroms-, byroms- og bebyggelsesstruktur, samt for teknisk, grønn og sosial infrastruktur. Dette er forhold som ikke bestandig kan avklares innenfor enkeltprosjekters avgrensning, men som tidvis krever områdevis planlegging. Strengt tatt er det ikke nødvendig å fastsette hensynssoner i kommuneplanens arealdel siden dette gjøres direkte i reguleringsplan. Når kommunedirektøren likevel foreslår å innarbeide hensynssoner i kommuneplanens arealdel, er dette for å medvirke til en bedre forutsigbarhet vedrørende bruk av dette virkemiddelet og sikre likebehandling fra sak til sak. Fremgangsmåten med hensynssoner om samarbeids- eller eierformer kan være et alternativ til at kommunen selv erverver arealer for å initiere eller ha hånd over utviklingen, eller være alternativ til kommunens katalysatorrolle for å oppnå frivillige avtaler mellom de berørte partene, noe som det kan være vanskelig å få til.

Kommunedirektøren mener at bruk av urbant jordskifte også kan vurderes. Virkemiddelet kan være aktuelt i transformasjonsområder med mange grunneiere. En slik ordning kan være en av flere samarbeidsformer på basis av hensynssone angitt i kommuneplanens arealdel. Eksemplet i figur 11 under viser en løsning der man innenfor tre eiendommer har valgt en tenkt planoptimal løsning med en overordnet løsning for fellesfunksjoner, fremfor en fragmentert løsning innenfor hver enkelt tomt. Ved fordeling etter jordskifteloven vil utbyggingsrettene som er lagt til Gnr 2 bli fordelt etter verdien til de tre eiendommene etter verdien til den enkelte eiendommen før reguleringsplanen.

Figur 11: Til venstre vises en eiendomssituasjon før reguleringsplan. Til høyre vises den godkjente reguleringsplanen.



Eksempelet er hentet fra Ot.prp. nr 78 (2004-2005), s. 21

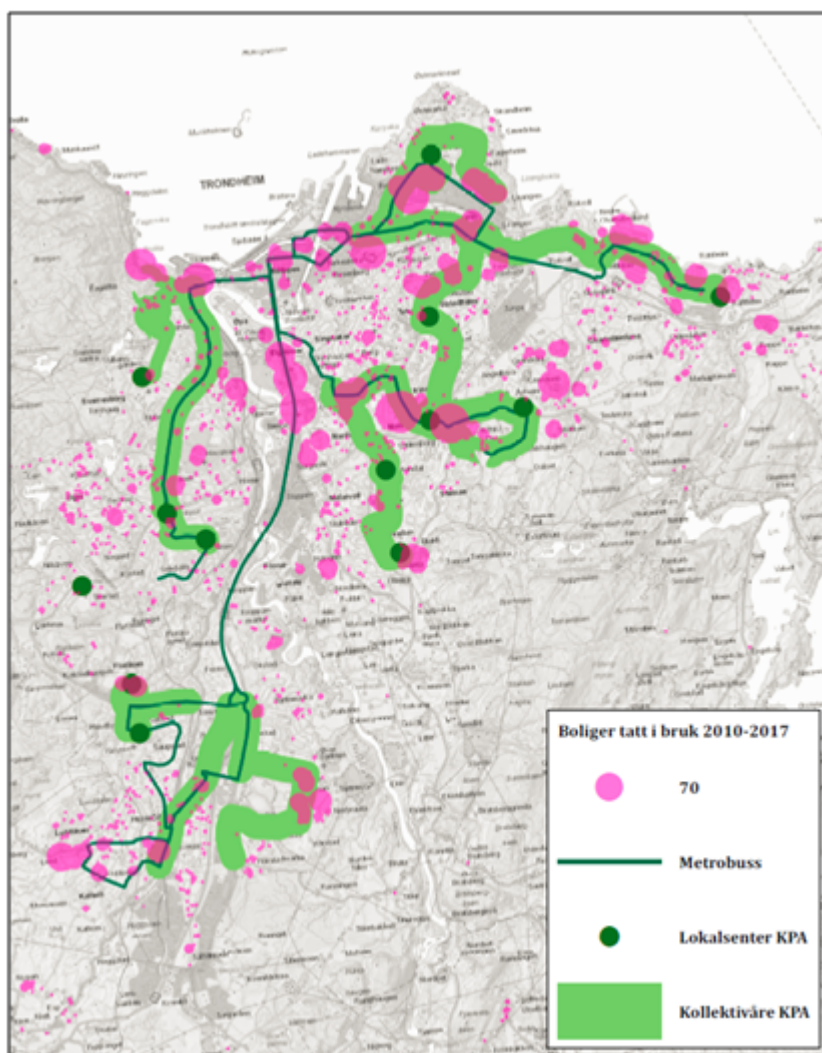
Ordningen er lite brukt og det er følgelig vanskelig å si om ordningen fungerer (Hauge m. fl. 2017, s. 107-110). Kommunedirektøren kan se argumenter for at ordningen kan sikre både en fremdriftsoptimal løsning og en økonomisk rettferdig fordeling av planskapt verdier. Dette må imidlertid veies opp mot at dette griper inn i grunneierrettighetene. Grunneiere som er fornøyd med gjeldende situasjon kan oppleve fordeling av planskapt verdier som utilbørlig inngripen i eiendomsretten, da det gir grunnlag for tvang for gjennomføring av en plan uten at den trenger å være forankret med et flertall av berørte grunneiere. Plangjennomføring kan eksempelvis gå på bekostning av godt fungerende eksisterende virksomhet.

Kommunedirektøren har i forbindelse med kommunedelplan for Sluppen igangsatt arbeid med å vurdere ulike gjennomføringsmodeller for å sikre intensjonene i reguleringsplaner. Fordeling av planskapt verdier er en av modellene som vurderes i dette arbeidet. Resultatet av arbeidet kan gi svar på om dette er en modell som er ønskelig å benytte, og hvilke retningslinjer og begrensninger som skal være førende for bruk av fordeling av planskapt verdier. Bruk av urbant jordskifte er sterkt politisk betont og krever en inngående drøfting der involverte parter høres. Kommunedirektøren vil vurdere nærmere om urbant jordskifte kan være et egnet virkemiddel i en gjennomføringssammenheng.

FORTETTING - BEHOV FOR OVERORDNET GREP

Kommuneplanens arealdel som ble vedtatt i 2013 la opp til økt byomforming og fortetting langs kollektivårer, i lokale sentrum og sentralt i sentrum. Kartet under viser hvor det har blitt bygget boliger i perioden 2010-2017. Totalt er det bygget 12 120 boliger. Blant disse er 46 prosent av boligene bygd langs kollektivårer, i lokale sentra og sentrumsområder slik de er definert i kommuneplanens arealdel, mens 54 prosent ligger utenfor disse strukturene. Dette er vist under i kart 12.

Kart 12: Boliger tatt i bruk 2010-2017 (vist i rosa)



Kilde: Trondheim kommune, lokal Matrikkel 2017.

Kommunen har nå flere strategiske planer under utarbeidelse. Dette er byutviklingsstrategi, plan for lokale sentra og plan for sentrumsområdene. Formålet med arbeidet er å se nærmere på hvordan byen bør utvikles videre, blant annet med tanke på boligutviklingens rolle i å bidra til gode bomiljø og en attraktiv og inkluderende by også frem mot 2050.

Kap. 6. Boligmarkedene

Boligprisene er i dag historisk høye i forhold til husholdningenes inntekter, men lave renter medvirker til at boutgiftene ikke har økt tilsvarende. Husholdningens gjeldsvekst og avhengigheten av foreldrehjelp til etablering er imidlertid et bekymringsmessig trekk. Tilbudet av private leieboliger synes godt. De fleste finner seg til rette i det private leiemarkedet, men det kan være utfordringer knyttet til at den profesjonelle leiesektoren er liten. Staten bør derfor vurdere skattemessige tiltak for å bidra til et større profesjonelt leiemarked, men også for å fremme en større likebehandling mellom eier og leier av bolig. Kommunen bør på sin side iverksette bruk av tilvisningsavtaler for å medvirke til profesjonell utleie. Studentboliger har en viktig funksjon i leiemarkedet og det skisseres ulike tiltak for å medvirke til flere studentboliger.

Kapittelsammendrag med mål og strategier

BOLIGBYGGING HAR BETYDNING FOR BOLIGPRISENE

Kommunens viktigste oppgave i boligpolitikken er å regulere areal til boligbygging. Gjennom reguleringsmyndigheten kan kommunen påvirke boligtilgangen gjennom hvor stort areal som reguleres til boligbygging. Innenfor et markedsstyrt boligmarked er det imidlertid utbyggerne som avgjør om det skal igangsettes boligbygging. Tilstrekkelig areal er derfor ikke alene en tilstrekkelig, men en nødvendig betingelse for å realisere boligbygging.

STATUS I EIEMARKEDET

I Trondheim eier 69 prosent av alle husstander egen bolig. Et urovekkende forhold har vært den sterkt økende boligpris- og gjeldsveksten, men denne synes nå å avta. Boligprisveksten har vært størst for eneboliger og rekkehus. På grunn av lav rente ser det ut til at husstander som har klart å komme seg innenfor eiermarkedet i dag ikke har spesielt høye boutgifter.

STATUS I LEIEMARKEDET

I Trondheim bor 31 prosent i leid bolig og tilbudet av leieboliger i markedet synes tilfredsstillende. Det har i de senere årene vært en viss realvekst i den gjennomsnittlige husleien som betales i markedet (gjengs leie), men denne har flatet noe ut siden 2018. Det er sannsynlig at studentsamskipnadens boligbygging i de senere årene har medvirket til bedring i tilbudet av utleieboliger generelt. De fleste finner seg til rette i det private leiemarkedet, men det kan være utfordringer knyttet til at den profesjonelle utleiesektoren er liten. Sokkel- og ekstraboligsegmentet er ikke egnet til å ivareta nødvendig bostabilitet for varige leietakere, herunder barnefamilier. Kommunedirektøren mener derfor at statlige myndigheter bør foreta en bred gjennomgang av skatt for å vurdere skattemessige tiltak som kan bidra til et større profesjonelt leiemarked. Saldoavskrivning bør her vurderes som ett av flere tiltak, slik at boligutleie blir mer økonomisk gunstig for profesjonelle aktører. Videre bør skattesystemet fremme en bedre likebehandling mellom eier og leier av bolig.

PROFESJONELL UMLEIE

Husbanken etablerte i 2016 en ordning der grunnlån kan tildeles til aktører som bygger for utleie. Med denne ordningen er det mulig å fremme nye utleieboliger i profesjonell regi. Videre kan kommunen på denne måten oppnå at utleieboliger blir etablert i nye boligprosjekter. Siden kommunen skal kunne bestemme hvem som skal bo i inntil 40 prosent av boligene må disse også inngå i plan for anskaffelse av kommunalt disponerte utleieboliger. Formannskapet vedtok i 2017 at en slik ordning skal etableres i Trondheim og at ordningen skal sees i sammenheng med kommunens planlegging av anskaffelse av kommunalt disponerte boliger.

STUDENTBOLIGER

Studentboliger er først og fremst et utdanningspolitisk tiltak, men bygging av studentboliger har stor betydning for bolig- og byutvikling, næringsutvikling, samt transport og miljø. I et slikt perspektiv mener kommunedirektøren at det lønner seg for Trondheim som vertskommune å aktivt medvirke til at det bygges studentboliger og at disse kommer på hensiktsmessige steder. Kommunen bør medvirke til at det bygges studentboliger for å bidra til målsettingen om å være Nordens beste studieby, dempe presset i leiemarkedet og for å sikre en egnet lokalisering av studentboligene i et miljø-/transportperspektiv. Virkemidler for å oppnå dette er blant annet å lempe på visse krav i kommuneplanens arealdel når det bygges studentboliger og gjøre bruk av kommunal forkjøpsrett etter leiegårdsloven til fordel for Studentsamskipnaden. Finansiering av studentboliger er et statlig ansvar og kommunedirektøren finner det både prioriteringsmessig og prinsipielt problematisk å gi økonomisk støtte til studentboliger, enten dette skjer ved salg av subsidiert tomt eller på annen måte.

Mål for boligmarkedene:

Eie og leiemarkedene skal være velfungerende.

Tiltak 2020-2024:

Skatt på bolig

Trondheim kommune skal anmode statlige myndigheter til å vurdere skattemessige tiltak som kan fremme bedre likebehandling mellom eier og leier av bolig, samt bidra til et større profesjonelt leiemarked.

Grunnlån til profesjonelle utleiere

Trondheim kommune skal iverksette ordningen med å tilby grunnlån for å fremme profesjonell privat utleie slik det følger av formannskapets vedtak (formannskapet PS 0029/17, vedtatt den 07.03. 2017). Ordningen skal prioriteres i nye utbyggingsområder og inngå i program for kommunalt disponerte utleieboliger.

Studentsamskipnaden

Trondheim kommune skal støtte Studentsamskipnaden (Sit) sin ambisjon om 20 % studentboligdekning ved å:

- dokumentere og formidle behov for tilskudd til Sit overfor staten og anmode om*

*forbedringer i tilskuddsordningen for studentboliger
- benytte kommunal forkjøpsrett etter leiegårdsloven til fordel for Sit når Sit ønsker dette*

Studentboliger

For å fremme bygging av studentboliger generelt, skal det praktiseres lempninger fra enkelte kvalitetskrav i kommuneplanens arealdel når det bygges studentboliger, slik det følger av bygningsrådets vedtak den 12.08.2014 (PS 0103/14).

6.1 Eiemarkedet

DE FLESTE EIER EGEN BOLIG

Norge er et selveierland der åtte av 10 eier sin egen bolig. I Trondheim utgjør eierandelen 69 prosent. Blant de som eier bor 67 prosent i en selveid bolig (egen eller sameie), mens 33 prosent bor i borettslag. (SSB 2018, tabell 11084).

BOLIGPRISENE BLE FORDOBLET FRA 2005 TIL 2018

Boligprisene har steget mye de siste årene og langt mer enn den alminnelige prisstigningen, med en drøy fordobling i perioden 2005-2018¹¹. I følge meglerbransjen har Trondheim per tiden et velfungerende boligmarked¹². Som det fremkommer av bakgrunnsnotat III, er det en betydelig lokal variasjon i boligprisene i Trondheim. Boligmarkedet ble ved inngangen av 2019 preget av et høyt antall boliger som ligger til salgs. Det er ikke uventet at prisveksten går ned etter en periode med høy vekst. Boligproduksjonen er høy, og dette kan bidra til en moderat prisutvikling.

MODELLER SOM VISER FORVENTEDE BOLIGPRISER

Norges bank og en del private finansinstitusjoner har utviklet ulike matematiske modeller for å forutsi den fremtidige boligprisutviklingen. I slike modeller inngår en lang rekke faktorer. Her kan det skilles mellom såkalte fundamentale faktorer som husholdningenes samlede inntekt, realrente, arbeidsledighet, totalbefolkningen, boligmassens størrelse m.v. og såkalte psykologiske faktorer der blant annet forventninger til husstandenes og landets økonomi får betydning. (Jacobsen og Naug 2004, s. 229-240)

PRIS OG GJELDSSPIRAL

Det er påvist at stigende gjeld og økende boligpriser påvirker hverandre gjensidig og kan gi grunnlag for en pris- og gjeldsspiral som fører til prisøkninger utover det som følger av de fundamentale faktorene¹³. Ifølge finanstillstyret er husholdningenes gjeld i forhold til inntekt historisk høy¹⁴, og

¹¹ I følge statistisk sentralbyrå sin boligprisindeks har boligprisene i Trondheim nesten fordoblet seg i løpet av perioden 2005-2016, og den prosentvise økningen har vært på 104 % og dette er noe under landsgjennomsnittet (108 %). Økningen har vært noe høyere enn i Bergen (88 %) og en god del lavere enn i Oslo (140 %).

¹² Eiendomsmegler 1 er den megleren som formidler flest boligsalg i Trondheim. Meglerforetaket vurderer at Trondheim pr 2018 var den storbyen som har det mest velfungerende boligmarkedet for boligkjøper og -selger, med en forutsigbar prisutvikling, stabil omsetningshastighet og en hensiktsmessig balanse mellom boligkjøpere som vil selge før eller etter at ny bolig er kjøpt.

¹³ Høyere boligpriser øker lånebehovet ved boligkjøp. Når en husholdning søker lån, vurderer bankene husholdningenes inntekt og panteverdien av boligen. Panteverdien - og dermed lånemulighetene - øker når boligprisen går opp. I tillegg vil høyere boligpriser redusere

dette er grunnen til at Finanstilsynet i 2015 ga forskrift som skjerpet kravene til utlån med pant i bolig

15

BOLIGBYGGING HAR BETYDNING FOR BOLIGPRISENE

Utbyggere ønsker vanligvis å ta en så høy pris som mulig, men kan ikke oppnå mer enn kjøperne er villig til å betale. Siden alternativet til å kjøpe en ny bolig er å kjøpe en brukt bolig, er betalingsviljen for nye boliger i hovedsak bestemt av prisen på tilsvarende brukte boliger, som det tross alt er flest av i markedet. (NOU 2002:2, s 33) På kort sikt er det derfor rimelig å anta at endringer i utbyggerens kostnader, enten dette skyldes reduserte tomtepris eller andre faktorer, ikke påvirker hvor mye boligkjøperne til syvende og sist må betale for boligene. På lengre sikt vil nybygging bidra til å dempe boligprisene. I følge Norges banks prismodell (Jacobsen og Naug 2004), og som senere er benyttet av Barlindhaug og Nordahl (2011, s. 22-23), vil boligprisene eksempelvis avta med 3,5 prosent dersom boligmengden økes med 2 prosent. En forutsetning for en tilstrekkelig boligbygging er at det i kommuneplanens arealdel avsettes nok areal til bolig og disse vurderingene må baseres på befolkningsprognoser (jf. pkt. 4.3).

STØRST PRISSTIGNING FOR ENEBOLIGER OG REKKEHUS

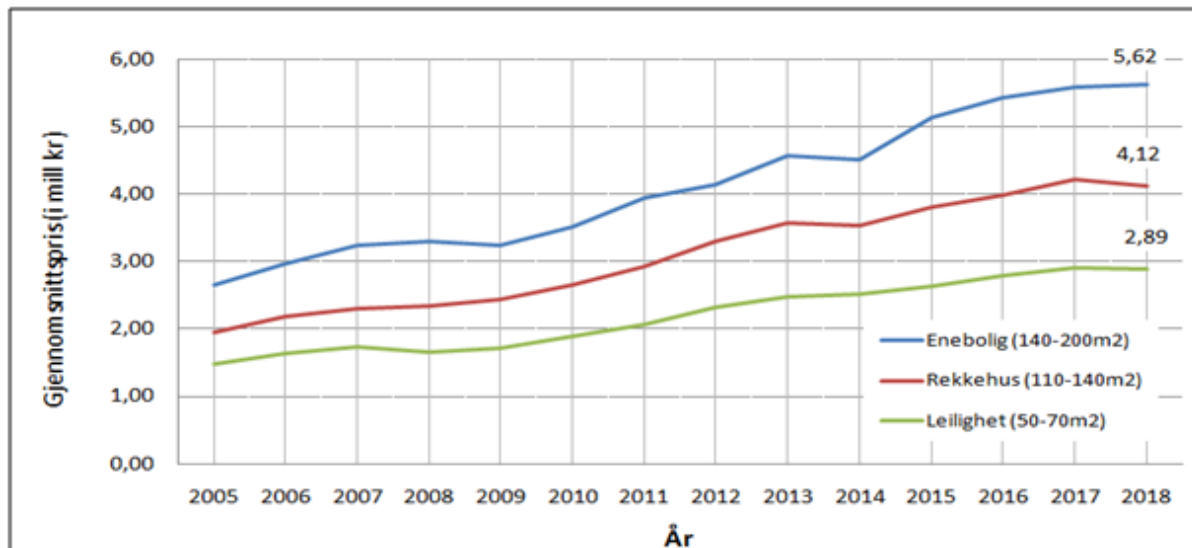
Som det fremkommer av figur 13, synes det i perioden 2005-2018 å være visse variasjoner i prisutvikling for henholdsvis eneboliger, rekkehus og leiligheter i Trondheim. Prisen for leiligheter har ikke økt fullt så mye som for rekkehus og eneboliger. I perioden 2005-2018 økte prisen på eneboliger i gjennomsnitt fra 2,65 millioner kroner til 5,62 millioner kroner, det vil si 112 prosent. Rekkehus økte fra 1,94 millioner kroner til 4,12 millioner kroner, også 112 prosent. Leiligheter økte fra 1,49 millioner kroner til 2,89 mill, det vil si 94 prosent. Den relative sterkere veksten på eneboliger og rekkehus, kan indikere at Trondheim har et markedsmessig underskudd av disse boligtypene.

risikoen knyttet til bankenes eksisterende boliglånsmasse. Dette kan stimulere bankene til raskere ekspansjon i form av nye boliglån. Når utlånene øker, setter det husholdningene i stand til å by opp prisen på boliger. Dette danner grunnlaget for en gjelds- og prisspiral

¹⁴ I 2016 var gjeldsgraden 323 prosent for låntakere som tok opp lån med pant i egen bolig, mot 250 prosent i 2012. Blant låntakere under 35 år hadde ca. 20 prosent en gjeldsgrad over 500 prosent.

¹⁵ Bankene skal etter forskriften blant annet beregne kundens evne til å betjene boliglånet ut fra inntekt og alle relevante utgifter, og ta høyde for en renteøkning på 5 prosentpoeng. Nedbetalingslån med pant i bolig skal ikke overstige 85 prosent av boligens verdi, mens rammekreditter ikke skal overstige 70 prosent av boligens verdi. Disse kravene kan oppfylles med tilleggssikkerhet i form av pant i annen fast eiendom eller selvskyldnerkausjon eller -garanti. For boliglån som overstiger 70 prosent av boligens verdi stilles det krav om avdragsbetaling.

Figur 13: Gjennomsnittlige priser for omsatte boliger i Trondheim (2005-2018)



Kilde: Eiendomsverdi.no, bearbeidet av Trondheim kommune

BOUTGIFTSBELASTNING VAR TIDLIGERE EN BOLIGPOLITISK RETTESNOR

I et velferdsperspektiv er boligprisen først relevant når den sammenlignes med hvor mye husholdningene har råd til å betale. Fra 1945 til slutten av 1980-tallet var det en nasjonal målsetting om å skaffe hele befolkningen såkalte "høvelige boliger" der boutgiftene stod i et rimelig forhold til folks inntekter. Denne målsettingen ble gjennom offentlige dokumenter konkretisert som at husholdningenes boutgifter ikke skulle overstige 20 prosent av en industriarbeiders gjennomsnittlige årsinntekt. (Boligplankomiteens innstilling (1945) og Stortingsmelding nr 76 (1971-72), Om boligspørsmål)

BOUTGIFTSBELASTNING ER NÅ ET VURDERINGSVERKTØY

Ambisjonen om politisk styrt utjevning av boutgifter er forlatt i dag. Begrepet boutgiftsbelastning, eller boutgiftsandel som det også kalles, er like fullt sentralt når boligpolitikk skal drøftes i lys av husholdningenes økonomi. I nasjonal og internasjonal sammenheng synes det å være vanlig at høy boutgiftsandel regnes å ligge et sted mellom 25 og 40 prosent av inntekten (Normann 2017, s. 37). Statistisk sentralbyrå (SSB) sin levkårsundersøkelse legger til grunn at boutgiftsbelastningen er høy dersom samlede boutgifter i form av husleie, renter og avdrag utgjør mer enn 25 prosent av husholdningens disponible inntekt etter skatt. Boutgiftsbelastning under 10 prosent regnes som lav. (SSB, Levkårsundersøkelsen 2018, definisjoner).

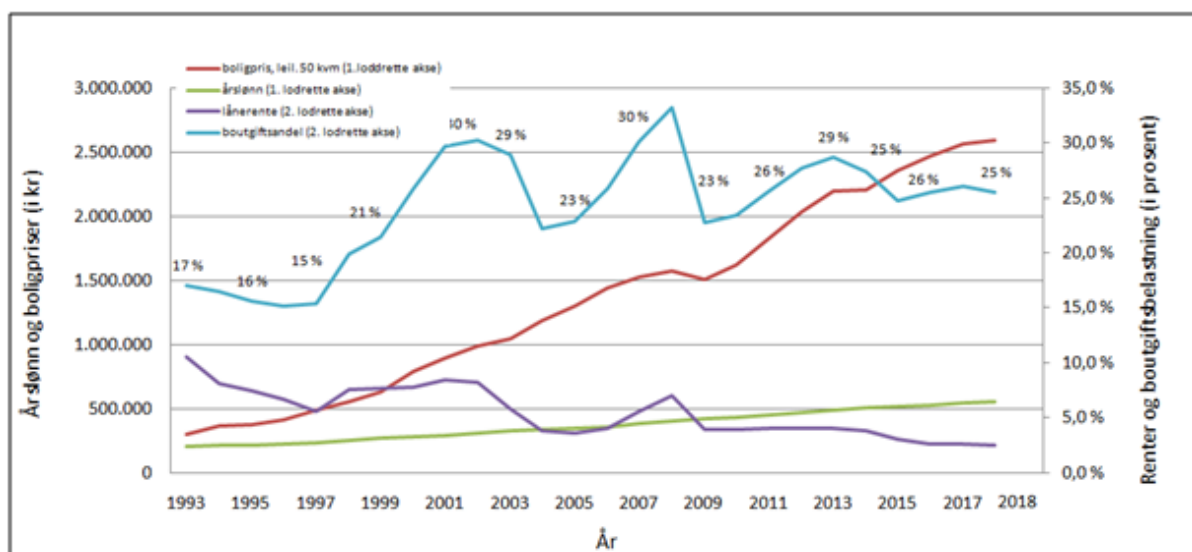
LEIETAKERE, UNGE OG ALENEBOERE HAR HØY BOUTGIFTSBELASTNING

Det finnes ingen offisiell statistikk for boutgiftsbelastning for husstander i Trondheim. Tall fra Statistisk sentralbyrå sin nasjonale levekårsundersøkelse fra 2018 viser imidlertid at det å være leietaker, ung eller aleneboende disponerer for høy boutgiftsbelastning¹⁶.

HISTORISK SETT EN MODERAT BOUTGIFTSBELASTNING I DAG

Med bakgrunn i de siste års betydelige boligprisøkning er det nærliggende å anta at det også har blitt dyrere å bo. Isolert sett støtter boligprisutviklingen i de siste drøye 20 år og reallønnsutviklingen en slik tese, men den historiske lave renten endrer dette bildet. Figur 14 under indikerer at boutgiftsandelen (blå linje) i den senere tid ikke har vært spesielt høy. Det er svært usikkert hvordan renten vil utvikle seg fremover. Norges bank peker på at det markerte fallet i oljeprisene fører til høyere arbeidsledighet og lavere lønnsvekst. Videre er det usikkerhet knyttet til de økonomiske konsekvensene ved tiltakene knyttet til koronautbruddet. På denne bakgrunn er det antatt at rentebanen for styringsrenten vil ligge betydelig lavere mot 2022 enn tidligere antatt. (Norges Bank Pengepolitisk rapport 1-20 mars, s. 7, 9)

Figur 14: Gjennomsnittlige boligpriser (leiligheter 50 m2 Trondheim), årslønn, lånerenter og boutgiftsandel (1993-2018)



Kilder: Eiendomsverdi.no, bearbejdet av Trondheim kommune (boligpriser), Statistisk sentralbyrå (årslønn og lånerente)

¹⁶ Av SSB sin nasjonale levekårsundersøkelse 2018 fremkommer det at 39 prosent av alle husstander har lav boutgiftsandel, mens 27 prosent har høy boutgiftsandel. Når det gjelder disposisjonsform, er det i gruppen av selveiere det finnes færrest med høy boutgiftsandel (11 %), fulgt av andelseiere (34 %). I andre enden av skalaen finner vi leietakere der flest har høy boutgiftsandel (59 %). (SSB, tabell 09776) Videre disponerer ung alder og det å bo alene for høy en boutgiftsandel. Blant aleneboende 16-44 år er spesielt mange med høy boutgiftsandel (62 %), men andelen reduseres betydelig for gruppen 45-66 år (34 %), og reduseres ytterligere for gruppen 67 år og eldre (14 %). Par er generelt bedre stilt.

Ettersom skatteeffekten her ikke er hensyntatt, gir ikke sammenstillingen i figur 14 over et begrepsmessig korrekt bilde av den eksakte boutgiftsandelen. Dette er imidlertid av noe mindre betydning her, siden poenget er å få en pekepinn om de relative endringene over tid. Et viktig poeng i denne sammenhengen er at de aller færreste har gjennomsnittsinntekter eller kjøper bolig til gjennomsnittspris. Dessuten har husstandene et ulikt utgangspunkt når det gjelder formue, via bankinnskudd eller eksisterende bolig.

6.2 Det private leiemarkedet

I Trondheim bor en knapp fjerdedel av husstandene i privat leiebolig¹⁷. Leiesektoren har en viktig funksjon i boligmarkedet. De fleste bor i leid bolig i en eller flere faser av livet, som i ungdomstid eller ved alderdom. Leie av bolig kan også være knyttet til livets overganger som ved samlivsbrudd og flytting etter jobb eller skole. Eksempelvis bor 56 prosent av studentene i Midt Norge i privat leiebolig (SHOT 2018, s. 17-18) Videre kan leid bolig være nødvendig for personer som av ulike årsaker ikke har mulighet til å kjøpe bolig.

LEIEMARKEDETS SAMMENSETTING

Av Statistisk sentralbyrå sin leiemarkedsundersøkelse fremkommer det hvem som eier utleieboligene, og fordelingen for Trondheim i 2019 er som vist i tabell 15 under. Dette er riktignok en utvalgsundersøkelse, men gir likevel noen indikasjoner om hvordan sammensetningen i leiemarkedet er.

Tabell 15: Utleieboliger i Trondheim fordelt på eier 2019

Annen privat person	Slekt/venner/ arbeidsgiver	Privat gårdeier/ gårdselskap	Kommunen	Studentsamskipnad/ studentboligstiftelse
68,3 %	13,1 %	10 %	6,6 %	1,9 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Leiemarkedsundersøkelsen 2019 (utvalgsundersøkelse)

Det finnes ikke noe klart skille på profesjonelt og ikke-profesjonelt leiemarked. Det kan legges til grunn at Boliger eid av "Annen privatperson" og "Slekt/venner/arbeidsgiver" kan kategoriseres som en del av det ikke-profesjonelle leiemarkedet. Til sammen utgjør disse 81,4 prosent. I tillegg kan del av boligene eid av "Privat eier/gårdselskap" også kategoriseres som ikke-profesjonelle i den forstand at disse ikke har en profesjonell administrasjon eller et nevneverdig omfang på boligdriften.

DEKKER UTLEIESKTOREN LEIETAKERNES BEHOV?

Etter krigen har utleieboligen fått en noe endret funksjon samtidig som eierstrukturen i utleiemarkedet har forandret seg. Det livslange leieforholdet har i stor grad blitt erstattet av midlertidige og kortvarige leieforhold. Gårdeieren som drev med utleie av mange boliger er erstattet av private småskalautleiere som leier ut deler av egen bolig eller en ekstra bolig de eier. Det er sannsynlig at de fleste som ønsker å leie bolig, finner seg vel til rette i dagens leiemarked. Studenter

¹⁷ Beregningen er gjort med basis i Statistisk sentralbyrå sin tabell 11084 som viser alle utleieboliger og det er dernest gjort fratrukk for boliger eid av Trondheim kommune.

er en stor gruppe i leiemarkedet. Ifølge studentenes helse- og trivselsundersøkelse opplyser 75 prosent av landet studenter som leier av privat utleier at de trives godt. Dette er en noe høyere "trivsels-score" enn for de som leier av studentsamskipnad (71 %), men noe lavere enn for de som leier av foreldre eller slektninger (78 %). (SHOT 2018, s. 18)

Fra leietakers ståsted kan imidlertid dagens fragmenterte småskala leiemarked ha noen ulemper i forhold til et profesjonelt leiemarked:

- Et ikke-profesjonelt utleiemarked kan resultere i begrenset forutsigbarhet om hvor lenge leietakeren kan leie boligen og utleierne kan ha mindre kunnskap om de rettigheter og plikter som gjelder (Medby m.fl. s.2012, s. 45).
- Det er sannsynlig at utvelgelse og diskriminering er sterkere blant småskala- utleiere enn blant profesjonelle utleiere (NOU 2011:15, s 71). Sørholt og Astrup anfører at det å like leietakeren er meget viktig for mange småskala-utleiere (Sørholt og Astrup 2009, s. 73, 120)..

Sørvoll og Sandli mener det er rimelig å hevde at det norske leiemarkedet fungerer best for personer med kort horisont for å leie. For mange av dagens klassiske leieboer-kategorier, som fraskilte og studenter, er det ikke nødvendigvis et problem med korte leiekontrakter og lav bostabilitet. Når det gjelder langtidsleietakere som barnefamilier med lav egenkapital og svak tilknytning til arbeidsmarkedet, blir ikke bostabilitet tilstrekkelig ivaretatt av sokkel- og ekstraboligsegmentene. (Sørvoll og Sandli 2014, s 32) Kommunedirektøren mener således at det offentlige bør medvirke til en profesjonell utleie sektor for å imøtekomme behovet til husstander som oppholder seg varig i leiemarkedet. Dette må også sees på bakgrunn av at det ikke er nok kommunale utleieboliger til å dekke gruppens behov.

Et stor ikke-profesjonelt leiemarked er dessuten også krevende å lovregulere. Den som eier en hel leiegård vil som oftest være avhengig av å leie ut boligene. Eieren av en sokkelbolig vil derimot ikke være like avhengig av å leie boligen ut. Sokkelboligene kan derfor ganske ubesværlig trekkes ut av markedet dersom utleier blir konfrontert med lovkrav man ikke er bekvem med. Når lovgiver skal vurdere spørsmål knyttet til lovens vilkår blir det derfor en balansegang mellom det å sikre leietakers rettigheter, mot at leiemarkedet ikke skrumper inn.

SKATT PÅVIRKER LEIEMARKEDET

Leiemarkedet i Norge er relativt lite og består i stor grad av et mylder av små ikke-profesjonelle aktører. Dette beror på rekke historiske årsaker¹⁸. Det er i dag ikke skattenøytralitet mellom ulike eierformer, og dette legger sterke føringer på boligmarkedets sammensetning. Generelt sett favoriseres eier av egen bolig siden denne slipper å betale fordelsbeskatning for boligen. Innenfor leiemarkedet favoriseres småskalautleiere (typisk utleiere av sokkelleiligheter) siden disse under visse vilkår oppnår skattefri leieinntekt. Når det gjelder profesjonell utleie, innrømmes det

¹⁸ Forholdene i dagens leiemarked bygger på en rekke historiske betingelser. Etter krigen ble leiegårdseiernæringen marginalisert som et resultat av en langsiktig politisk linje, der den endelige målsettingen har vært selveie for flest mulige. Kommunal forkjøpsrett, seksjonering og husleiereguleringer var viktige virkemidler for å avvikle leiegårder som gjengs boform i byene. Skattefritak for småskalautleie og stor bygging av sokkelboliger har dessuten medvirket til en dreining fra profesjonell utleie til mer småskalautleie. Dette har resultert i et relativt lite leiemarked preget av små ikke-profesjonelle aktører.

skattemessig saldoavskrivning ved utleie av næringsbygg, som kjøpesenter m.v., men ikke for boligbygg.

Temaet om skattemessig avskrivning har ved ulike anledninger vært vurdert fra statens side, men har blitt avvist blant annet med begrunnelse av at boligbygg ikke har et faktisk verdifall av en viss størrelse, og at en slik endring vil komplisere skattesystemet (Statsbudsjettet 2018-2019, Prop. LS, s. 356-358). Kommunedirektøren har merket seg at Barlindhaug m.fl. peker på at det kreves større skattemessig likebehandling av investering i næringseiendom, boligeiendom og egen primærbolig før en kan forvente store endringer på tilbudssiden med et større innslag av profesjonelle utleiere (Barlindhaug m.fl. 2018, s. 162). Samtidig er dette et tema der det er krevende å forutsi effekten av tiltak. En gunstigere beskatning for profesjonelle utleiere kan bidra til en vekst i utleiesektoren i sin helhet, som i sin tur kan underminere eierlinjen. Videre vil en dreining mot mer profesjonell utleie fordele husleieinntektene til færre eiere, fremfor til et bredere lag av befolkningen som i dag. Temaet har betydelige politikkimplikasjoner.

Kommunedirektøren mener at statlige myndigheter bør foreta en bred gjennomgang av boligbeskatningen for å vurdere skattemessige tiltak som kan fremme bedre likebehandling mellom eier og leier av bolig, samt å bidra til et større profesjonelt leiemarked. Saldoavskrivning kan være ett av flere tiltak.

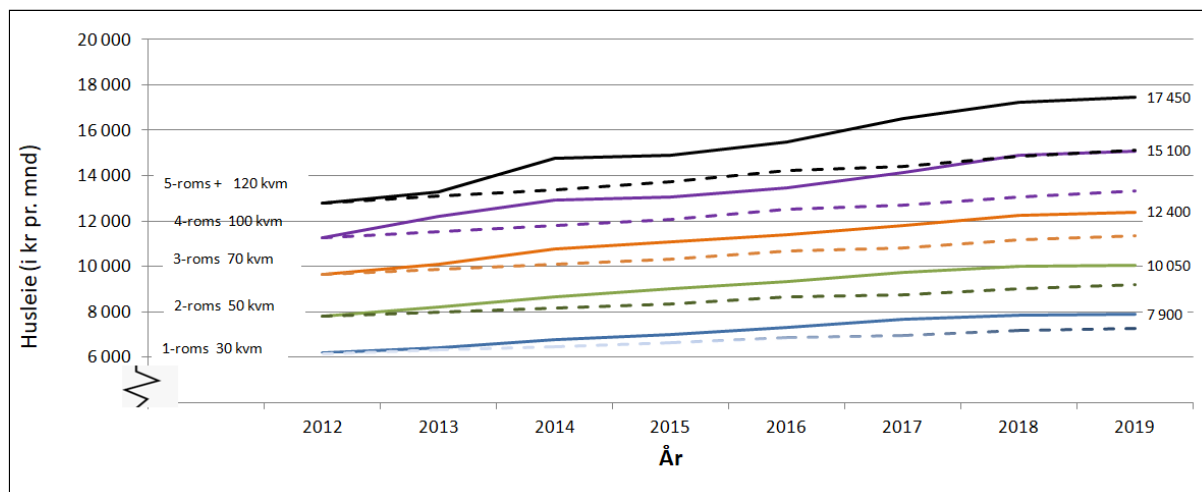
DÅRLIGERE BOKVALITET BLANT LEIETAKERE

I følge statistisk sentralbyrå sin undersøkelse fra 2018 om bolig og boforhold for befolkningen og utsatte grupper bor leietakere trangere og er mer plaget av fukt og råte og kald bolig enn eiere. De har klart mindre tilgang på tur- og rekreasjonsområde, mer kriminalitet i nærområdet og mangler oftere hage, terrasse eller lignende. Til dels kan slike ulemper knyttes til at leietakere oftere bor i by hvor slike problemer er mer fremtredende, men undersøkelsen dokumenterer også at slike forhold er knyttet til utleiesektoren som sådan. (Revoltd m.fl. 2018, s 90-98)

ØKTE HUSLEIER I PERIODEN 2012-2019

Som figur 16 under viser har det vært en realøkning i gjengs leie i siden 2012. Siden gjengs leie er basert på alle løpende leieforhold og utgjør en blanding av både tidligere inngåtte og nye kontrakter, gir gjengs leie ikke et bilde på hva som kan oppnås i markedet ved ny utleie (markedsleie). De heltrukne linjene viser utviklingen i nominelle husleier. De stiplede linjene viser utviklingen i husleiene når konsumprisindeksen (kpi) er fratrukket og utgjør mellom 10-20 prosent for de ulike boligstørrelsene. Det er imidlertid store geografiske forskjeller innad i Trondheim når det gjelder husleiepriser (jf. bakgrunnsnotat III, tabell 21). I 2018 startet det tendenser til utflatning av husleiene.

Figur 16: Utviklingen i gjengs leie i perioden 2012-2019) (heltrukket linje) og en tenkt utvikling i gjengs leie (stiplet linje) dersom denne hadde utviklet etter konsumprisindeksen med basis i 2012.



Kilde: Statistisk sentralbyrå: Statistisk sentralbyrå, Leiemarkedsundersøkelsen, predikert månedlig husleie for hele Trondheim 2019, bearbejdet av Trondheim kommune.

ØKT TILBUD AV UMLEIEBOLIGER

Kommunedirektøren har gjennom sin oppgave med å bosette vanskeligstilte boligsøkere i det private leiemarkedet et inntrykk av at leiemarkedet etter høsten 2015 har endret seg i leietakers favør. Det er nå lettere å få leid bolig. Tilbudet av leiebøliger synes større og det er flere utleiere som rapporterer om en økt andel tomme boliger. I lys av dette fremstår det som forventet at veksten i husleiene avtar. Det er videre ikke usannsynlig at økt konkurranse om leietakerne fører til at utleiere foretar oppgraderinger av sine utleiebøliger for å få leid ut. I så fall vil prisøkningen også være et uttrykk for kvalitetsheving i utleiesektoren.

6.3 Studentboliger

STUDENTBOLIG ER IKKE ET ENTYDIG BEGREP

Studentboliger er ikke et entydig begrep¹⁹. Ei heller er studentboliger et særskilt reguleringsformål i arealplaner. Det er derfor ikke opplagt å definere hva som er en studentbolig. Staten gir under visse

¹⁹ Studentboliger kan kjennetegnes ved de fire kulepunktene under:

- Boliger bygget av en studentsamskipnad, siden denne etter studentsamskipnadsloven skal tilby tjenester til studenter.
- Boliger bygget med grunnlån fra Husbanken eller tilskudd fra Kunnskapsdepartementet. Grunnlån kan gis til både private utbyggere og studentsamskipnader, mens tilskuddet er forbeholdt studentsamskipnader og studentstiftelser. Det følger her vilkår om at boligene skal brukes for studenter.
- Boliger som offentlig organ har klausulert som elev- og studentboliger. Slik klausulering gir blant annet unntak fra husleielovens bestemmelser om minimum 3 års varighet på leiekontraktene for å sikre at disse boligene til enhver tid leies ut til elever/studenter.
- Boliger som bygget med slik utforming og/eller markedsføres for studenter. For at disse skal regnes som studentboliger er det naturlig å forutsette at antall enheter som er samlet utgjør et visst omfang.

vilkår tilskudd for å bygge studentboliger. Videre kan private aktører rette seg mot studenter som forretningsområde uavhengig av tilskudd

Med **studentboliger** menes her boliger bygget av studentsamskipnad, boliger med lån fra Husbanken for studentboliger, boliger som offentlig organ har klausulert som studentbolig eller boliger i et visst omfang som markedsføres mot studenter.

37 000 STUDENTER I TRONDHEIM

Trondheim hadde per 01.10.2019 i alt 38 657 studenter. Det er beregnet at studentene utgjør et tillegg til det offisielle folketallet på cirka 15 000 personer. Trondheim har en høy andel tilflyttede studenter, blant annet fordi NTNU har et nasjonalt ansvar for studier innenfor teknologi.

STUDENTBOLIGER ANGÅR KOMMUNEN

Det kan nevnes fire hovedargumenter for at kommunen bør bry seg om bygging og lokalisering av studentboliger:

- Det er et mål at Trondheim skal være Nordens beste studieby. Studenter kan etter fullførte studier bli kompetente arbeidstakere i Trondheim. Studentene er også et verdifullt kulturelt bidrag til byen. Dersom boligmarkedet er utfordrende for studenter, er dette en trussel både for omdømmet og kvaliteten for studiebyen, noe som kan ha betydning for hvor mange som velger Trondheim som studiested.
- Studenters boliggetterspørsmål har stor betydning for andre grupper i boligmarkedet. Jo flere studentboliger som bygges, jo lettere blir det for andre grupper å skaffe seg bolig.
- I områder med en høy andel studenter er det viktig å skape løsninger som kan forene studenters behov for gode boliger og gode bomiljø.
- I et transport- og miljøperspektiv er det hensiktsmessig at studenter bosetter seg i nærheten av lærestedet.

I tilknytning til første kulepunkt kan det nevnes at Studentenes helse og trivselsundersøkelse 2018 dokumenterer at mange studenter opplever ensomhet. Blant studenter i Region Midt, opplyser 23 prosent at de ofte eller svært ofte savner noen å være sammen med. (SHOT 2018, s. 85) Det er sannsynlig bygging av samlokaliserte studentboliger med visse fellesskapsfunksjoner vil kunne motvirke ensomhet.

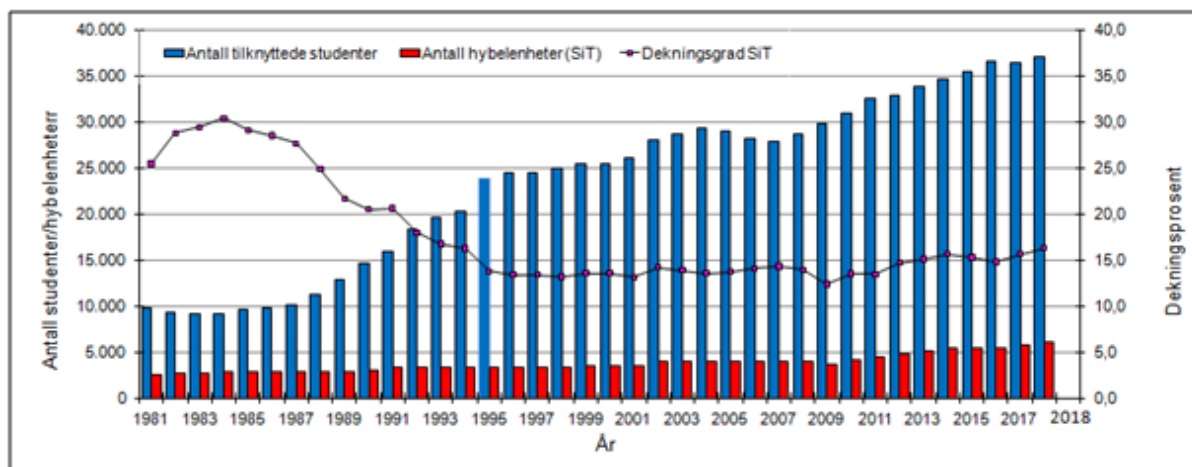
DEKNINGSGRAD

I løpet av de siste 35 årene har det vært en betydelig økning i antall studenter, men for perioden som helhet har det blitt fulgt opp med en beskjeden satsing på tilskudd til studentboliger. Dette har ført til en relativt begrenset bygging av studentboliger i regi av Studentsamskipnaden (Sit). Riktignok har det vært en svak positiv utvikling siden 2009. Sit har over tid hatt en ambisjon om en studentboligdekning på 20 prosent, noe kommunen støttet blant annet i siste boligprogram.

Figur 17 under viser at dekningsgraden for perioden 1981-2018 var høyest i 1984 med ca. 30 prosent, mens den i 2018 utgjorde 16,3 prosent. Det er fire større byggeprosjekter som har gjort seg gjeldende i det siste 10-året: riving og bygging av Nye Berg studentby i 2009-2010, bygging av

Teknobyen studentboliger på Elgeseter i 2011, bygging av Lerkendal studentby i 2014 og bygging via fortetting på Moholt i 2016-2017. Dette har resultert i en viss økning i dekningsprosenten til tross for at det har blitt flere studenter.

Figur 17: Utviklingen i studenter og studentboliger (Sit) for perioden 1983-2018



Kilde: Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim (Sit)

FORVENTET FREMTIDIG BEHOV

Statistisk sentralbyrå (SSB) har beregnet utviklingen i studenttallet frem til 2060 på nasjonalt nivå. Forutsatt at Trondheim opprettholder dagens andel av det samlede studenttallet i Norge, kan det utledes av denne fremskrivningen en økning på 8 568 studenter i Trondheim i løpet av de neste 40 år, som vist i figur 19 under. Disse fremskrivningene bygger på flere usikre antagelser og resultatene må derfor tolkes med varsomhet.

Per 2018 hadde Studentsamskipnaden (Sit) boliger til å bosette 6 061 studenter. Holdt opp mot et studentantall på 37 128 utgjorde dette 16,3 prosent. Dersom ambisjonen om 20 prosent dekningsgrad skulle vært oppnådd, måtte Sit hatt 1 365 flere boliger. Av figur 18 under fremkommer det at en studentutvikling som fremskrevet gi en ganske stor økning i boligbehov for både Sit og resten av markedet i tiden fremover.

Tabell 18: Beregnet økning i antall studenter i Trondheim og nødvendig økning i Sit-boliger og resten av markedet, med basis i 2018, forutsatt at Sit opprettholder andel (16,3 %) som i 2016.

	Basis	Økning (akkumulert)								
	2018	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Studenter	37 128	511	1 202	2 737	3 446	4 680	6 158	7 119	7 859	8 568
Sit boliger	6 061	83	196	447	532	746	1 005	1 162	1 283	1 399

Kilde: Statistisk sentralbyrå(fremskrivning av studentantall, 2017).

ROLLEFORDELINGEN I STUDENTBOLIGFORSYNINGEN

Studentboliger i offentlig regi er først og fremst et utdanningspolitisk tiltak for å bidra til å sikre lik tilgang på høyere utdanning uavhengig av alder, kjønn, geografiske, økonomiske og sosiale forhold. Den formelle rollefordelingen i å fremskaffe studentboliger kan beskrives slik:

- Staten gir tilskudd til bygging av studentboliger basert på søknader.
- Studentsamskipnaden har et operativt ansvar for selve byggingen og driften av studentboliger.
- Kommunen har som reguleringsmyndighet et ansvar for å legge til rette for tomter.

(Pöyry 2010, s. 25)

TILTAK SOM ANBEFALES

Som det følger av innledningen har bygging av studentboliger betydning for bolig- og byutvikling, næringsutvikling, samt transport og miljø. I et slikt perspektiv mener kommunedirektøren at det lønner seg for Trondheim som vertskommune å aktivt medvirke til at det bygges studentboliger og at disse kommer på hensiktsmessige steder. Kommunedirektøren vil tilrå at kommunen medvirker til dette via sin reguleringsmyndighet, ved å dokumentere behov for tilskudd overfor staten og gjennom bruk av kommunal forkjøpsrett av leiegårder.

Regulering av areal til studentboliger er kommunen sin formelle rolle i studentboligbyggingen. For å medvirke til at det bygges sentrumsnære studentboliger vedtok Bygningsrådet i 2014 at kommunens boligkrav i kommuneplanens arealdel kan fravikes for sentralt lokaliserte studentboliger etter en konkret vurdering av studentboligprosjektets samlede kvaliteter (bygningsrådet PS 0103/14, vedtatt 12.08. 2014)²⁰. I forbindelse med samlokaliseringen til et NTNU-campus får dette hensynet en økt aktualitet, og kommunedirektøren mener at prinsippene som følger av bygningsrådets vedtak må vektlegges i tiden fremover.

Statlig tildeler tilskudd for bygging av studentboliger til studentsamskipnader og i særlig tilfeller studentboligstiftelser kan motta statlig tilskudd for bygging av studentboliger. Tilskudd fordeles mellom stedene på basis av bolig- og studentsituasjonen og det stilles krav om at søker avgir sine vurderinger rundt dette²¹. I forbindelse med Studentsamskipnaden (Sit) sin søknad om tilskudd har Trondheim kommune brukt å skrive et støttebrev for å underbygge søknad om tilskudd. Kommunedirektøren ønsker å videreføre denne praksisen. For at tilskudd skal kunne gis, er det for 2019 satt en øvre kostnadsramme per hybelenhet på 926 100 kroner. Kommunedirektøren oppfatter at Sit opplever at det er krevende å holde seg innenfor kostnadsrammen og vil anmode statlige myndigheter til å øke kostnadsrammen.

²⁰ Bygningsrådet vedtok i 2014 at kommunens boligkrav i kommuneplanens arealdel kan fravikes for sentralt lokaliserte studentboliger etter en konkret vurdering av studentboligprosjektets samlede kvaliteter. I saksfremlegget som ligger til grunn for vedtaket blir det anført at det kan lempes på krav knyttet til orientering/utsyn, støy, uterom og parkering for slike boliger (bygningsrådet PS 0103/14, vedtatt 12.8. 2014).

²¹ Tilsagn om tilskudd fordeles blant annet basert på dekningsgraden for studentboliger på studiestedet, situasjonen på det private hybelmarkedet, antallet utenlandsstudenter og tilflyttede studenter ved studiestedet, samt andre særskilte faktorer knyttet til studiestedet (Retningslinjer for tilskudd til studentboliger fra Husbanken, HB 8. B 15, 19.10.2018).

Kommunal forkjøpsrett etter leiegårdsloven er en rettighet som utløses ved salg av en leiegård med fem eller flere boliger. Det er kommunen som avgjør om forkjøpsretten skal benyttes. Trondheim formannskap uttrykte 2017 i en uttalelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet at leiegårdsloven er viktig (formannskapet PS 149/17, vedtatt 07.06.2017). Primært er loven basert på hensynet om at leietakerne skal få kjøpe sin bolig, men den åpner også for at kommune eller studentsamskipnad kan overta. Kommunedirektøren mener at så lenge Trondheim praktiserer forkjøpsrett, bør denne fortsatt også gjelde for studentsamskipnaden. Studentsamskipnaden har ervervet to leiegårder via ordningen, sist gang i 2007.

TILTAK SOM ER VURDERT, MEN SOM IKKE ANBEFALES

Kommunedirektøren også vurdert kommunal tomtestøtte og fritak for eiendomsskatt, men vil ikke anbefale dette.

Kommunal tomtestøtte aktualiseres i forbindelse Husbankens vilkår for tilskudd til studentboliger. Dersom prosjektkostnaden per hybelenhet overstiger 926 100 kroner gis det ikke tilskudd. I en rapport fra et arbeidsutvalg nedsatt at Kunnskapsdepartementet er det anbefalt en prisjustert økning av både kostnadsrammen og tilskuddsbeløpet og at tomtekostnaden skal kunne holdes helt eller delvis utenfor kostnadsrammen. (Studentboliger i Norge 2018, s. 74). Studentsamskipnaden har ved flere anledninger anført at det er krevende og kostbart og bygge sentrumsnære studentboliger og har bedt kommunen vurdere konkrete tiltak eller støtteordninger, eksempelvis tomtestøtte. Siden tomtekostnaden skal tas med beregningen av prosjektkostnaden, kan en billig tomt fra kommunen bidra til at bygging skjer innenfor kostnadsrammen, slik at statlig tilskudd utløses. Dersom kommunen skal kjøpe tomt for videresalg til Studentsamskipnaden, må kjøpet skje til markedspris. Kommunedirektøren kan ikke se at kommunal støtte i form av subsidiert tomt gir noen tilleggsgevinster fremfor å gi kontantbidrag. Kommunedirektøren finner det imidlertid både praktisk og prinsipielt problematisk å prioritere økonomisk støtte til et formål som er et statlig ansvar.

Fritak for kommunal eiendomsskatt har studentsamskipnaden søkt om senest for 2019 men, men dette ble avslått av formannskapet under henvisning til at vilkårene for fritak ikke var til stede²² (formannskapet PS 0095/20, vedtatt 02.04.2020). Kommunen har fått og får henvendelser om fritak for eiendomsskatt fra eiere som leier ut boliger til ulike befolkningsgrupper som studenter, pensjonister, innvandrere, funksjonshemmede m.v. Ved vurdering om skattefritak må prinsippet om likebehandling ivaretas. Dersom tilsvarende eiendommer ikke fritas, kan heller ikke Sits studentboliger fritas. Et grovt anslag indikerer at en slik endring vil gi kommunen tapte skatteinntekter på cirka 10 millioner kroner, hvorav boligene til Studentsamskipnaden utgjør i underkant av 5 millioner kroner. I motsetning til de ovennevnte tiltakene som her er drøftet,

²² Studentsamskipnaden (Sit) har søkt om fritak fra eiendomsskatt. I henhold til eiendomsskattelovens § 7 og kommunens retningslinjer kan det innvilges fritak etter følgende kriterier:

- Virksomheten er ikke-kommersiell og gagnar kommunen eller det offentlige.
- Virksomheten arbeider innenfor livssyn, helse, sosialt arbeid, oppvekst, idrett og kultur

I saksutredningen ble det vurdert at Sit ikke utfører en oppgave som gagnar kommunen eller det offentlige i den forstand at de ikke leverer en tjeneste som er tillagt det offentlige. Det ble videre vist til at det ikke gis fritak for tilsvarende boliger og at et fritak for Sit ville bryte med likebehandlingsprinsippet. Bystyret avsto søknaden om fritak (bystyret PS 182/16, vedtatt 08.12.2016)

oppfatter ikke kommunedirektøren at fritak for eiendomsskatt er et tiltak som svarer på utfordringen med å skaffe flere studentboliger i regi av Studentsamskipnaden. Eiendomsskatt er en løpende driftsutgift og et eventuelt fritak fra denne avhjelper ikke den primære utfordringen som følger av at tilskuddsordningen for studentboliger har en øvre kostnadsramme.

6.4 Grunnlån for å fremme profesjonell utleie

Ordningen med grunnlån for privat utleie innebærer at privat utbygger kan tildeles grunnlån fra Husbanken for å bygge utleieboliger der kommunen får bestemme (tilvise) hvem som skal bo i inntil 40 % av boligene. Kommunen bestemmer til enhver tid hvor stor andel av tilvisningsboligene den ønsker å benytte. Kommunen er ikke part i leieforholdet.

HUSBANKEN GIR LÅN TIL PROFESJONELLE UMLEIERE

Husbanken etablerte i 2016 en ordning som innebærer at private aktører som bygger utleieboliger kan bli tildelt grunnlån. Oslo kommune har vært en pioner gjennom utvikling og bruk av ordningen. I tillegg er det blitt bygget slike boliger i Bergen, Tromsø, Bodø, Asker og Ringsaker. I perioden 2016 til 2019 har Husbanken til sammen finansiert bygging av 1 055 boliger, hvorav kommunene har tilvisningsrett til 40 prosent av boligene.

Motivasjonen for private utbyggere for å tiltre en slik ordning er at grunnlånet har rimelig rente og svært lang nedbetalingstid. Innenfor de knappe marginer som gjelder for anskaffelse og drift av utleieboliger kan ordningen bidra til å gjøre nye utleieboliger lønnsomme.

KAN FREMME PROFESJONELLE UMLEIEBOLIGER PÅ RETT STED

Slik kommunedirektøren ser det er det mulig å oppnå ulike boligpolitiske gevinster via denne ordningen. Ordningen kan medvirke til at det bygges utleieboliger som drives i profesjonell regi. Som nevnt i punkt 6.2 mener kommunedirektøren at det er boligpolitisk ønskelig å få reist en profesjonell utleiesektor. Som det også er påpekt er utleieboliger ofte av dårlig kvalitet. Dersom det bygges nye utleieboliger vil dette heve standarden i leiemarkedet. Leieboerforeningen støtter denne ordningen.

Siden kommunen kan bestemme hvor disse boligene skal bygges, er det mulig å lokalisere disse der det er ønskelig ut fra demografiske - og levekårshensyn. Kommunedirektøren mener det er naturlig å integrere ordningen som en del av kommunens strategi for anskaffelse av kommunale utleieboliger.

ORDNINGEN SKAL BENYTTES I TRONDHEIM

Formannskapet vedtok i 2017 at det skal etableres en ordning for etablering av private utleieboliger med kommunal tilvisningsrett. Vedtaket gir nærmere anvisninger for hvordan ordningen skal praktiseres. (formannskapet PS 0029/17, vedtatt den 07.03. 2017) Ordningen har hittil ikke blitt etablert på grunn av manglende kapasitet hos kommunedirektøren og i en situasjon med mange tomme kommunale utleieboliger har det ikke vært maktpåliggende å prioritere oppgaven. Kommunedirektøren mener at prinsippene i saken fremdeles er gyldige og kommunedirektøren vil se ordningen i sammenheng med plan for anskaffelse av kommunale boliger.

Kap. 7. Etablering av vanskeligstilte på boligmarkedet

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som har en utilfredsstillende bosituasjon og blant disse er de bostedsløse mest utsatt. Ingen skal måtte mangle tak over hodet. Beregninger viser at det finnes grupper som har for lav inntekt til å kjøpe egen bolig, men som samtidig har for høy inntekt for å kvalifisere til kommunal bolig. Det private leiemarkedet kan være et fullgodt alternativ for mange, men ikke nødvendigvis for varige leietakere. Rimelige utleieboliger i den tredje sektor kan derfor være en løsning, men dette bør i så fall initieres fra statlig hold. Svakheter i Husbankens bostøtte aktualiserer etablering av en kommunal bostøtte, men anbefales ikke siden varig husleiestøtte er et statlig ansvar. For at flere skal kunne eie egen bolig, bør potensialet i startlånordningen utnyttes bedre. Flere kommunale leietakere bør kunne kjøpe sin bolig. Det foreslås en fortsatt satsing på rådgiving og beboere i kommunale boliger skal tilbys en individuell boplan.

Kapittelsammendrag med mål og strategier

VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som har en utilfredsstillende bosituasjon ved at de enten har en uegnet bolig, står i fare for å miste boligen eller ved at de mangler bolig (bostedsløs). Bostedsløshet er den mest utsatte posisjon en person kan ha på boligmarkedet. Ofte dreier dette seg om personer som har utfordringer med rus og/eller psykiatri. Bostedsløshet kan deles inn i flere kategorier som det å mangle tak over hodet, være i midlertidig botilbud, være i fengsel/institusjon og mangle bolig innen to måneder før løslatelse/utskrivning, samt bo midlertidig hos venner, kjente eller slektninger. Trondheim hadde i den siste nasjonale kartleggingen lavest antall bostedsløse blant landets fem største byer, men antall bostedsløse bør reduseres ytterligere. Det bør være et mål at ingen skal mangle tak over hodet.

INNSATS MOT BOSTEDSLØSHET

Innsatsen mot bostedsløshet må skje på flere fronter. Kommunale utleieboliger er her et effektivt virkemiddel. Det er derfor viktig at tildeling kan skje raskt når behovet oppstår og det foreslås en maksimal ventetid på en måned for en kommunal bolig. Videre er det viktig med boliger som er tilpasset gruppens behov. Det bør særlig satses på småhus for personer med rusutfordringer og psykiske problemer. Bruken av midlertidig botilbud bør begrenses og kvaliteten i slike botilbud har stor velferdsmessig betydning og det må derfor stilles krav om at slike plasser følger de kvalitetskrav som staten har satt.

BOLIGKJØP OG ETABLERINGSBARRIERER

Det er viktig at selveie ikke bare blir forbeholdt de mest kjøpesterke, men at også vanskeligstilte skal kunne eie sin egen bolig. Det er derfor bekymringsfullt at stadig flere unge blir avhengig av økonomisk bistand fra familien for å kunne kjøpe egen bolig.

FALLER MELLOM STOLENE

Dagens boligmarked preges av historisk høye boligpriser der det kan være vanskelig for husstander med lave og midlere inntekter å nå opp. Kommunedirektøren har beregnet hvor høy inntekt som kreves for å kjøpe egen bolig. Beregninger for husstander på én person viser eksempelvis at en årlig inntekt på drøye 400 000 kroner, gir kjøpsmulighet til knappe 10 prosent av omsatte boliger av relevant størrelse. På den andre siden ligger øvre inntektsgrense for å oppnå kommunal utleiebolig på knappe 240 000 kroner. Sammenstillingen indikerer at det er et betydelig gap i "inntektskriterier" mellom kommunal utleiebolig og kjøpsmarkedet. Når det gjelder kriteriene for å oppnå privat leiebolig er det vanskeligere å fremskaffe konkret kunnskap om dette.

BOLIGER I DEN TREDJE SEKTOR

Som en term plasserer den tredje sektor generelt sett seg i et diffust felt mellom stat og marked. Behovet for tredje boligsektor kan innenfor et individperspektiv begrunnes ut fra at noen faller "mellom stolene", og at det er behov for virkemidler som favner et bredere lag av befolkningen. Det finnes en rekke eksempler både fra inn- og utland på at den tredje sektor har forsynt markedet med rimelige boliger. Felles for de eksemplene viser at den tredje sektor har vært basert offentlige subsidier eller en planlov som legger til rette sosial boligbygging. I Norge gir Husbanken ikke støtte til andre enn vanskeligstilte og slik bygging kan heller ikke initieres via planlovgivningen. Kommunen må derfor basere seg på å bære en slik kostnad selv. Etablering av en tredje boligsektor med rimelige utleieboliger vil kunne underminere selveierlinjen, føre til innelåsnings effekter, svarte markeder, samt kunne bli rammet av EUs regelverk om ulovlig statsstøtte. Dersom en tredje sektor med rimelige boliger skal etableres i Norge bør dette i så fall initieres av staten og her kan grep i planlovgivningen være et interessant spor.

BEBOEREIDE OMSORGSBOLIGER

De fleste beboereide omsorgsboligene er tilknyttet et helse- og velferdssenter, og boligene er organisert som borettslag. Boligene er bygget med tilskudd fra Husbanken og det er kommunen som bestemmer ut fra behov hvem som skal få kjøpe slik bolig (tilvisningsplikt). Ordningen har fungert slik at tilskuddet avskrives over tid og med dette også tilvisningsplikten og prisreguleringen. For å øke volumet av slike boliger er det politisk bestemt at Trondheim skal arbeide for å forlenge perioden med prisregulering og tilvisning. Videre skal denne være ubegrenset for nye prosjekter.

PRIATE BOLIGLØSNINGER FOR PERSONER MED TJENESTEBEHOV

Det rådende normaliserings- og integreringsprinsippet bygger på at flest mulig skal kunne bo i ordinære boliger og ta del i vanlige bomiljø og kommunal bolig skal ikke være førstevalget. De fleste av oss ønsker å bo hjemme så lenge som mulig. Det er i dag få utviklingshemmede som eier egen bolig, men i de senere årene har flere kjøpt egne leiligheter i borettslag og sameier, såkalte klyngeboliger. For de som har vedtak på tjenester kan enten få dette fra en personalbase i nærheten, eller kommunen kan etablere en personalbase i tilknytning til klyngeboligene. Kommunen kan også kjøpe leiligheter og leie ut til samme målgruppe. Leietakerne har også mulighet til å kjøpe boligene - "fra leie - til - eie". Kommunedirektøren vil prioritere dette arbeidet fremover.

STARTLÅNET

Startlånet er viktig virkemiddel for å fremme selveie for personer som ikke får lån i vanlig bank og som ikke har mulighet for å spare for å oppnå egenkapital. Reglene for tildeling ble fra statens side

spisset mot det å hjelpe de aller mest vanskeligstilte og ordningen er ikke lenger en ordning for førstegangsetablerere på boligmarkedet slik den var tidligere. Kommunedirektøren mener at det er viktig å utnytte det potensialet som ligger i startlånsordningen for å sette flere i stand til å eie egen bolig. I dag kommer dette til uttrykk gjennom en nedbetalingstid på opp til 50 år og fleksibel bruk av SIFO-satsene. For barnefamilier med trygdeytelser kan tilskudd være særlig aktuelt. Det foreslås å endre kommunens retningslinjer for startlån slik at fastrentebinding kan økes fra gjeldende fem, til ti år.

BOEBOERKJØP AV KOMMUNAL UMLEIEBOLIG

Beboerkjøp av kommunal utleiebolig av er ett av flere egnede virkemidler for å oppnå selveie som i tillegg gir kommunen en mulighet til å gjøre endringer i den kommunale boligporteføljen. Ordningen fungerer etter sin hensikt i den forstand at de som kjøper sin bolig blir boende og ytterst få kommer tilbake som kommunale leietakere. Det foreslås derfor at ordningen videreføres i nåværende form. Dette innebærer at kommunale leietakere i borettslag eller seksjonssameie kan få kjøpe boligen de leier til takstpris minus 50 000 kroner. Kommunedirektøren mener det er realistisk og ønskelig å fordoble antall årlige beboerkjøp fra dagens cirka 25 boliger til 50 boliger per år. Dette forutsetter økte ressurser til rådgivning og bistand til gjennomføring av kjøpet.

HUSBANKENS BOSTØTTE

Mens Husbankens bostøtte er rettet både mot selveiere og leietakere, gis kommunens sosialhjelp i hovedsak til de som leier bolig. Hensikten med bostøtten er at den skal kunne fungere som en varig ytelse. Det er derfor uhensiktsmessig at bostøtten gir en relativt dårlig utmåling for mange. Maksimum godkjent boutgift er en kritisk faktor i dagens ordning, siden boutgifter som overstiger dette ikke gir grunnlag for utmåling av bostøtte. Siden de faktiske husleiene i markedet i mange tilfeller overstiger de grenser Husbanken har satt, gir dette en systematisk underdekning i ordningen. Andelen bostøttemottakere med boutgifter over boutgiftstaket har økt vesentlig siden 2010. I de siste to årene er boutgiftstaket imidlertid økt, men ordningen er fremdeles ikke et tilstrekkelig supplement til husstander som har lave inntekter og høye boutgifter. Trondheim kommune bør derfor anmode staten om at boutgiftstaket heves ytterligere.

SOSIALHJELP OM HUSLEIESTØTTE

Tilsvarende som som Husbankens bostøtte, gjelder det også egne øvre grenser for boutgifter som det kan innvilges sosialhjelp for, og disse vedtas av bystyret. For boliger inntil tre rom ligger satsene noe under Husbankens satser, men større boliger ligger sosialhjelpssatsen noe høyere. Satsene fastsettes med hensyn til å være tilstrekkelig for å sikre egen bolig, at de ikke virker prisdrivende og innenfor rammen av kommunens budsjett. Det stilles strenge krav for å motta denne typen husleiestøtte, blant kreves det at husstanden benytter oppsparte midler og i prinsippet hele sin formue før slik støtte kan innvilges. I noen tilfeller aksepteres det at husstanden får beholde opparbeidet boligformue i en periode.

BØR DET ETABLERES EN KOMMUNAL BOSTØTTE?

Svakhetene i den statlige bostøtten, spesielt med henblikk på det lave boutgiftstaket, gjør slik at mange blir avhengig av supplerende sosialhjelp for å dekke sine boutgifter. Dette aktualiserer spørsmålet om å etablere en kommunal bostøtteordning. Kommunedirektøren mener at en

eventuell bostøtte ikke bør avgrenses til leietakere i kommunale utleieboliger, siden det vil fremstå som urettferdig å behandle husstander med lik økonomisk situasjon ulikt. Videre er det naturlig å holde husstander i eid bolig utenfor siden kommunale subsidier ikke bør brukes til privat formuesoppbygging. Tre modeller blir vurdert, men det konkluderes med å ikke etablere en kommunal bostøtte siden varig husleiestøtte primært er et statlig ansvar. Dersom det likevel skal etableres en egen bostøtte i Trondheim vil kommunedirektøren tilrå en modell som bygger på Husbankens bostøtte. Dette kan skje ved at boutgiftstaket heves med 2 000 kroner og at ordningen innrettes mot barnefamilier og personer som ble ufør i ung alder. Dette vil koste cirka 8 millioner kroner i året.

KOMMUNAL BOLIGRÅDGIVNING

Kommunen har ansvar for å medvirke til å skaffe bolig for vanskeligstilte som selv ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet og rådgivningsarbeidet skal prioriteres også i tiden fremover. Helse- og velferdskontorene som har ansvaret for behandling av søknader om kommunale boliger gir boligrådgivning i kontakt med boligsøkere, både nye søkere, de som søker om bytte av bolig og de som søker om forlengelse av leieforhold. NAV-kontorene har ansvaret for midlertidig botilbud, og møter de som er uten bolig. NAV har i tillegg ansvaret for informasjon og råd og veiledning om alle boligvirkemidler. For barnefamilier som leier kommunal bolig gis det nå tilbud om å utarbeide en "Individuell boplan" for å medvirke til en trygg og god fremtidig boligsituasjon. For folk flest er kjøp av bolig det største enkeltkjøpet i livet og boligformue utgjør den største andelen av formuen. Kommunedirektøren foreslår at det etableres en rådgivningsgruppe, som bistår ved kjøp av bolig, og som består av representanter fra aktuelle enheter ut fra søkers behov for veiledning og tilpasning.

Mål for boligetablering for vanskeligstilte

Antall bostedsløse skal reduseres og ingen skal mangle tak over hodet.

De boligsosiale virkemidlene skal benyttes aktivt og på en målrettet måte. Husstander med svak økonomi eller oppfølgingsbehov skal kunne skaffe og beholde en egnet eid eller leid bolig.

Flest mulig av de som ønsker det skal ha mulighet til å eie egen bolig.

Tiltak 2020-2024:

Midlertidig botilbud

Midlertidig botilbud skal unntaksvis benyttes, og gjennomsnittlig botid skal maksimum være 20 dager. Alle midlertidig botilbud skal oppfylle statens kvalitetskrav.

Ventetid på kommunal utleiebolig

Gjennomsnittlig ventetid for tildeling av kommunal bolig skal være maksimum en måned fra da vedtak er fattet. Gjennomsnittlig ventetid for tildeling av bolig i bofellesskap for utviklingshemmede skal være inntil 6 måneder innen 2022.

Rimelige utleieboliger i den tredje sektor

Trondheim kommune skal anmode statlige myndigheter om å vurdere ulike tiltak for å medvirke til etablering av rimelige utleieboliger i den tredjes sektor, herunder kan endringer i planlovgivningen

være et alternativ.

Startlån

Potensialet i startlånsordningen skal utnyttes gjennom videreføring av gjeldende praksis med:

- nedbetalingstid inntil 50 år
- skjønnsmessig bruk av SIFO-satsene
- tilskudd til etablering skal vurderes og særlig for barnefamilier.

Videre innarbeides i retningslinjene for startlån om mulighet for inntil 10 års rentebinding.

Saksbehandlingstid skal i gjennomsnitt være en måned.

Sosialhjelp til husleie

Satsene for sosialhjelp til dekning av boutgifter skal være nøktern, men tilstrekkelig til å skaffe en egnet bolig i det private markedet.

Beboerkjøp av kommunal utleiebolig

Ordningen der leietaker i kommunal utleiebolig i borettslag eller seksjonssameie kan kjøpe sin bolig videreføres i sin nåværende form. Gjennom en forbedret råd og veiledning og økt saksbehandlingsskapasitet skal antall salg til leietaker økes til 50 boliger per år.

Husbandens bostøtte

Trondheim kommune skal anmode statlige myndigheter om at boutgiftstaket for bostøtten heves slik at det aksepteres boutgifter som er bedre i samsvar med prisene i markedet.

Beboereide omsorgsboliger

Beboereide omsorgsboliger som er finansiert med investeringstilskudd fra Husbanken skal ha en tidsbegrenset prisregulering og tilvisningsrett, slik at tilskuddet kommer til gode for fremtidige kjøpere.

Boligrådgivning

Alle som søker om kommunal bolig, bytte av bolig og forlengelse av leieforhold skal tilbys samtale før behandling av søknaden.

Søkere til startlån skal gis rådgivning for å medvirke til kjøp av bolig som er i god stand og tilpasset behovet.

Individuell boplan

Alle leietakere i kommunale utleieboliger skal gis tilbud om "Individuell boplan" - med mål om en trygg og god fremtidig boligsituasjon.

7.1 Hvem er vanskeligstilt på boligmarkedet?

VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET

Vanskeligstilt på boligmarkedet er i boligutredningen fra 2011 definert slik:

Vanskeligstilt på boligmarkedet er personer som ikke har mulighet til å skaffe seg og/eller opprette en tilfredsstillende bosituasjon på egen hånd. (NOU 2011: 2011:15, Rom for alle, s. 39)

En utilfredsstillende bosituasjon er videre definert som vist i gul boks under. Det finnes ingen oversikt som viser hvor mange som totalt er vanskeligstilt i Trondheim etter denne definisjon. Når det gjelder de som er uten bolig (bostedsløse), blir disse talt i forbindelse med de nasjonale kartleggingene av bostedsløshet.

Utilfredsstillende bosituasjon:

Uegnet bolig/bomiljø: fukt, råte, trangbodd, utilpasset funksjonsnivå, truende omgivelser

Står i fare for å miste boligen: kastet ut av leid bolig, tvangssalg av eid bolig, høy boutgiftsbelastning

Uten bolig (bostedsløse): sover ute, midlertidig botilbud, fengsel/institusjon og uten bolig 2 mnd. før løslatelse/utskrivelse og opphold hos venner og kjente.

(NOU 2011: 2011:15, Rom for alle, s. 40)

Det er viktig å fremheve at begrepet “vanskeligstilt på boligmarkedet” er en normativ størrelse. Medby og Kvinge knytter gruppen til personer som er omfattet av offentlige tiltak eller program. Er det et sterkt fokus på enkeltgrupper i en periode vil kanskje disse allment oppfattes som vanskeligstilte. (Medby og Kvinge 2011, s. 26)

BOSTEDSLØSE

Bostedsløshet er den mest utsatte posisjon en person kan ha på boligmarkedet. Ofte dreier dette seg om de mest sårbare gruppene blant oss. I bystyresak om boligpolitisk plan i 2019 vedtok bystyret at følgende skulle belyses bedre:

“1. Kommunen skal ha som mål at alle skal ha et sted å bo. Bystyret kan ikke se at boligpolitisk plan har mål om å ikke ha bostedsløshet i Trondheim”

(bystyret PS 101/19, vedtatt 29.08.2019)

Bostedsløshet er i norsk sammenheng definert ved fem situasjoner som er beskrevet i tabell under. De bostedsløse er ofte svært svakstilt og har gjerne sammensatte behov. Kommunedirektøren mener det fortsatt bør være en prioritert oppgave å motvirke bostedsløshet. Det er foretatt seks nasjonale kartlegginger av bostedsløse i Norge. Den første undersøkelsen var i 1996, mens den siste ble gjennomført i 2016 (Dyb m.fl. 2017, s. 15). Kartleggingene viser at antall bostedsløse i Trondheim har blitt redusert fra 350 personer i 2012 til 146 personer i 2016. Trondheim ligger omtrent på landsgjennomsnittet med 0,78 bostedsløse pr 1 000 innbyggere. Blant landets fire største byer ligger Trondheim lavest, og har en relativt lav andel gjennom alle kartleggingene slik figur 19 under viser.

Tabell 19: Bostedsløse i landets fem største byer

Kommuner	Bostedsløse pr. 1000 innbyggere					
	1996	2003	2005	2008	2012	2016
Oslo	5,14	2,45	2,35	2,68	2,24	1,44
Bergen	3,38	3,03	3,22	2,66	2,34	1,75
Trondheim	2,27	2,45	1,62	1,32	2,00	0,78
Stavanger	2,43	2,04	1,65	1,77	2,31	0,84
Alle	4,01	2,56	2,42	2,36	2,23	1,35

Kommunedirektøren har fått kartlagt hvordan de 146 bostedsløse i Trondheim i 2016 fordeler seg på de fem ulike situasjoner av bostedsløshet som vist i tabell 20 under:

Tabell 20: *Typene av bostedsløshet i Trondheim 2016*

Situasjoner for bostedsløshet	Totalt
Situasjon 1. Mangler tak over hodet for kommende natt, sover ute	..
Situasjon 2. Midlertidig botilbud, natthjem, hospits, hotell m.v.	53
Situasjon 3. I fengsel uten bolig 2 mnd før løslatelse	..
Situasjon 4. Institusjon uten bolig 2 mnd før utskrivning	22
Situasjon 5. Midlertidig hos venner, kjente eller slektninger	49
Annet (befinner seg i situasjon 1-5 over, men uviss hvilken)	12
Totalt (Alle bostedsløse)	146

*Situasjon 1-5 er her gjengitt i kortform. For en fullstendig beskrivelse, se NIBR 2017:3, s. 33!
 Kategorier med færre enn fem personer er på grunn av personvern hensyn vist slik i tabellen: " .."
 Kilde: NIBR /Oslo Met egne kjøring for Trondheim kommune på basis av bostedsløshetsundersøkelsen 2016*

Tabellen over viser at tallet for personer uten tak over hodet (situasjon 1), er færre enn fem personer. Etter sosialtjenesteloven er kommunen pliktig til å skaffe folk "tak over hodet", slik at ingen skal ufrivillig behøve å sove ute. Selv om dette er en åpenbar plikt for kommunen, mener kommunedirektøren at dette bør innarbeides som et mål at ingen skal mangle tak over hodet.

Når det gjelder midlertidig botilbud (situasjon 2), er dette en lovpålagt oppgave, men det foreligger ingen lovfestet rett til varig bolig og heller ikke noe rettskrav om ikke å ha bostedsløse i henhold til den nasjonale definisjonen. Midlertidig botilbud er et legitimt og viktig virkemiddel til bruk i akutte situasjoner. Det er derfor verken realistisk eller ønskelig å avvikle bruken av disse. Det er imidlertid viktig at midlertidig botilbud ikke blir en erstatning for varig bolig og at botiden er kort (jf pkt 7.2)

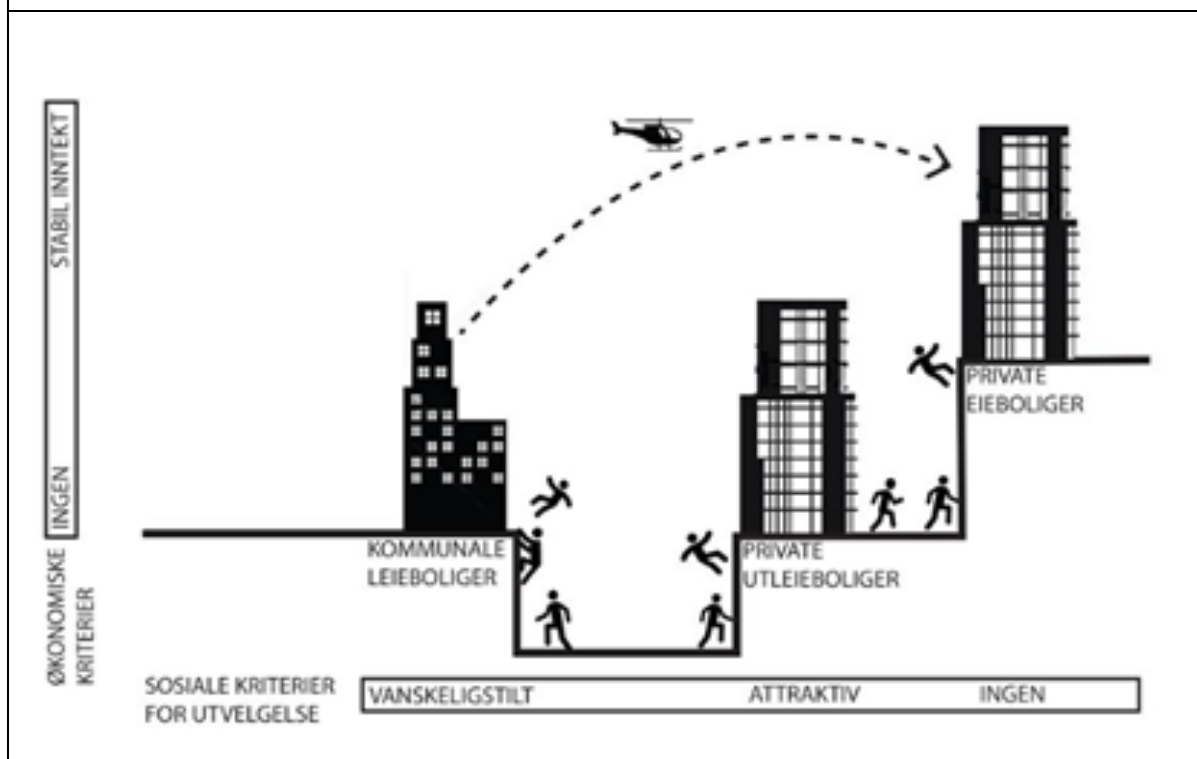
Personer i fengsel og institusjon (situasjon 3 og 4) regnes også som bostedsløse dersom disse er uten bolig to måneder før løslatelse. Kommunedirektøren erfarer at de fleste av disse oppnår bolig før løslatelse/utskrivning skjer, slik at antall personer som faktisk mangler bolig innenfor denne gruppen er reelt sett lavere. Det vil være en lite effektiv bruk av boliger å la en bolig over tid stå tom i påvente av en fremtidig innflytting.

FALLER MELLOM STOLENE

Dagens boligmarked preges av historisk høye boligpriser der det kan være vanskelig for husstander med lave og midlere inntekter å nå opp. På den andre siden skal de kommunale boligene tilbys personer som er særskilt vanskeligstilt i boligmarkedet. Et sentralt spørsmål blir da om det finnes personer som verken oppfyller kravene for kommunal bolig eller klarer å skaffe seg bolig i den private leiesektoren. En slik teoretisk sammenheng er vist i figur 21 under.

Figur 21: Mekanismer som gjør slik at noen faller mellom stolene

Kommunale utleieboliger er strengt behovsprøvd. Svak økonomi alene er ikke kvalifiserende for boligtildeling. Søkere som blir avslått kommunal utleiebolig blir henvist til det private boligmarkedet og for de fleste blir leie av privat bolig alternativet. **Privat leid eller eid** bolig oppnås gjerne gjennom stikk motsatte betingelser enn i det kommunale leiemarkedet. Det private boligmarkedet er en konkurransesituasjon. For å kunne hevde seg i budrunder må inntekten være stabil og tilstrekkelig høy. For den som skal finne en privat leiebolig er det en fordel å bli oppfattet som en attraktiv leietaker. Det er påvist at det forekommer ulike former for sosial diskriminering i leiemarkedet. Studenter og jobbflyttere kan ha et fortrinn fremfor personer med ulik problematikk. Sosial diskriminering er imidlertid ikke et tema i kjøpemarkedet, siden selger som oftest vil være likegyldig med tanke på hvem som kjøper boligen. For grupper som diskrimineres på leiemarkedet kan overgangen fra kommunal bolig til privat boligsektor gjerne skje ved kjøp av bolig siden diskriminering ikke skjer i salgsmarkedet.



Kommunaldirektøren har gjennomført analyser som viser at det er personer som faller mellom stolene i markedet. I punkt 7.3 under blir det drøftet hvor høy inntekt som kreves for å kjøpe egen bolig. Beregninger for husstander på én person viser eksempelvis at en årlig inntekt på drøye 400 000 kroner, gir kjøpsmulighet til knappe 10 prosent av omsatte boliger av relevant størrelse. På den andre siden ligger øvre inntektsgrense for å oppnå kommunal utleiebolig på knappe 240 000 kroner. Sammenstillingen indikerer at det er et betydelig gap i "inntektskriterier" mellom kommunal utleiebolig og kjøpsmarkedet. Når det gjelder kriteriene for å oppnå privat leiebolig er det vanskeligere å fremskaffe konkret kunnskap om dette. Det finnes riktignok spredte undersøkelser som blant annet sier at det foregår diskriminering i leiemarkedet (jf. punkt 6.2)

KOMMUNALE UMLEIEBOLIGER - ET BOLVERK MOT BOSTEDSLØSHET

Kommunale utleieboliger er et sentralt virkemiddel mot bostedsløshet. Kommunale utleieboliger kan være nødvendig for personer med behov for en tilrettelagt bolig, eventuelt med oppfølgingstjenester. Dette kan være grupper som ikke får dekket sitt boligbehov i det ordinære boligmarkedet. Kommunal bolig er et effektivt virkemiddel til bruk der bostedsløshet har oppstått. I slike situasjoner er det viktig at kommunal bolig tilbys når behovet oppstår. Kommunedirektøren mener derfor at gjennomsnittlig ventetid for tildeling av kommunal bolig ikke bør overstige en måned. Gjennomsnittlig ventetid for tildeling av bolig i bofellesskap for utviklingshemmede skal være inntil 6 måneder innen 2022. Det er også viktig at kommunen har et botilbud for grupper som er utsatt for bostedsløshet. I punkt 9.2. blir spesielle boligløsninger for personer med rusutfordringer og psykiske problemer tematisert. For å komme i tettere dialog med søkere til kommunal utleiebolig mener kommunedirektøren at alle som søker om kommunal bolig, bytte av bolig og forlengelse av leieforhold tilbys samtale før behandling av søknaden.

Bekjempelse av bostedsløshet skjer på ulike hold og det er viktig å understreke at kommunal bolig kun er ett av flere virkemidler. NAV Lerkendal kartla i 2018 hvilken situasjon personer befant seg i etter endt opphold i midlertidig botilbud. Det var totalt 70 personer som ble registrert, og disse befant seg i følgende situasjoner: privat bolig (40%), kommunal bolig (25 %), annen midlertidig bolig (14 %), familie/kjente (3 %), institusjon (1 %) og ikke oppgitt (15 %).

7.2 Midlertidig botilbud

Midlertidig botilbud er et tiltak for personer som selv ikke greier å skaffe seg et sted å bo. Botilbudet skal avhjelpe akutt bostedsløshet av ulike årsaker.

HVORFOR MIDLERTIDIG BOTILBUD?

Kommunen har ansvaret for midlertidig botilbud etter § 27 i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven), og det er NAV som forvalter ordningen. For de som ikke har egen bolig, skal NAV, i samarbeid med helse- og velferdskontorene, igangsette tiltak slik at bruker av tjenesten kan etablere seg i egen bolig så snart det lar seg gjøre.

FÆRREST MULIG SKAL OPPHOLDE SEG I MIDLERTIDIG BOTILBUD

Opphold i midlertidig botilbud er ikke en ønsket tilstand. I noen grad skyldes slike opphold at personer kommer ut for hendelser det er umulig å verge seg mot. Dette kan dreie seg om personer som må fraflytte sitt hjem eksempelvis på grunn av vannskade, brann og utkastelse fra bolig. Den største gruppen som benytter midlertidig botilbud er personer uten andre kjente problemer enn at de er i en akutt boligmangel. Bruk av midlertidig botilbud er også et uttrykk for at noen personer ikke klarer å finne varig løsning innenfor dagens boligmarked. Dette kan typisk dreie seg om personer som har utfordringer med rus og psykiske problemer og som gjerne har et oppfølgingsbehov. Tabell 22 under viser antall i midlertidig botilbud i ASSS-kommunene. For å gjøre kommunene sammenlignbare med hverandre er det i tabellen også vist antall i midlertidig botilbud per 1 000 innbyggere.

Tabell 22: Husstander i midlertidig botilbud blant ASSS-kommuner i 2018

	Bergen	Bærum	Drammen	Fred.stad	Kr.sand	Oslo	Sandnes	Stavanger	Tromsø	Tr.heim
Antall	395	140	79	66	136	912	132	203	148	216
Pr. 1000 husst.	2,8	2,6	2,5	1,8	3,2	2,6	4,1	3,3	3,9	2,1

Tabellen over viser at Trondheim hadde 216 husstander i midlertidig botilbud og at dette utgjorde 2,1 person per 1 000 husstand. Dette er lavt i forhold til de andre ASSS kommunene. Bare Fredrikstad hadde relativt færre i midlertidig botilbud enn Trondheim.

BOTIDEN I MIDLERTIDIG BOTILBUD BØR VÆRE KORTVARIG

Midlertidig botilbud er ikke ment å vare over tid. Bolig for velferd, Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014-2020) sier at midlertidig botilbud bare unntaksvis skal benyttes av barnefamilier og unge, og at slike tilbud ikke skal vare mer enn tre måneder. Trondheim kommunen har en målsetting om en gjennomsnittlig botid på maks 20 dager, og oppholdet skal ikke vare i mer enn tre måneder. Kommunal utleiebolig er det fremste virkemidlet for å bringe personer ut av midlertidig botilbud. Den tiden det tar fra innvilget søknad om kommunal bolig til innflytting i bolig bør derfor ikke overstige en måned. De ovennevnte målsettingene er allerede innarbeidet i handlings- og økonomiplan 2019-2022 og foreslås videreført gjennom boligpolitisk plan.

KRAV TIL KVALITETEN I MIDLERTIDIG BOTILBUD

Kommunen har tidligere benyttet tilbud som ikke tilfredsstillte kvalitetskravene i statens veileder. Veileder for kvalitetskrav til midlertidig husvære etter lov om sosiale tjenester § 4-5 (Rundskriv U-5/2003) sier at det er ønskelig at kommunene har en kvalitetsavtale for slike tilbud. Det er opplyst flere forhold som en slik avtale bør inneholde, blant annet mulighet for matlaging, vask av tøy og opprettholde et sosialt nettverk. Videre stilles det krav om at botilbudet for barnefamilier skjerpes hvis det skal benyttes til barn og unge, og tilbudet ikke må være stigmatiserende. Kommunaldirektøren vil heretter stille samme krav til kommunens tilbud slik at de er i henhold til statens veileder. Denne praksisen er innarbeidet fra 2019.

KOSTNADER VED BRUK AV MIDLERTIDIG BOTILBUD

Tabell 23 under viser kommunens kostnader for midlertidig botilbud. I 2019 var det et forbruk i underkant av 7 millioner fordelt på 274 brukere ved bruk av midlertidig botilbud. I perioden 2016 - 2017 var det en stor nedgang som har sammenheng med et eget prosjekt finansiert av staten. Her ble det satt inn stor innsats for å få bistå brukere av ordningen til å skaffe egen bolig. Tallene økte igjen i 2018 og dette kan ses i sammenheng med opphør av de statlige midlene til dette arbeidet.

Tabell 23: Kommunens kostnader ved bruk av midlertidig botilbud i perioden 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Kroner i millioner	6,49	3,66	3,12	4,58	6,98
Personer	198	165	114	216	243

Tallene illustrerer at det nødvendig med god og tett oppfølging av de som benytter midlertidig botilbud slik at oppholdet blir kortest mulig. En innsats her gir sparte utgifter for kommunen og økt

velferd for den enkelte. Kommunedirektøren vil prioritere arbeidet med rådgivning for gruppen i tiden fremover.

7.3 Boligkjøp og etableringsbarrierer

I forbindelse med tidligere fremleggelse av boligpolitisk plan i 2019 vedtok bystyret at blant annet følgende skulle belyses bedre:

“Hvordan boligpolitisk plan kan sette flere i stand til å eie sin egen bolig og ikke kun styre sosial boligpolitikk gjennom kommunale utleieboliger.”

(bystyret PS 101/19, vedtatt 29.08.2019)

Hovedhensikten med dette punktet er å beskrive hvilke muligheter husstander innenfor ulike inntektsgrupper har til å kjøpe egen bolig. Dette danner et grunnlag for drøfting av ulike tiltak for å medvirke til at flere skal kunne kjøpe sin egen bolig.

NORGE ER ET SELVEIERLAND

I Norge eier nærmere åtte av ti husstander sin egen bolig. Tall for Trondheim viser at 69 prosent av husstandene i Trondheim eier sin egen bolig. Dette er på samme nivå med Oslo (69 %) og omtrentlig likt Bergen (71 %). Mindre byer og tettsteder har gjerne en høyere eierandel. (SSB 2018, tabell 11084) Siden SSB gjennom tidene har endret metode for sin dataproduksjon når det gjelder eie- og leieandel, er det ikke mulig å gi en nøyaktig beskrivelse av utviklingen. Basert på foreliggende statistikk er det ikke grunnlag for å hevde at fordelingen mellom eie og leie har endret seg vesentlig i Trondheim i de siste 15 årene. I EU-landene er selveie mindre utbredt enn i Norge og utgjør i gjennomsnitt 69 prosent blant medlemslandene²³.

POLITISK BEGRUNNET

Etter krigen ble det en tilnærmet tverrpolitisk enighet om å fremme selveie (Kjøsterud 2005, s. 28 / Sørvoll 2017, s. 204). Selveie har blitt sett på både som et ideologisk mål og som et middel for å oppnå velferd. Det er forutsatt at selveie bidrar til trygghet og innflytelse for den enkelte, og at den som eier sin egen bolig forvalter og vedlikeholder bygninger og nærmiljøet på en måte som også gagnar samfunnet som helhet. Imidlertid har det historisk vært ulike synspunkt om hvordan selveie skal oppnås og hvilken organisering eiesektoren skal ha.

FLERE SKAL KUNNE EIE

Videre har det vokst frem en erkjennelse om at ulike grupper som tidligere var henvist til livslangt leie, i stedet kan eie sin egen bolig. Det er gjort flere studier for å beregne eierskapspotensialet for vanskeligstilte og husstander med lav inntekt. I 2011 fant Årland at blant mottakere av bostøtte kunne en svært høy andel som bodde i leieboliger ha økonomisk mulighet til å bli boligeiere²⁴

²³ Til sammenlikning utgjør eieandelen i Sverige 65 prosent, mens den i Danmark utgjør 62 prosent. Lavest er eierandelen i Tyskland med 52 prosent. Blant landene med spesielt høy eierandel finner vi de Østeuropeiske landene som Romania, Litauen, Kroatia og Slovakia der 90 prosent eller mer eier sin egen bolig. (Eurostat 2016)

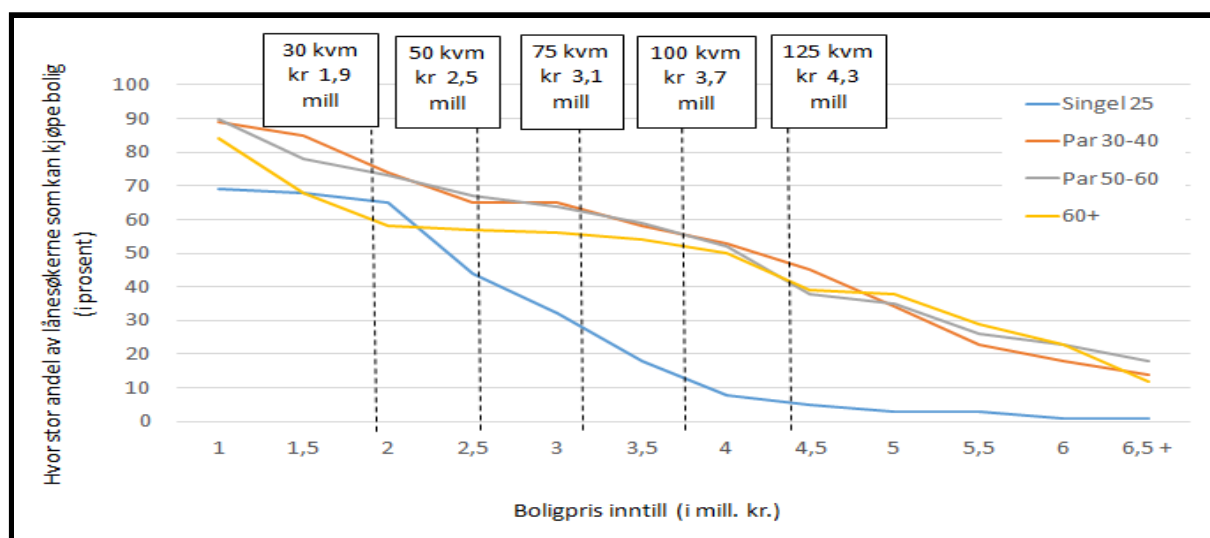
²⁴ Undersøkelsen beregnet eierpotensial for bostøttmottakere i leid bolig i første termin i henholdsvis 2006, 2007, 2008 og 2009. Deretter fulgte undersøkelsen husholdningene som kunne bli eiere frem til siste termin 2011. Den estimerte sannsynligheten for å kunne forbli eier i hele analyseperioden lå på 97-98 % for alle fire kohortene. Når et utgiftssjokk på 100 000 kroner ble introdusert ble sjansen for å forbli eier i hele perioden redusert til 70 % for 2008- og 2009-kohortene, 45 prosent for 2007- kohorten og 35 prosent for 2006-kohorten.

(Årland 2011, s. 30-31). Kommunens satsing på rådgivning inn mot det private boligmarkedet bygger nettopp på en slik tankegang. Trondheim kommune har en ordning som gir leietakere i kommunale boliger mulighet til å kjøpe den boligen de bor i og ordningen har bidratt til at flere blir selvereiere og til bostabilitet²⁵. I NOU - På lik linje - som omhandler grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming, blir det anbefalt at gruppen skal kunne ha mulighet til å eie sin egen bolig (NOU 2016: 17). Kommunedirektøren mener at Trondheim kommune bør støtte opp under selveierlinjen. Strategiplanen En bedre hverdag for alle skisserer tiltak for at andelen utviklingshemmede som eier egen bolig skal økes (bystyret PS 149/19, vedtatt 17.10.2019).

KJØPSEVNE BLANT LÅNESØKERE

Figur 24 under hvilke priser ulike husstandstyper som søker om lån i privat bank har råd til å betale. Figuren viser også gjennomsnittspriser på omsatte bruktboliger innenfor visse størrelser. Det er særlig én-personshusholdninger som sliter med å skaffe seg bolig, men også mange to-persons husholdninger kan ha utfordringer med å skaffe en bolig som står i et høvelig forhold til husstandens størrelse. Siden det å fremme en lånesøknad gjerne er basert på en viss forventning om å bli innvilget lån, ligger det en seleksjon av husstandene i disse tallene. Figuren reflekterer derfor ikke et tverrsnitt av befolkningen.

Figur 24: *Kjøpsevne (gjennomsnitt) blant ulike type husstander i Trondheim (2017) og boligpriser (gjennomsnitt) i Trondheim for et utvalg boligstørrelser (2016) som har søkt om boliglån i privat bank.*



Kilde: Kjøpsevne: eiendomsmegler1 / Boligpriser: eiendomsverdi.no.

“KJERNEPERSONELLS” KJØPSEVNE

En by er avhengig av arbeidskraft som kan ivareta viktige samfunnsfunksjoner. De som skal utføre dette arbeidet omtales gjerne som kjernepersonell (“key-workers”) og gruppen har gjerne lave til moderate lønninger (Yates 2005 i Gurran m.fl. 2018, s. 6). Det synes å være en allmenn oppfatning av

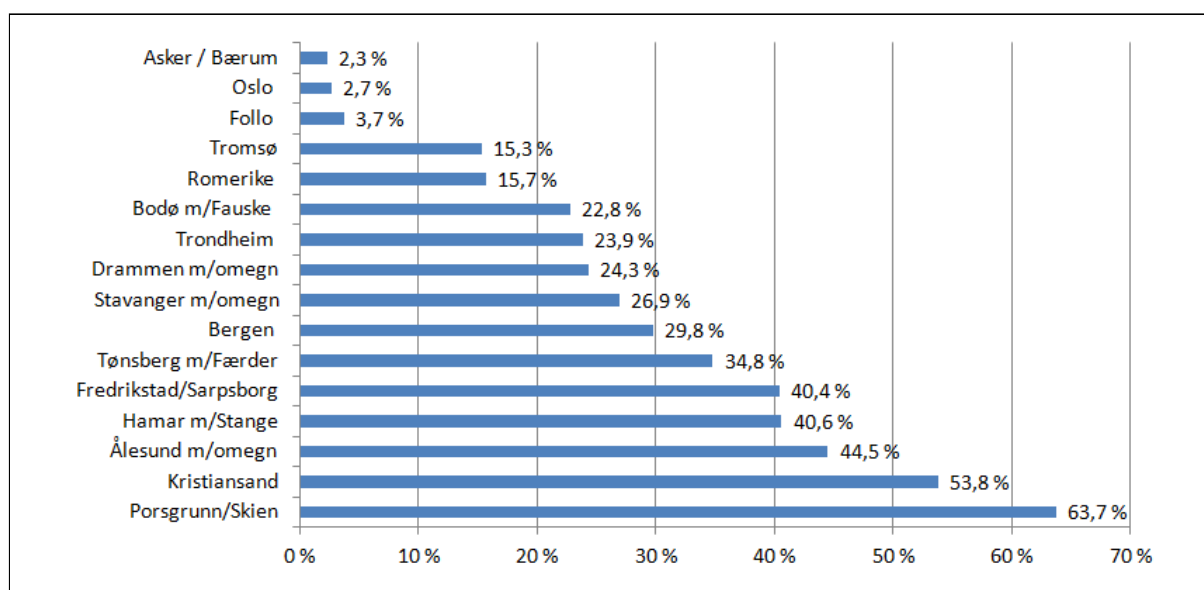
²⁵ NTNU Samfunnsforskning gjennomførte et forskningsprosjekt i 2019 som viser at å eie bolig har gitt bostabilitet. Informantene som deltok i prosjektet kjøpte den kommunale boligen i tidsrommet 2010-2013. Undersøkelsen viser at 92 % av informantene fortsatt er boligeiere, og 69% av dem bor fortsatt i den kommunale boligen de kjøpte.

at det er problematisk dersom menneskene som "holder hjulene i gang" i en by, ikke har råd til selv å bo i byen. Forholdet har både en velferdsmessig, miljømessig og beredskapsmessig side. I Storbritannia har myndighetene etablert ulike finansielle ordninger for å medvirke at personer i nøkkelposisjoner får tilgang til rimelig leid eller eid bolig ("key-worker schemes").

RIMELIG-BOLIG-INDEKS

En vanlig måte å vurdere tilgang på eid bolig er å kartlegge hvor stor andel av omsatte boliger som har en pris en husstand har inntekt nok til å betale via lån ("housing-affordability ratio"). En norsk avledning av denne metoden er utviklet av Eiendom Norge og omtales som "sykepleier-indeksen" og "familie-indeksen". Resultater fra sykepleier-indeksen er vist under i figur 25 under. Denne viser at en sykepleiers årslønn gir mulighet til å tiltre bare 2,7 prosent av omsatte boliger i Oslo. Dette funnet har skapt debatt om hvorvidt det har blitt vanskelig å kjøpe bolig for "folk flest". I Trondheim kan en sykepleier tiltre 23,9 prosent av alle omsatte boliger.

Figur 25: Hvor stor andel av boligomsetningen en singel sykepleier kunne kjøpe i 2019



Kilde: Eiendom Norge 2019

Sykepleierindeksen som er gjengitt over er en forenkling som ikke fanger hele bildet. For det første problematiserer indeksen ikke det faktum at boligkjøper må ha 15 prosent egenkapital. For det andre beregner indeksen hvor stor andel av *alle* omsatte boliger sykepleieren kan kjøpe. I praksis er det neppe relevant å vurdere kjøpeevnen til en husstand på én person mot store boliger som også inngår i boligprisstatistikken.

På basis av grunnprinsippene i sykepleierindeksen har kommunaldirektøren utviklet en egen variant som både hensyntar egenkapitalkravet og boligbehovet. Denne utregningen skjer i tre trinn:

Trinn 1: Beregning av hvor stort lån som kan betjenes ut fra en gitt inntekt.

- Trinn 2: Beregning av antall år som må spare for å oppnå nødvendig egenkapital for kjøp av dyreste bolig som kan betjenes via lån (trinn 1).
- Trinn 3: Beregning av hvor stor andel av boligene av relevant størrelse som kan kjøpes gitt betjeningsevne til lån (trinn 1) og oppspart egenkapital (trinn 2).

En usikkerhet med denne modellen er at boligprisene vil endre seg til det tidspunkt at egenkapitalen er opptjent. Det imidlertid vanskelig å ha formodninger om hvordan disse endringene vil fortone seg og dette er ikke hensyntatt i modellen.

Indeksen beregnes som vist i tabell 26 under. Den viser at en person med inntekt tilsvarende en sykepleiers gjennomsnittslønn vil kunne låne i underkant av 2,6 millioner kroner. Innenfor et normalt husholdningsbudsjett (SIFO-satser) og med boutgifter tilsvarende en leid bolig på 30 m² (SSB), er det mulig å spare omtrent 10 000 kroner i måneden. Det vil ta i underkant av 3 ½ år for å oppnå nødvendig egenkapital på 15 prosent av kjøpesummen. Lånerammen og egenkapital muliggjør tilsammen kjøp av bolig til knappe 3 millioner kroner (Eiendom Norge). Dersom denne kjøpesummen holdes opp mot boligprisstatistikken, er det mulig å kjøpe 81,2 prosent av alle omsatte boliger i størrelsen 40-60 m².

Tabell 26: Hvor stor andel av boligomsetningen 40-60 m² en singel sykepleier kunne kjøpe i 2019

<i>Husholdningsbudsjett singel sykepleier</i>		
Brutto lønn	549 960	45 830 (SSB)
Skatt, husholdningskostnader og andre faste kostnader		
- skatt	165 416	13 785 (Skatteetaten)
- faste utgifter	46 800	3 900 (8,5 %, Eiendom Norge)
SIFO	114 120	9 510 (SIFO, mann 20-50 år)
Leiekostnad bolig	99 492	7 900 (LMU, bolig på 30 m ²)
Sum utgifter	425 828	35 095
Maks sparing til egen bolig	124 132	10 735
Maks evne til å betjene lån	223 624	18 635
<i>Maksimal boliglån</i>		
§3 Betjeningsevne og §7 avdrag		
Maksimalt til å betjene lån per måned		18 635
Boliglånsrente inkludert stresstest 5 prosent	7,50%	
Nedbetalingstid (år)	30	
Maksimalt lånebeløp §3, §7 og normal bankpraksis		
		2 665 183
§4 Gjeldsgrad	5x årsinntekt	2 749 800
- Annen gjeld (studielån)		200 000 (Eiendom Norge)
Maksimalt boliglån - gjeldsgrad		2 549 800

Strengest av § 3 og §4**2 549 800**

Makspris bolig med 85 prosent belåningsgrad**2 999 765**

Basert på metodikken som vist over er det i tabell 27 under vist for ulike yrkesgrupper hvor lenge det må spares for å oppnå nødvendig egenkapital og hvor stor andel av boliger på 40-60 m² som kan kjøpes. Læreren er blant disse best stilt og kan kjøpe 86,5 prosent av alle boliger. Det kan leses ut av tabellen at inntekt rundt 400 000 kroner er kritisk. Mens bussjåføren har inntekt (kr 442 740) til å kjøpe en fjerdedel av boligene, rekker servitørens inntekt (kr 353 616) kun til cirka en prosent av boligene. Inntektsgrensene for kommunal bolig er de samme som Husbankens grenser for bostøtte og utgjør 237 000 for enslige. Dette innebærer at husstander kan ha for høy inntekt til å bli tildelt kommunal bolig, men samtidig for lav inntekt til å kjøpe bolig.

Tabell 27: Hvor stor andel av boligomsetningen 40-60 m² en singel person innenfor ulike yrkesgrupper kunne kjøpe i 2019

Husstand (En person husholdninger)	Inntekt (i kroner per år)	Antall år (ca) med sparing for å oppnå 15 % EK	Makspris bolig (i kroner)	Andel av boligomsetningen som husstanden kan kjøpe
Læreren	568 080	3½ år	3 106 353	86,7 %
Sykepleieren	549 960	3½ år	2 999 765	81,2 %
Førskolelæreren	485 748	4½ år	2 622 047	53 %
Bussjåføren	442 740	5 år	2 341 505	24,5 %
Kokken	405 408	6 år	2 076 621	9,1 %
Renholderen	395 772	6½ år	2 005 716	7,2 %
Servitøren	353 616	10 år	1 695 411	1,2 %
Inntekt rett over grense for kommunal utleiebolig	237 301	Sparing ikke mulig	830 073	0 %

I tabell 28 under er det vist tilsvarende sammenhenger som i tabellen over, men her med to voksne med hjemmeboende barn som skal kjøpe bolig i størrelsen 70-90 m². Tabellen gir en tydelig indikasjon på kjøpemarkedet for par er betydelig bedre enn for enslige. Sammenholdt med tabellen over, fremkommer det at kokken og renholderen har mer enn tredoblet tilfanget av mulige kjøpsobjekt etter å ha flyttet sammen.

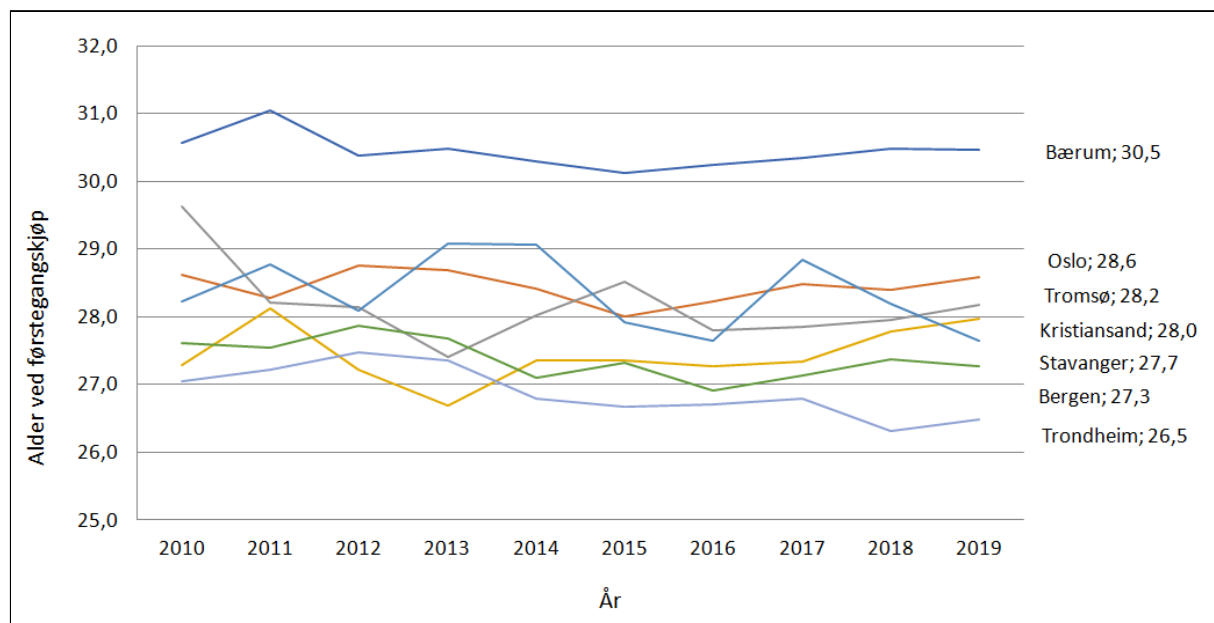
Tabell 28: Hvor stor andel av boligomsetningen 40-60 m² en husstand på to innenfor ulike yrkesgrupper med to hjemmeboende barn kunne kjøpe i 2019

Husstand	Inntekt (i kroner per år)	Antall mnd. med sparing for å oppnå 15 % EK	Makspris bolig (i kroner)	Andel av boligomsetningen som husstanden kan kjøpe
Barnefamilie 1 Lærer og sykepleier m/2 barn	1 143 040	4	5 289 669	97,7 %
Barnefamilie 2 kokk og renholder m/2 barn	826 176	15	2 957 317	36,7 %
Inntekt rett over grense for kommunal utleiebolig	360 877	Sparing ikke mulig	Har ikke betjeningsevne til lån	0%

ALDER VED FØRSTE BOLIGKJØP

En annen innfallsvinkel for å identifisere etableringsbarrierer, er å se på gjennomsnittsalder for de som kjøper bolig for første gang, slik figur 29 under viser. Ettersom inntektene normalt stiger med økende alder, kan boligkjøp i ung alder være en indikasjon på at det er gode muligheter for å få innpass som boligeier. Her kan imidlertid andre faktorer slå inn som skaper usikkerhet i tolkning av tallene. Fra meglerhold er det opplyst at det ikke er uvanlig at tilreisende studenter kjøper bolig ved foreldrehjelp og at slik kjøp gjerne skjer når det er stigende priser og optimisme i markedet.

Figur 29: Gjennomsnittlig alder ved førstegangskjøpere av bolig 2010-2019



Kilde: Norges eiendomsmeglerforbund

ØKONOMISK HJELP FRA FAMILIE

I følge tall som SSB har utarbeidet for Storebrand har andelen unge som eier sin egen bolig økt fra 2004 til 2015. Mens 34 prosent av nordmenn i alderen 25 til 30 år eide sin bolig i 2004, var andelen økt til 42 prosent i 2015. Kravet om økt egenkapital har imidlertid skapt etableringsbarrierer og gjort flere unge avhengig av økonomisk bistand fra familien for å kjøpe bolig. I følge Finans Norge sin husholdningsundersøkelse har andelen under 40 år som sier de har fått økonomisk bistand til kjøp av bolig økt i perioden fra 29 prosent i 2015 til 37 prosent i 2017 (Finans Norge 2018). Avhengighet av familie for å kunne kjøpe seg egen bolig kan bidra til å reproducere sosial ulikhet og til et klasseskille i boligmarkedet.

ULIKHET I BOLIGEIE GÅR I GENERASJONER

Galster og Wessel har dokumentert gjennom en undersøkelse fra Norge boligens avgjørende betydning i å opprettholde sosiale ulikheter over flere generasjoner. Disse fant at det er overføringen av selve boligkapitalen som har betydning, og ikke sosialisering inn i boligrelaterte normer. Påvirkning av inntekt og utdanning har også betydning²⁶. (Galster og Wessel 2019, s. 119-136)

7.4 Rimelige utleieboliger i den tredje sektor

Kommunedirektøren har gått i dybden av denne problemstillingen og oppsummert drøftinger i eget notat (bakgrunnsnotat I). Fremstillingen under er hovedsakelig basert på dette notatet.

POLITISK VEDTAK

Bystyret vedtok i 2019 at det skal utredes hvordan kommunen kan etablere eller bidra til å etablere en boligsektor med rimelige utleieboliger:

“Bystyret ber rådmannen utrede hvordan kommunen kan etablere eller bidra til å etablere en boligsektor for rimelige utleieboliger med nøktern standard - som kan være et alternativ til det kommersielle boligmarkedet.” (bystyret PS 0101/19 , vedtatt 29.08.2019)

Vedtaket var en gjentakelse av verbalforslag 52 i kommunens budsjett for 2019 (bystyret PS 0005/19, vedtatt 31.01.2019)

Som en term plasserer den tredje sektor generelt sett seg i et diffust felt mellom stat og marked. En definisjon er gitt av EU som vist under i gul boks.

Den tredje sektor omfatter private foreninger og stiftelser; ikke-kommersielle samvirkeforetak, gjensidige og sosiale foretak; og individuelle aktiviteter som gjennomføres uten lønn eller tvang- med mål om å gagne samfunnet eller personer utenfor egen familie og hushold. (EU-prosjektet “Third Sector Impact (TSI))

²⁶ Galster og Wessel fant i sin undersøkelse at de som hadde besteforeldre som eide en stor bolig i Oslo i 1960, hadde en mye høyere sannsynlighet for å eie et hjem i 2014. Blant de som eide boliger var boligverdien for disse vesentlig høyere enn for de som hadde besteforeldre som leide eller som ikke bodde i byer.

Det registreres en lokalpolitisk interesse for boliger alternativt til markedet også i andre byer. Det er særlig Oslo kommune som har kommet langt i å frembringe kunnskap for en slik politikk. Oslo har utviklet et omfattende kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk (Oslo kommune 2019)

BEGRUNNELSER FOR EN TREDJE SEKTOR

Behovet for tredje boligsektor kan innenfor et individperspektiv begrunnes ut fra en sammenheng om at noen faller “mellom stolene” i dagens boligmarked. Dette kan beskrives med bakgrunn i de seleksjons- mekanismene som gjelder for henholdsvis det kommunale - og det private boligmarkedet, beskrevet over i punkt 7.1. Her blir det vist at det er mulig å ha inntekter som er for høy til å kvalifisere for kommunal utleiebolig, men samtidig alt for lav til å kunne kjøpe bolig.

Per 1.1.2020 var den øvre inntektsgrense for kommunale utleiebolig 237 301 kroner for enslige. Kommunedirektøren har gjort noen beregninger for hvor høy inntekt som kreves for å kjøpe egen bolig. Beregninger for husstander på én person viser eksempelvis at inntekter på drøye 400 000 kroner, gir kjøpsmulighet til knappe 10 prosent av omsatte boliger av relevant størrelse. Personer som verken oppnår kommunal leiebolig eller privat eid bolig, benytter seg stort sett av det private leiemarkedet. Selv om privat leiebolig er en fullgod løsning for de fleste, skaper fraværet av profesjonelle aktører noen utfordringer, spesielt for varige leietakere. I punkt 6.2 blir det pekt på at et ikke-profesjonelt leiemarked kan ha noen ulemper fra leietakers ståsted knyttet til blant annet begrenset forutsigbarhet om hvor lenge leietaker får leie boligen og diskriminering.

Innenfor en samfunnsperspektiv kan en tredje sektor også begrunnes med effektivitetsmål. Her er tanken at et non-profit foretak kan frembringe rimeligere boliger enn hva markedet kan tilby, siden boligproduksjonen ikke har som formål å gi økonomisk gevinst.

EKSEMPLER PÅ TREDJE BOLIGSEKTOR I NORGE

Stiftelser kan etter sin funksjon regnes som en del av kjernen i tredje sektor, men antallsmessig utgjør boligene her en forsvinnende liten andel av boligmarkedet. Boligstiftelser har gjerne sitt utgangspunkt i at velgjører har satt penger til rådighet for å skaffe rimelige utleieboliger til utvalgte målgrupper. Det finnes også eksempel på at boligstiftelser har blitt dannet på et filantropisk grunnlag. Videre finnes det også boligstiftelser opprettet av kommuner, men som oftes er dette boliger som benyttes som vanlige kommunale utleieboliger.

Den norske borettslagssektoren utgjør i dag 14 prosent av boligmassen og utgjør størstedelen av tredje boligsektor i Norge. Den nasjonale prisreguleringen ble avskaffet på 1980-tallet og andelsboliger har endret karakter fra å dreie seg om leierett til å bli mer likestilt med selveierboliger. Kommunen kjøpte tomtegrunn som etter datidens prinsipper ble prissatt langt lavere enn i dag, og som de opparbeidet og solgte til selvkost. Husbanken ga tilskudd og lån med rentesubsidier. Den nasjonale prisreguleringen som gjaldt for disse boligene ble avskaffet på 1980-tallet og andelsboliger har endret karakter fra å dreie seg om leierett til å bli mer likestilt med selveierboliger.

EKSEMPLER PÅ EN TREDJE BOLIGSEKTOR I UTLANDET

Det finnes en rekke eksempler fra utlandet på at en tredje boligsektor kan spille en viktig rolle i å forsyne befolkningen mer rimelige boliger.

- *Allmennytt* i Sverige er kommunale boligselskaper som tildeler boliger etter kjøprinsippet. Boligene var sterkt subsidiert til 1990-tallet.
- *Wocos* i Nederland består av boligkooperasjoner og non-profit stiftelser som leier ut boliger der nesten alle er prisregulerte. Også Wocos har mottatt subsidier.
- *Affordable housing (rimelige boliger)* i England en betegnelse på ulike ordninger som har til felles å stille eie- og leie boliger til rådighet for husstander med lavere inntekter og til en kostnad som ligger under markedsprisen. Foruten offentlige tilskudd bruker England planloven for å kreve at utbygger legger til rette for en viss andel rimelige boliger.
- *Almenboliger* i Danmark er også dels basert på en planlov som gir hjemmel til å kreve at utbygger tilbyr areal for rimelige allmennboliger og dette reflekteres i prisen på tomtegrunnen. Videre gir det offentlige en viss støtte til slike boliger, men forbeholder seg å bestemme hvem som skal bo i en viss andel av disse.
- *ARA-boliger* i Finland er statsfinansierte non-profit utleieboliger med lav husleie. Disse boligene tildeles det brede lag av befolkningen der boliger tildeles via loddtrekning, men det etableres også prosjekter til utvalgte grupper. Hovedstaden Helsinki er et interessant eksempel siden byen aktivt bruker virkemidler for å oppnå sosial miks ned på et kvartalsnivå. Dette er mulig fordi byen eier mesteparten av tomtegrunnen og fester bort med betingelser.

FORUTSETNINGER FOR RIMELIGE UMLEIEBOLIGER EN TREDJE BOLIGSEKTOR

Eksemplene over viser at tredje sektor har vært basert på offentlig støtte. I Norge finnes det i dag ikke statlige ordninger for å subsidiere bygging av boliger som retter seg mot det brede lag av befolkningen. Husbankens boligtilskudd kan tildeles aktører innenfor den tredje sektor, men da for å etablere et tilbud til vanskeligstilte. Forskriften for Husbankens tilskuddsordning for utleieboliger definerer "vanskeligstilte på boligmarkedet" som "[] personer og familier som ikke har mulighet til å skaffe seg eller opprettholde et tilfredsstillende botilbud på egenhånd. (Forskrift om tilskudd til utleieboliger fra Husbanken, § 1, 1. og 3. ledd) Dersom tredje sektor skal støttes finansielt for å gi boliger til et bredere lag av befolkningen, må kommunen innenfor dagens tilskuddsordning i så fall belage seg på å ta denne kostnaden selv. Alternativ kan staten utvide målgruppen for tilskuddsordningen.

Både England og Danmark bruker som nevnt plansystemet til å forsyne samfunnet med byggegrunn til utvalgte formål. I Norge praktiseres riktignok utbyggingsavtaler for å gjennomføre arealplaner. Her har kommunen mulighet til å velte kostnader over på utbygger knyttet til teknisk og grønn infrastruktur, organisering og utbyggingstakt. I Norge er det imidlertid ikke anledning til å kreve rimelige boliger gjennom plan- og bygningslovgivningen slik som i England og Danmark. Bruk av plansystemet for oppnå sosial boligbygging kan være et interessant spor også for Norge, men dette må i så fall initieres av nasjonale myndigheter. I en evaluering av plan- og bygningsloven mener Hanssen og Aarsæther at det er behov for slike endringer og disse viser til planloven i Danmark (Hanssen og Aarsæther 2018, s. 220).

KOSTNADER VED Å ETABLERE RIMELIGE UMLEIEBOLIGER I EN TREDJE SEKTOR

Det offentlige kostnader med å medvirke til rimelige utleieboliger for den tredje sektor avhenger av hvor rimelig husleiene skal være og hvor stort omfang sektoren skal ha. Kommunedirektøren har foretatt noen løselige beregninger for å få en viss pekepinn på hvor stort støttebeløp som må ytes dersom anskaffelsesprisen skal reduseres slik at økonomien i et prosjekt tillater rimelige husleier.

For enkelhets hensyn er det lagt til grunn at alle boligene er tre-roms boliger på 70 m². Det forutsettes nye boliger og en markedspris på 4 millioner kroner per stykk. En rimelig husleie er her sjablongmessig fastsatt til 85 prosent av gjennomsnittlig leie i markedet (gjengs leie) som da utgjør 10 540 kroner per måned. Årlige kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) settes optimistisk lavt ut fra en tanke om beboer-innsats. FDV er således satt til halvparten av kommunale utleieboliger, tilsvarende kr 25 000 kroner per bolig. Beregninger viser at den skisserte husleien rekker til å betjene et lån på 1 850 000 kroner. Med kjøpspris på 4 millioner kroner blir det da et støttebehov på 2 150 000 kroner per bolig. Dersom kommunen ikke eier tomten, må subsidiet ytes som pengestøtte. Om kommunen derimot eier tomten vil et salg med vilkår om hva som skal bygges reflekteres som en mindreinntekt ved salget. En slik sammenheng kalles "residualmodellen" og er beskrevet flere steder (NOU 2002:2, s. 32-42, Econ 2015, s 2, 15-16, Barlindhaug og Nordahl 2011, s. 45-47)

Under er det skissert kostnader basert på to konsepter. Den første skissen tar utgangspunkt i bystyret sitt vedtak i forbindelse med budsjett 2019 om sosial boligbygging på Nyhavna (Bystyret PS 0005/19, vedtatt 31.01.2019). Den andre skissen legger til grunn som et tenkt eksempel at rimelige utleieboliger skal inngå som en del av den årlige boligproduksjonen i hele Trondheim.

- Dersom 20 prosent av de ca 2 500 boligene på som skal bygges på Nyhavna skal være rimelige utleieboliger vil dette koste ca 1,1 milliarder kroner
- Dersom 20 prosent av årlig årsproduksjon på ca 1 400 boliger i Trondheim skal være rimelige utleieboliger vil dette årlig koste kr 600 millioner kroner.

Regnestykkene som er vist over er basert på nye sentrumsnære boliger. Ved kjøp av brukt bolig vil behovet for subsidiering reduseres. På en annen side vil vedlikeholdskostnadene øke.

MARKED OG FORDELINGSVIRKNINGER

Boligeie favoriseres ytterligere gjennom en rekke skattemessige og juridiske fordeler. Det kan derfor være velferdspolitisk tvilsomt dersom en styrket tredje sektor med utleieboliger underminerer selveierlinjen. Det er ikke skattemessig nøytralitet mellom mellom leie- og eiesektoren. Siden utleieboliger skattlegges tyngre er det ikke usannsynlig at denne merkostnaden mer eller mindre veltes over på leietaker. Den som leier bolig har et leieprisvern og en viss en grad av oppsigelsesvern, men boligeiere har en langt sikrere tilknytning til sitt hjem.

En alminnelig bolig-eie-karriere starter gjerne ved kjøp en mindre etablererbolig, videre en familiebolig ved familieforøkelse og eventuelt en mindre lettstelt bolig inn mot alderdommen. For den enkelte blir det ofte økonomisk gunstig å tre inn i eier-markedet tidlig i boligkarrieren. Den som leier bolig vil på sin side også oppleve at boligbehovet endrer seg gjennom livsløpet. Det er derfor avgjørende at en tredje sektor blir et tilbud som dekker geografisk vidt og byr på ulike boligtyper. I

motsatt fall kan leietakeren bli tvunget til å bli "innelåst" i et boforhold på grunn av økonomiske forhold.

En rimelig utleiebolig er en prisregulert utleiebolig. Prisregulering av eie- og leiemarkedet har vært assosiert med "svarte markeder". Legitimiteten til prisregulering av borettslags-sektoren i Norge ble betydelig svekket som en følge av at det ble avdekket svarte markeder i forbindelse med omsetning av boligene. I stor grad tilfaller boligene ressurssterke personer med høyere utdanning, stikk i strid med intensjonene. (Gulbrandsen 1982, s. 125, 139). Praksisen med under-bordet-betaling var også vel kjent hos myndighetene (NOU 1972:4, s. 78). Dette svekket prisreguleringens legitimitet og bidro til dens avvikling på 1980-tallet. I Sverige som fremdeles har et prisregulert leiemarked er svarte markeder et stort problem og særlig i Stockholm der presset på boliger er stort. (SOU 2017:86).

Offentlig støtte til en tredje sektor kan tilsynelatende begrunnes med et ønske om en økt boligforsyning. Flere boliger kan i sin tur drive boligprisene nedover. Boligutredningen fra 2011 peker imidlertid på at offentlig initiert boligbygging kan fortrenge privat boligbygging dersom boligene bygges for det brede lag av befolkningen (NOU 2011:15, s. 28). Nordvik har studert slike "crowding-out-effekter" med basis i bygging av kommunale utleieboliger. Her fremkommer det at i kommuner med en stor initial kommunal boligmasse, er den langsiktige effekten at de kommunale boligene crowder ut andre boliger bortimot fullstendig. (Nordvik og Medby 2007, s. 52) Kommunedirektøren anser det som uheldig dersom subsidierte boliger i en tredje sektor bli bygget på bekostning av selveide boliger.

EØS-avtalens bestemmelser om ulovlig statsstøtte får betydning for innretningen av en lokal boligpolitikk. EUs regelverk tillater statsstøtte til "social housing", men bare når sektoren er målrettet mot spesielle grupper som ikke kan skaffe seg bolig på det ordinære boligmarkedet. Både Sverige og Nederland har vært klaget inn til EU for ulovlig statsstøtte hvorpå de nasjonale myndigheter har foretatt visse justeringer. (Medby m.fl. 2012 s. 26-30) EØS-avtalen har imidlertid en unntaksregel som åpner for at en aktør kan få en godtgjørelse for å kompensere for en tjeneste av allmenn betydning. Gjennom den såkalte "Altmarkdommen" har det blitt etablert at den kompensasjonen den utførende aktøren får, ikke må overstige verdien av forpliktelsene. (Barlindhaug m.fl. 2014, s. 40) Regelverket som følger av EØS-avtalen er komplisert. Dersom det offentlige skal medvirke til en tredje boligsektor via økonomisk støtte vil dette forutsette inngående vurderinger i forhold til dette regelverket.

MER KUNNSKAP OM TREDJE BOLIGSEKTOR ER NØDVENDIG

Innenfor gjeldende juridisk rammeverk og statlige finansieringsordninger har kommunedirektøren forsøkt å finne en "oppskrift" for å fremme en tredje sektor med rimelige utleieboliger i Trondheim. På basis av den kunnskap som foreligger ser ikke kommunedirektøren at det kan skje på annen måte enn å benytte betydelige kommunale finansielle midler til formålet. En tredje sektor med rimelige utleieboliger er dessuten assosiert med noen uheldige implikasjoner.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at det finnes løsninger som foreløpig ikke er identifisert. Slik kunnskapsutvikling må bero på et større forsknings- og utviklingsarbeid. Et slikt prosjekt ligger utenfor rammen av boligpolitisk plan. Trondheim kommune deltar i et prosjektet "BOPILLOT" som kan ha relevans for problemstillingen. "BOPILLOT - kommunen som pådriver av alternative boligløsninger" er et innovasjonsprosjekt som er finansiert av Norges forskningsråd. Prosjektet eies av Bergen

kommune og Trondheim kommune og skal gå frem til 2022. Forskergruppen i prosjektet består av Fakultet for arkitektur og design ved NTNU og SINTEF Byggforsk. Kommunedirektøren vil prioritere et fortsatt arbeid innenfor dette prosjektet.

ANBEFALES IKKE

Eksemplene over fra inn- og utland viser at en tredje sektor med rimelige boliger til det brede lag av befolkningen har i all hovedsak vært basert på offentlig støtte eller at en velgjører har avsatt midler til formålet. Norge har ingen statlige økonomiske virkemidler som retter seg mot andre enn vanskeligstilte på boligmarkedet og kommunen må i så fall belage seg på betydelige kostnader. Etablering av en tredje boligsektor med rimelige utleieboliger vil kunne underminere selveierlinjen. Videre kan dette føre til innelåsnings effekter og svarte markeder, samt kunne bli rammet av EUs regelverk om ulovlig statsstøtte. Det er heller ikke sannsynlig at bruk av offentlige subsidier til en tredje sektor vil bidra til å øke det totale boligantallet slik at boligprisene drives nedover.

Dersom det er lokalpolitisk ønskelig å etablere en tredje boligsektor kan imidlertid en ny planlovgivning som pålegger utbygger å avsette arealer for rimelige boliger slik som i England og Danmark være et interessant spor. Slik endring i planlovgivningen bør derfor foreslås overfor statlige myndigheter dersom det er et lokalpolitisk ønske om rimelige utleieboliger i tredje sektor.

7.5 Beboereide omsorgsboliger

Beboereide omsorgsboliger er boliger som er tilrettelagt for mennesker med særskilt hjelpe- og/eller tjenestebehov og hvor kommunen har mottatt investeringstilskudd fra Husbanken. Boligene er prisregulert. Det er kommunen som bestemmer hvem som får kjøpe boligene (tilvisningsplikt).

531 BEBOEREIDE OMSORGSBOLIGER

Per 31.12.2019 fantes det 510 beboereide omsorgsboliger i Trondheim. De fleste av disse er tilknyttet et helse- og velferdssenter, og boligene er organisert som borettslag. I tillegg eier Trondheim kommune 196 omsorgsboliger i disse borettslagene. Målgruppe for omsorgsboliger er personer med behov for helse- og omsorgstjenester gjennom hele døgnet.

KOMMUNEN BESTEMMER HVEM SOM FÅR KJØPE

Kommunens tilvisningsplikt og prisregulering er vilkår basert på at Husbanken har gitt investeringstilskudd til anskaffelse av boligene. Vilårene er vedtektsfestet i de enkelte borettslagene. Tilskuddet avskrives over tid, og lengden på avskrivningstiden har vært varierende²⁷. Tidligere ble omsorgsboliger bygget med vilkår om at tilvisningsplikten og prisreguleringen skulle ha samme varighet som tilskuddets avskrivningstid. Kommunens tilvisningsplikt og prisreguleringen vil derfor opphøre i løpet av de neste årene i flere borettslag. Bystyret vedtok i 2017 at kommunedirektøren skal fremme forslag på generalforsamling i disse borettslagene om fortsatt tilvisning og prisregulering (bystyret PS 00151/17, vedtatt 26.10.2017). Det er per 01.03 2020 til sammen 23 borettslag som har

²⁷ For investeringstilskuddet er det praktisert slik nedskrivningstid: før 1997: 8 år, 1998-2003: 20 år, 2004-2007: ingen ordning, 2008-2010: 20 år og etter 2011: 30 år.

prisregulering og forkjøpsrett. Per 01.03.2020 har Trondheim kommune fremmet slikt forslag i ni av disse borettslagene. Av disse har fem borettslag vedtatt at prisregulering og tilvisning skal forlenges.

Når det gjelder etablering av nye borettslag med omsorgsboliger, følger det av formannskapssak fra 2016 at kommunen skal stille vilkår om tilvisning og prisregulering, ubundet av avskrivningsperioden. (formannskapet PS 134/16, vedtatt 31.05.2016). Tilvisningsplikt og prisreguleringen for både nye og allerede etablerte omsorgsboliger skal sørge for at det er beboer som har størst behov for denne type bolig som får kjøpe og ikke de som er i stand til å betale mest.

600-750 NYE BOLIGER FREM TIL 2035

Trondheim kommune planlegger nye omsorgsboliger i tilknytning til både nye og eksisterende helse- og velferdssentre, og frem til 2035 er det planlagt cirka 600 – 750 nye omsorgsboliger. Bystyret vedtok i 2017 at kommunen skal ha som målsetting å kjøpe opp de andelene som vedtektene tillater i borettslag tilknyttet helse- og velferdssenter som er særskilt tilrettelagt for heldøgns omsorgstjenester (bystyret PS 151/17, vedtatt 26.10.2017). Disse boligene må hensyntas i planleggingen av anskaffelse av kommunale utleieboliger (jf. pkt. 9.8).

7.6 Private boligløsninger for personer med tjenestebehov

NORMALISERING OG LIKEVERD

Det rådende normaliserings- og integreringsprinsippet bygger på at flest mulig skal kunne bo i ordinære boliger og ta del i vanlige bomiljø. Kommunal utleiebolig skal ikke være et førstevalg for vanskeligstilte på boligmarkedet. Privat leid bolig kan være et alternativ for noen. Det at grupper som tidligere var henvist til livslangt leie, i stedet kan eie sin egen bolig står dessuten sentralt innenfor en tankegang om normalisering og likeverd.

ULIKE GRUPPER SOM KAN EIE

Trondheim kommunes Eldreplan (2016-2026) peker på at de fleste av oss ønsker å bo hjemme så lenge som mulig. Dette gjelder også for personer med helse- og funksjonssvikt. I strategiplanen *En bedre hverdag for alle* (PS 149/19) legges det vekt på å legge til rette for boligkarriere ut fra funksjonsevne, også for personer med utviklingshemming og utviklingsforstyrrelser. For øvrig er personer med ulike funksjonsnedsettelse, psykiske lidelser og rusproblematikk også grupper som er aktuell for kjøp av egen bolig. I NOU På lik linje påpekes det at mens åtte av ti eier sin egen bolig, er det bare 10 prosent blant utviklingshemmede som eier egen bolig (NOU 2016:17, s. 149).

Flere personer med utviklingshemming har i de senere årene kjøpt egne leiligheter i borettslag og sameier, såkalte klyngeboliger. For de som har vedtak på tjenester kan enten få dette fra en personalbase i nærheten, eller kommunen kan etablere en personalbase i tilknytning til klyngeboligene. Kommunen kan også kjøpe leiligheter og leie ut til samme målgruppe. Leietakerne har også mulighet til å kjøpe boligene - "fra leie - til - eie".

Klyngeboliger/klyngebosetting for personer med utviklingshemming: Boliger i borettslag eller sameie-seksjoner som ligger i nærhet til en personalbase. Boligene kan være privat eid eller kommunen kjøper og leier ut til personer med behov for tjenester.

For personer med omfattende tjenestebehov kan en leilighet i et kommunalt bofellesskap være en hensiktsmessig løsning.

SELVBYGGING

Trondheim kommune mottar tidvis henvendelse fra ulike grupperinger som i fellesskap ønsker å bygge selv. Slike henvendelser kan berøre kommunen som planmyndighet, tomteeier, forvalter av tilskudd og som produsent av helsetjenester. Slike selvbyggerinitiativ kan sees i sammenheng med ideen om "kommune 3.0" der kommunen oppfattes som et politisk ledet lokalsamfunn av aktive og ansvarsbevisste innbyggere som er en viktig ressurs i kommunes arbeid. Et eksempel kan være seniorboliger for personer som ønsker fellesskap med venner og likesinnede²⁸. Et annet eksempel er utviklingshemmede som ønsker å bygge selv. Imidlertid kan kommunal medvirkning til slik privat bygging innebære noen dilemma. Dersom kommunen oppretter tjenestebase i tilknytning til selvbygde boliganlegg, kan det skje at tjenester ikke først og fremst ytes til de med størst behov.

FELLESKAPSLØSNINGER

Fellesskapsløsninger vil kunne dempe behovet for omsorg i hjemmet og sykehjems plasser. En undersøkelse fra Trondheim viser at aleneboende har om lag 50 prosent større behov for bistand fra kommunen enn de som bor sammen med andre (Døhl m.fl. 2014). Videre viser en nordamerikansk metaundersøkelse at det å være aleneboende gir en betydelig større sjanse for å havne på sykehjem. ("Nursing Home") (Gaugler m.fl. 2007). Ulike former for seniorkollektiv vil kunne forebygge ensomhet, både for aleneboende, men også for par. Schmidt m.fl. (2013) skisserer her to hovedtyper av fremtidige boligløsninger:

- Boliger med felleslokaler og ansatt person med mulighet for å kjøpe tjenester (servicemodell).
- Boliger med felleslokaler, der beboerne samhandler om felles aktiviteter (samvirkemodell).

Trondheim kommune deltar i et forskningsprosjekt som kan ha relevans for dette temaet. "*BOPILOT - kommunen som pådriver av alternative boligløsninger*" er et innovasjonsprosjekt som er finansiert av Norges forskningsråd. Prosjektet skal gå fram til 2022 og eies av Trondheim kommune og Bergen kommune. Forskergruppen består av personer fra NTNU og SINTEF. Her skal det blant annet sees på hvordan boliger for eldre kan inngå i boligbygg sammen andre grupper og hvordan deling av ulike funksjoner kan legge til rette for sosialt fellesskap.

²⁸ Eksempelvis mottok Trondheim kommune i 2008 en henvendelse fra interessenter som ønsket å bygge seniorboligboliger på en kommunal tomt ved sjøen i et LNF-område i Trolla. Tomta ble i 2011 regulert til boligformål. I 2017 ble tomten solgt til Munkaunet vest borettslag til vanlig markedspris og det hefter ingen klausuler på eiendommen som regulerer hvem som kan bo i disse boligene. Borettslaget har bygget 27 boliger på tomten.

7.7 Startlån og tilskudd

Startlån skal bidra til at personer med langvarige problemer med å finansiere bolig kan skaffe seg en egnet bolig og beholde den.

MULIGGJØR BOLIGKJØP FOR VANSKELIGSTILTE

Mange ønsker å kjøpe egen bolig. Norge har et boligmarked med få leieboliger og mange selveierboliger. Det er derfor naturlig at vanskeligstilte også ser mot selveide boliger for å skaffe seg en egnet bolig. Startlån og tilskudd til etablering skal bidra til at personer som ikke får lån i private banker får en mulighet til å kjøpe egen bolig.

Ordningen er et viktig supplement til det ordinære kredittmarkedet der startlån enten gis i samarbeid med bankene eller som finansiering av hele boligen. Det kreves ikke egenkapital for å få startlån, som kanskje er den viktigste forskjellen fra andre banker. I tillegg kan det gis fastrente og nedbetalingstid inntil 50 år, noe som gir låntaker bedre likviditet.

Startlån er aktuelt for søkere som har relativt lave inntekter eller betydelig grad av forsørgerbyrde. Det er Husbanken som setter de nasjonale føringene for ordningene, men kommunen har laget egne retningslinjer for hvordan lånemidlene prioriteres. Husbankens føring er at startlån skal bidra til at personer med langvarige problemer med å finansiere bolig kan skaffe og beholde en egnet bolig. Barnefamilier er en prioritert målgruppe for startlånordningen. Ett av målene for 2020 er at flere vanskeligstilte barnefamilier skal gå fra å leie til å eie egnet bolig. I mange tilfeller vil dette kreve tilskudd i kombinasjon med lang nedbetalingstid for startlånet. Unge uføre er en annen gruppe som skal prioriteres innenfor ordningen. Kommunen opererer med øvre inntektsgrenser. Samtidig må søker være i stand til å betjene lånet.

STATLIGE MIDLER SOM FORVALTES AV KOMMUNEN

Det er kommunen som forvalter ordningen med startlån og tilskudd. Siden disse midlene søkes årlig ut fra Husbanken det er viktig at kommunen har gode prognoser. Husbanken har begrensede midler, så kommunen må prioritere ut fra gjeldende målsettinger. Som figur 30 under viser ble det i 2019 gitt lån på 332 millioner kroner og dette tilsvarer et gjennomsnitt på cirka 1,4 millioner kroner pr låntaker. For 2020 har kommunen fått innvilget 350 millioner kroner i startlånsramme.

Figur 30: Startlån – utbetalt og antall mottakere i perioden 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
utbetalt (i mill kr)	274	275	157	229	272	305	332
antall mottakere	303	284	174	193	211	213	208

Kilde: Husbanken. Tall for 2013-2018 inkluderer bare gamle Trondheim, mens tall for 2019 inkluderer i tillegg gamle Klæbu.

UTNYTTE POTENSIALET I ORDNINGEN

For å sette grupper med særlig lave inntekter i stand til å kjøpe bolig, og dertil lav låneramme er det viktig at kommunen utnytter potensialet som til enhver tid ligger i startlånsordningen. For å oppnå dette har det fra høsten 2018 blitt vektlagt følgende fire virkemidler som foreslås videreført:

- En utvidelse av nedbetalingstiden på 30-50 år gir husstander med lav inntekt mulighet til å betale mindre avdrag og dermed en høyere kjøpsramme.
- Det foretas en skjønnsmessig vurdering i forhold til SIFO satsene²⁹.
- Det vurderes tilskudd noe som er særlig aktuelt for barnefamilier med trygdeytelser.

Videre foreslås følgende etablert og innarbeidet i retningslinjene:

- Fastrentelån med 5 og 10 års binding gi mulighet for å benytte en lavere kalkulasjonsrente og dermed mindre risikopåslag i forhold til renteøkning. Dette gir også en høyere kjøpsramme. Trondheim kommune praktiserer i dag 5 års fastrente, men vil åpne for opptil 10 års fastrente³⁰. En enda lengre bindingstid er vurdert, men kan ikke anbefales³¹.

For personer med funksjonsnedsettelse kan tilskudd til tilpasning av bolig være særlig aktuelt.

STARTLÅN SOM UNGDOMSLÅN?

Fra og med 2014 ble startlånordningen lagt om og den fikk en dreining fra lån til unge i etableringsfasen uten egenkapital til varige vanskeligstilte på boligmarkedet. Det ble lagt vekt på at alle skulle benytte mulighet til sparing før de kunne få innvilget startlån. Endringen betydde en dreining av startlånordningen til enslige forsørgere og personer med trygdeytelser. Denne dreiningen ble senere forsterket av boliglånsforskriften som stiller krav til egenkapital for kjøp av bolig. Før 2014 var startlånordningen en typisk topplån ordning der startlånet finansierte 20 prosent og banken 80 prosent av boligen. Etter at boliglånsforskriften ble innført i 2015 har det blitt langt mindre samfinansiering i bank og de fleste lånene som gis i dag er fullfinansiering av bolig med Startlån. Dette gjør at bruk av lånemidler har økt mye de siste årene og at startlånet ikke lengre er en løsning for "ungdom flest" som mangler egenkapital.

SAKSBEHANDLINGSTID

Den tiden det tar fra lånesøker sender inn sin søknad til at søknaden er ferdigbehandlet er per inngangen til 2020 cirka seks måneder. En såpass lang saksbehandlingstid er uheldig i flere henseender. Når det søkes om lån er dette gjerne beveget av et behov som har oppstått og at søker befinner seg i en utilfredsstillende bosituasjon. Fra søkers ståsted vil det da være ønskelig å få et

²⁹ Når det skal regnes hvor mye låneutgifter lånetaker tåler, benyttes SIFOs Referansebudsjett (tidligere standardbudsjettet). SIFOs Referansebudsjett viser alminnelige forbruksutgifter for ulike typer hushold. Det kan settes sammen slik at det viser kostnadene ved å opprettholde et rimelig forbruksnivå for hushold av ulik størrelse og med forskjellig alders- og kjønns sammensetning. Budsjettet omfatter både vanlige, løpende utgifter til mat, klær, hygieneartikler o.l. og utgifter til sjeldnere innkjøp av varige forbruksgjenstander som møbler, elektrisk utstyr m.v.

³⁰ Fordelen med lengre binding er større forutsigbarhet i månedlige utgifter og at kalkulasjonsrenten kan reduseres. Ulempen er beregning av overkurs ved salg av bolig som ved lange bindingsperioder kan gi låntaker en ekstra utgift på flere hundre tusen kroner. Låntaker får heller ikke glede av eventuelle rentenedganger i tider med lavkonjunktur. Fastrente er i tillegg noe dyrere enn flytende rente og låntaker vil betale noe mer i renter over bindingsperioden.

³¹ Bruk av opptil 20 års fastrente har vært vurdert, men kommunedirektøren vil ikke anbefale mer enn 5 års binding på fastrentelån, siden dette kan bli uforholdsmessig kostbart for leietaker, målt opp mot en flytende rente og risiko for store konsekvenser ved overkurs om boligen må selges.

lånetilsagn så snart som mulig for å komme seg i ny bolig. Kommunedirektøren mener derfor at saksbehandlingstiden på startlån ikke bør overstige én måned.

7.8 Beboerkjøp av kommunal utleiebolig

Ordningen med **beboerkjøp** innebærer at leietaker i kommunalt eid bolig i borettslag eller sameie kan kjøpe den boligen de leier. Det primære formålet med ordningen er at flere skal kunne eie egen bolig.

GJELDER BARE BOLIGER I BORETTSLAG OG SAMEIESEKSJONER

Trondheim kommune etablerte i 2009 en ordning der leietakere i kommunale boliger får kjøpe den boligen de leier. Forutsetningen er at boligen er en borettslagsbolig eller eierseksjon i et sameie. Salg forutsetter også at kommunen selv ikke ser et spesielt behov for å beholde akkurat den konkrete boligen. Kommunen ønsker av praktiske årsaker imidlertid ikke å selge deler av kommunalt heleide bygg. I forrige boligprogram ble det i vedtak 3.3.5 åpnet for at leietakere som bor i kommunal leiegård skal gis mulighet til å kjøpe sin bolig når eiendommen selges. Denne ordningen har hittil ikke blitt benyttet. Som en ekstra stimulans for kommunale leietakere til å kjøpe den boligen de bor i ble det i forrige boligprogram opprettet en ordning som innebærer salg av kommunale boliger med en prisreduksjon på 50 000 kroner i forhold til takstpris.

Molden og Røe gjennomført en undersøkelse i 2019 om Trondheim kommunes leie til eie modell. Undersøkelsen konkluderer med at ordningen har vært en suksess i Trondheim kommune, men den peker også på at det er et potensiale til forbedring av ordningen (Molden og Røe, 2019, s. 48-58).

Som tabell 31 under viser har det i perioden 2009-2019 blitt gjennomført salg av 253 boliger til leietakere i kommunale boliger. Trondheim er den kommunen som over tid har hatt flest slike leietakersalg.

Tabell 31: *Salg av kommunale boliger til leietaker*

	2009*	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	total
ant. boliger	9	21	29	27	24	24	13	33	23	26	24	253

**2009 Gjelder ikke hele kalenderåret, men fra høsten.
Kilde:2010-2018; SSB; Kostra, 2019 Trondheim kommune*

MEDVIRKER TIL BOSTABILITET

Kommunal bolig skal for de fleste ikke være en varig løsning, men kan være et steg i en videre boligkarriere. En effektiv bruk av de knappe boligressursene tilsier dessuten at de kommunale boligene til enhver tid forbeholdes de husstandene som har størst behov, og de som kan dra nytte av andre boligvirkemidler som bostøtte og det private boligmarkedet gis bistand til dette. Siden kommunale utleieboliger tilbys som en midlertidighet, kan dette redusere botrygghet for den enkelte. Hyppige inn- og utflyttinger i kommunale utleieboliger kan medvirke til et mindre stabilt

bomiljø. Ved beboerkjøp kan leietakeren bo videre i eget hjem. Spesielt stor betydning har dette for barn som slipper å bytte skole eller bytte vennekrets. Når leietaker kjøper boligen de leier fremfor å flytte ut, bidrar dette også til stabilitet i bomiljøet. Salg av bolig til leietaker forener dermed hensynene til både gjennomstrømning og bostabilitet.

FUNGERER ETTER HENSIKTEN

Kommunedirektøren har gjennomgått samtlige gjennomførte beboerkjøp. For perioden 2009-2017 ser vi at kun fire av de 203 kjøperne har søkt om kommunal bolig etter kjøpet. Ordningen har dermed bidratt til at disse boligkjøperne har blitt selvhjulpne. Videre er det sett på om boligkjøperne har blitt boende i den boligen de kjøpte av kommunen. Problemstillingen er relevant siden en viktig intensjon med ordningen er at beboeren skal kunne fortsette å bo i eget hjem. Dersom leietakere spekulerer i å kjøpe med tanke på videresalg, vil dette svekke ordningens legitimitet. Gjennomgangen viser at ca. 1/3 av de som kjøpte bolig fra 2009 ikke lenger bor på samme adresse per april 2018. Av disse hadde cirka syv prosent fraflyttet samme året eller året etter at de kjøpte. Et visst omløp i boligene er påregnelig. Kommunedirektøren har derfor ikke inntrykk av at det spekuleres i ordningen i den forstand at beboer kjøper med tanke på videresalg. I Moldens og Røe sin undersøkelse intervjues kjøpere av kommunale utleieboliger. I intervjuene fremkommer det ikke at kjøperne spekulerer i gevinst på kort sikt gjennom videresalg av boligen (Molden og Røe, 2019, s. 40, 48)

UTGIFTER MED ORDNINGEN

Beboerkjøp innebærer en utgift for kommunen ved at kommunen oppnår en lavere pris for boligene som selges til leietaker, enn hva kommunen må betale for å gjenskaffe boliger. Dette henger sammen med at det ofte er gamle borettslagsboliger som selges, mens det gjerne gjenskaffes nye og mer kostbare boliger. For perioden 2009-2017 utgjør dette i 2017-kroner en anslått utgift på 121,8 millioner kroner³². Dette er strengt tatt ikke en kostnad siden kommunen gjenkjøper en bedre bolig som formodentlig vil ha lavere vedlikeholdsutgifter. Det stiller seg imidlertid noe annerledes for rabatten på 50 000 kroner. Dette blir en ren kostnad for kommunen, og fra 2012 da rabatten ble fullt implementert utgjør dette 7,2 millioner kroner³³.

NÆRMERE OM RABATTEN

Trondheim kommune har en utgiftsdekkende husleiemodell. Husleien leietakerne betaler skal dekke forvaltnings-, drift og vedlikeholdsutgifter, samt renter og avdrag. Når boliger selges til rabattert pris er det derfor de øvrige leietakerne som må bære kostnaden av dette i form av høyere husleie. Dette kan oppfattes som prinsipielt uheldig.

Rabatten ble innført i 2011 for å motivere beboere til å kjøpe den boligen de leier av kommunen. Et viktig spørsmål blir da om flere beboere faktisk benytter seg av kjøpsordningen. Molden og Røe er ikke entydig på dette. Fra intervjuer av nøkkelinformanter i kommunen fremkommer det at enkelte mener rabatten har liten betydning for beslutning om at leietaker velger å kjøpe bolig. Samtidig

³² De boligene Trondheim kommune kjøpte i 2017 hadde en gjennomsnittspris på kr 2 300 000, mens de boligene som ble solgt til leietaker hadde en gjennomsnittlig salgspris på kr 1 700 000, dvs. en differanse på kr 600 000. I perioden 2009-2017 ble det solgt 203 boliger. Den samlede utgiften fremkommer slik: $(kr\ 2\ 300\ 000 - kr\ 1\ 700\ 000) \times 203\ boliger = kr\ 121\ 800\ 000$ (i 2017-kroner)

³³ Trondheim kommune solgte i perioden 2012-2017 i alt 144 boliger med et prisavslag på 50 000 kroner i forhold til takstpris. Den samlede kostnaden fremkommer slik: $kr\ 50\ 000 \times 144\ boliger = kr\ 7\ 200\ 000$.

nevnes at rabatten kan virke som en slags forsikring om at man ikke har kjøpt boligen til en for høy pris. For noen kan prisavslaget oppleves som at man får ekstra midler som eksempelvis kan benyttes til oppussing, utbedring eller innredning av boligen. Blant de 12 kjøperne av kommunal bolig som Molden og Røe intervjuet uttrykte ingen at prisreduksjonen hadde vært mest avgjørende for at de valgte å kjøpe boligen, men også fra dette hold oppfattes rabatten som positiv. (Molden og Røe, 2019, s. 23, 41) Kommunedirektøren anbefaler en videreføring av rabatten på 50 000 kroner.

FLERE SALG TIL LEIETAKER ER MULIG

Kommunedirektøren mener det er realistisk å fordoble antall årlige beboerkjøp fra dagens cirka 25 boliger til 50 boliger per år. Dette forutsetter økte ressurser til rådgivning og bistand til gjennomføring av kjøpet. En styrket rådgivning skal gi økt trygghet for boligkjøpere både før og etter kjøpet. Ved fremtidige anskaffelser av kommunale utleieboliger skal det tas hensyn til at boligene så langt som mulig bør være innenfor et prisnivå slik at et senere beboerkjøp er mulig. Dette hensynet må avveies mot at kommunale boliger ut fra et levekårshensyn ikke bare bør kjøpes i rimelige områder. Alle som gis tilbud om kommunalt eid bolig i borettslag og sameier gis i dag informasjon ved inngåelse av leiekontrakt at de kan kjøpe boligen de leier så fremt de har økonomi til dette.

7.9 Statlig bostøtte og kommunal sosialhjelp

Husbandens bostøtte skal sikre husstander med lav inntekt og høye boutgifter en trygg og god bolig. Videre skal den sikre at disse husstandene kan bli boende i boligen, eller at de kan skaffe seg en bedre bolig..

FOR HUSSTANDER MED LAVE INNTEKTER OG HØYE BOUTGIFTER

Statlig bostøtte er en behovsprøvd støtteordning for husstander med lav inntekt og høye boutgifter. Kommunen administrerer ordningen og Husbanken fatter vedtak. Det kan søkes om bostøtte både for leietakere og for de som eier bolig. For å komme i betraktning må husstanden ha relativt lav inntekt og relativt lav nettoformue³⁴.

HOVEDPRINSIPPER I MODELLEN

For å kvalifisere for statlig bostøtte må husstanden ha inntekt under fastsatte inntektsgrenser. Disse inntektsgrensene er basert på antall husstandsmedlemmer. Videre gjelder det egne inntektsgrenser for husstander med ung ufør³⁵ eller enslige alderspensjonister i husstanden. Eksempelvis gjelder det en inntektsgrense på 267 996 for en-persons-husstand som er ung ufør eller enslige alderspensjonist. For andre en-persons-husstander gjelder en inntektsgrense på 237 300 kroner.

³⁴ En enslig kan eksempelvis få bostøtte dersom årsinntekten er under 230 000 kroner, mens en enslig forsørger med to barn kan få bostøtte med en årsinntekt på under 290 000 kroner. Inntektsgrensene er noe høyere for unge uføre.

³⁵Bostøttens status "ung ufør" samsvarer med tilsvarende definisjon som er brukt i folketrygdloven (jf. folketrygdlovens § 12-13) Svært forenklet sagt dreier dette seg om personer som var under 26 år da vedkommende ble alvorlig og varig syk og søker om uføretrygd før fylte 36 år (en viss grad nedsatt inntekts- og arbeidsevne oppstod).

Bostøtten beregnes slik:

$$\text{bostøtte} = (\text{godkjent boutgift} \div \text{egenandel}) \times 73,7 \%$$

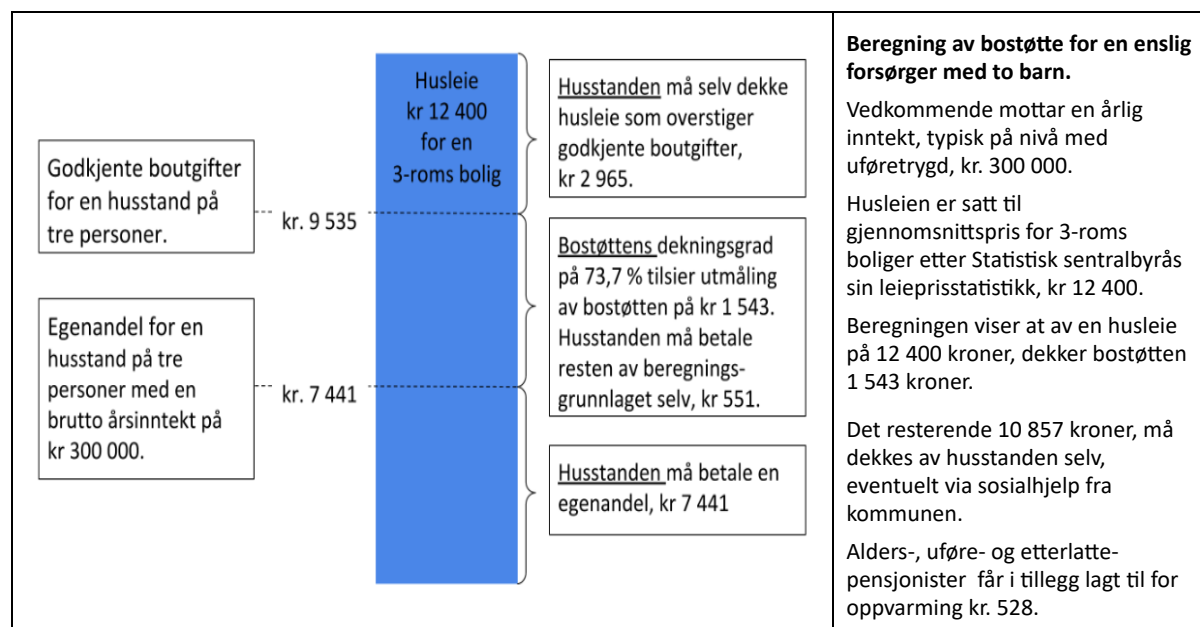
Godkjent boutgift avhenger av eierforhold til boligen. Forenklet sagt utgjør dette for leieboliger; husleie, for borettslagsboliger; felleskostnader og for eierboliger; lån, avdrag og driftsutgifter. Det gjelder imidlertid en øvre grense for hvor høye boutgifter som aksepteres (boutgiftstaket). Dette boutgiftstaket er relatert til hvor mange som bor i husstanden.

Egenandelen er den delen av boutgiftene som husstanden må dekke selv. Egenandelen fastsettes ut fra husstandens brutto-inntekt og hvor mange som bor i husstanden. For husstander med ung ufør eller enslige alderspensjonister i husstanden gjelder egen beregning slik at husstander over en viss inntekt får en lavere egenandel, og derved høyere bostøtte enn andre mottakere.

BOUTGIFTSTAKET ER FOR LAVT

Maksimum godkjent boutgift er en kritisk faktor i dagens ordning, siden boutgifter som overstiger dette ikke gir grunnlag for utmåling av bostøtte. Når de faktiske husleiene i markedet overstiger de grenser Husbanken har satt, gir dette en systematisk underdekning i ordningen. Som eksempelet i figur 32 under viser, vil en enslig forsørger med to barn og med årlig brutto-inntekt på 300 000 kroner måtte betale 10 857 kroner selv av en husleie på 12 400 kroner.

Figur 32: Beregning av Husbankens bostøtte for enslig forsørger med to barn i leid bolig



Kilde: husleie (Statistisk sentralbyrå, Leiemarkedsundersøkelsen 2019, tabelle bostøtte (Husbanken, veileder HB 9.B.6.1)

Figur 33 under viser at denne underdekningen mellom godkjent boutgift og husleier i markedet øker med boligens størrelse. Kommunedirektøren konstaterer at dette spesielt rammer barnefamilier siden disse følgelig behøver en større bolig.

Figur 33: Husbankens bostøtte – godkjent boutgift, gjennomsnittlig husleie og underdekning 2020

Antall husstandsmedlemmer	Typisk boligbehov	Godkjent boutgift Husbanken	Gjennomsnittlig husleie i markedet	Underdekning
1 person	1-roms	6 925	7 900	975
2 personer	2-roms	8 690	10 050	1 360
3 personer	3-roms	9 535	12 400	2 865
4 personer	4-roms	10 379	15 100	4 721
5 personer	4-roms	11 224	17 450	6 206

Godkjent boutgift økes med kr 390 dersom husstander har behov for spesialsiltpasset bolig og bor i slik bolig.

Godkjent boutgift gjelder for "kommunegruppe 2) som inkluderer Trondheim, Bergen, Tromsø, Stavanger og Bærum.

Kilde: husleie (Statistisk sentralbyrå, Leiemarkedsundersøkelsen 2019, tabell bostøtte(Husbanken, veileder HB 9.B.6.1, 1.1.2020)

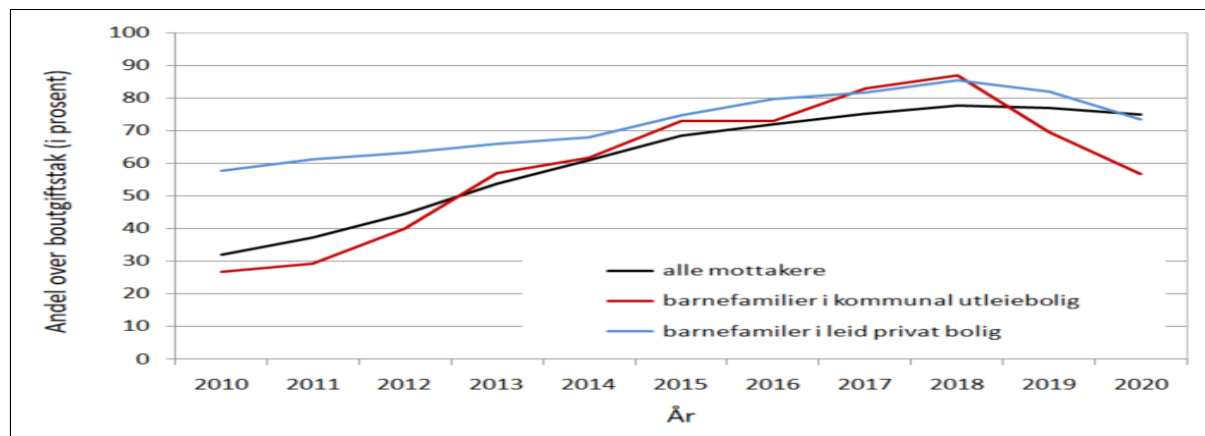
ANDEL HUSSTANDER OVER BOUTGIFTSTAKET

Boutgiftstaket i Husbankens bostøtteordning har over tid vært bekymringmessig lavt og satt på dagsorden i ulike sammenhenger. I forbindelse med behandling av fattigdomsplanen vedtok bystyret:

"[] Rådmannen bes gjøre rede for hvordan endringene i statlig bostøtte virker inn på økonomien i familier, spesielt i kommunale leiligheter".

Figur 34 under viser hvor stor andel av bostøttemottakerne som har en husleie som faktisk overstiger bostøttens boutgiftstak. Den generelle trenden er at andel mottakere over boutgiftstaket har økt betydelig i perioden 2010 til 2018, men andelen har etter det har den blitt redusert. Figuren viser at reduksjonen i andel over boutgiftstaket har vært størst blant barnefamilier, og særlig blant beboere i kommunale utleieboliger.

Figur 34: Andel bostøttemottakere med boutgifter over boutgiftstaket



Kilde: Husbankens statistikkbanken

Årsaken til at reduksjonen i andelen som er over boutgiftstaket som tabell 35 under viser, er en satsing fra statens side på å øke boutgiftstaket i bostøtteordningen. Det er særlig større husstander som har fått et løft, noe som har kommet barnefamiliene til gode. Bostøtteordningen likebehandler beboere i privat og kommunal leiebolig. Det er derfor ikke enkelt å peke en klar årsak på at barnefamilier i kommunal utleiebolig i større grad har sunket under boutgiftstaket. Sannsynligvis henger dette sammen med at mange kommunale leietakere tidligere har hatt husleier rett i overkant av boutgiftstaket og derved vært mer sensitiv for økning av boutgiftstaket.

Tabell 35 under viser utviklingen for henholdsvis Husbankens boutgiftstak og husleier i markedet. Tall for husleier er ikke produsert for 2020, slik at tall for husleier går frem til 2019. Basert på prisutviklingen i leiemarkedet de to siste årene er det ikke usannsynlig at leieprisene kommer til å bli stabil gjennom 2020 (jf. pkt. 6.2). Tabellen under viser at avstanden mellom faktiske husleier og boutgiftstak har blitt redusert for alle boligstørrelser i perioden. Gitt at husleiene blir noenlunde det samme i 2020 som i 2019, vil differansen mellom boutgiftstak og faktisk husleie ha blitt redusert med cirka 100 kroner for en ett-roms, mens for de øvrige boligstørrelsene er reduksjonen på cirka 1 000 kroner.

Tabell 35: Utviklingen i boutgiftstaket for bostøttemottakere i Trondheim (kommunegruppe 2) og husleier i markedet 2017-2020 (2019)

	2017	2018	2019	2020
1 person (1-roms, 30 m ²)	6 588 (7 650)	6 689 (7 850)	6 809 (7 900)	6925 (..)
2 personer (2-roms, 50 m ²)	7 216 (9 750)	7 361 (10 000)	7 640 (10 050)	8 690 (..)
3 personer (3-roms, 70 m ²)	7 875 (11 800)	8 032 (12 250)	8 470 (12 400)	9 535 (..)
4 personer (4-roms, 100 m ²)	8533 (13 450)	8 704 (14 900)	9 300 (15 100)	10 995 (..)
5 personer (4-roms, 120 m ²)	9 191 (16 500)	9 375 (17 250)	10 130 (17 450)	11 244 (..)

Kilde: Husbankens veileder HB 9.B.6.1 for 2017-2019

Til tross for visse forbedringer er den statlige bostøtteordningen fremdeles ikke et godt nok supplement til husstander som har lave inntekter og høye boutgifter. Når over halvparten av barnefamilier i kommunale utleieboliger har en husleie som overstiger boutgiftstaket er dette etter kommunedirektørens oppfatning en klar indikasjon på at boutgiftstaket må økes ytterligere.

For en storby som Trondheim må denne ordningen forbedres hvis målet er å sikre barnefamilier, med lav inntekt tilstrekkelige midler til livsopphold. I dag er løsningen å holde levekostnadene under normene for sosialhjelp eller søke om økonomisk sosialhjelp. Sosialhjelp for dekning av husleierestanser har vært økende de siste årene og utgjorde i 2019 totalt 15,3 millioner kroner³⁶. Det er ikke ønskelig at flere mottar økonomisk sosialhjelp. Kommunedirektøren mener at Trondheim

³⁶ Sosialhjelp for dekning av husleierestanser var i 2014: kr. 8,8 mill., 2015: kr. 8,7 mill., 2016: 9,2 mill., 2017: kr. 12,4 mill., 2018: kr. 12, 2 mill. og i 2019: kr. 15,3 mill.

kommune bør anmode statlige myndigheter om å heve grensene for godkjente boutgifter ytterligere slik at de kommer i et bedre samsvar med de faktiske husleiene i leiemarkedet.

7.10 Sosialhjelp som husleiestøtte

Økonomisk sosialhjelp er en ordning for de som ikke greier å forsørge seg selv. Ordningen skal først og fremst være en midlertidig ytelse, og meningen er at den som søker hjelp, skal bli i stand til å hjelpe seg selv etter hvert

SOSIALHJELP KOMPENSERER FOR SVAKHETER I BOSTØTTEN

I punkt 7.9 over er det vist at Husbankens bostøtte har svakheter. Konsekvensen av et lavt boutgiftstak kan være at husstanden blir avhengig av sosialhjelp for å dekke boutgifter. Bruk av sosialhjelp til dekning av boutgifter blir således et uttrykk for at Husbankens bostøtte ikke gir tilstrekkelig dekning målt opp mot det kommunen anser som nødvendige utgifter til et anstendig boforhold. Tildeling av sosialhjelp til dekning av husleie skjer med hjemmel i Lov om sosiale tjenester og etter en behovsprøving. Det utbetales sosialhjelp både til beboere i kommunal og privat leiebolig. Tabell 36 under viser utbetalinger i sosialhjelp til husleiestøtte og Husbankens bostøtte for perioden 2013-2017.

Tabell 36: Støttebeløp (avrundet til nærmeste mill kr) og antall mottakere for hhv Husbankens bostøtte og sosialhjelp for til husleie perioden 2014-2019

Husbankens bostøtte- beløp	138	136	138	133	125*	121*
- antall mottakere	5 625	5 588	5 750	5 851	5 458*	5 224*
Sosialhjelp til dekning av husleie						
- beløp	79	90	92	105	133	140
- antall mottakere	3 014	3 115	3 134	3 241	3 625	3 814

*For Husbankens bostøtte i 2018-2019 er også Klæbu inkludert av datatekniske årsaker.

Kilde: Husbanken (bostøtte) og Trondheim kommune (sosialhjelp)

LOKALT UTFORMET

Bystyret vedtar øvre grenser for boutgifter som det kan innvilges sosialhjelp til. Satsene varierer etter husstandsstørrelse. Det gis som hovedregel ikke sosialhjelp i leieforhold der husleien overstiger den angitte satsen. I særlige tilfeller kan husleie ut over maksimumsbeløpet dekkes ut fra helse og sosiale forhold.

Når kommunen fastsetter satsene for sosialhjelp, er følgende momenter relevante:

- Sosialhjelpen må være tilstrekkelig til å sikre en egnet bolig.
- Sosialhjelpen må ikke virke prisdrivende i markedet.
- Sosialhjelpens betydning for kommunens budsjett.

SKAL SIKRE EN EGNET BOLIG

Vanskeligstilte på boligmarkedet kan tidvis oppleve diskriminering fra utleiere. Dette kan gi seg utslag i at disse blir bortvalgt som leietakere eller at de blir konfrontert med høy husleie av ulike årsaker. I et vedlegg til boligutredningen Rom for alle (NOU 2011:15) fremkommer det at personer med husleie betalt av kommunen betalte en høyere husleie enn andre (Røed Larsen m.fl. 2011, tabell 1). Dersom sosialhjelpens boutgiftgrenser er lave i forhold til gjengse markedspriser, kan dette gjøre det vanskeligere for gruppen å skaffe og beholde en bolig.

FORHOLDET TIL HUSLEIER I MARKEDET

Tabell 37 under gir sammenstilling av sosialhjelpssatser og gjennomsnittlige husleier i markedet (gjengs leie) for private leieboliger slik de fremkommer av Statistisk sentralbyrå sin leiemarkedsundersøkelse (LMU). Kommunale utleieboliger er ikke en del av denne statistikken. Tabellen viser at husleiene i markedet er i gjennomsnitt ca. 25 til 33 prosent høyere enn de øvre grenser som følger av sosialhjelpssatsene. Sammenliknet med Husbankens boutgiftstak slik det fremkommer av tabell 33 over, ligger kommunens sosialhjelpssatser noe under Husbanken boutgiftstak for 1- til 3-roms boliger, men er noe over for 4-roms boliger.

Tabell 37: Sosialhjelpssatser 2020 (høyeste godkjente boutgift) og gjennomsnittlig husleie 2019

	Sosialhjelpssatser	Husleie snitt
Hybel eller kollektiv (Enslige under 25 år uten barn)	4 650	--
1-roms leilighet (Enslige over 25 år / par under 25 år uten barn)	5 960	7 900
2-roms leilighet (Husstander med 1 barn / par over 25 uten barn)	7 880	10 050
3-roms leilighet (Husstander med 2 små eller 1 større barn)	9 300	12 400
4-roms leilighet (Husstander med 3 eller flere barn)	12 120	15 100

Kilde: Trondheim kommunes satser for sosialhjelp pr 1.1.2020 og Statistisk sentralbyrå Leiemarkedsundersøkelsen 2019 (husleie)

Høyeste godkjente boutgifter må hele tiden vurderes opp mot leiemarkedet samtidig som de må holde et nøkternt nivå.

7.11 Bør det etableres en kommunal bostøtteordning

POLITISK VEDTAK

Bystyret har ved ulike anledninger vært opptatt av boutgiftene til leietakere. I sak om boligpolitisk plan I 2019 vedtok bystyret at blant annet følgende skal belyses :

“Hvordan en kommunal bostøtte kan utformes på en bedre og mer forutsigbar måte enn over sosialhjelpen, for eksempel ved å opprette en kommunal bostøtte.” (Bystyret PS 101/19, vedtatt 29.08.2019)

I sak om boligpolitisk plan ble det også gitt vedtak om husleiemodellen for kommunale utleieboliger:

“Bystyret ber rådmannen i delen som omhandler sosial boligpolitikk om en vurdering om å gå bort ifra prinsippet om full utgiftsdekkende husleie.” (Bystyret PS 101/19, vedtatt 29.08.2019)

Dersom kommunen skal etablere en kommunal bostøtte, må vurdering skje i lys av hvordan husleiemodell kommunen praktiserer. I det følgende diskuteres en kommunal bostøtteordning på basis av dagens utgiftsdekkende husleie som per tiden utgjør cirka 85 prosent av den gjennomsnittlige husleien i markedet (gjengs leie).

Kommunedirektøren har gått i dybden av denne problemstillingen i eget notat (bakgrunnsnotat II). Fremstillingen under er hovedsakelig basert på dette notatet.

SVAKHETER I DEN STATLIGE BOSTØTTEN

Det finnes i dag i hovedsak tre former for husleiestøtte som er tilgjengelige for beboere i kommunal utleieboliger og der det ble gitt slikt støttebeløp for 2019: statlig bostøtte (121 mill. kr), sosialhjelp til husleiestøtte (158 mill. kr.) og husleie under markedsbasert leie (65 mill. kr.).

Hovedutfordringen med den statlige bostøtten er at boutgiftstaket er for lavt. Dette gjelder spesielt for barnefamilier siden disse husstandene har behov for større boliger. Boutgiftstaket er en kritisk faktor i dagens ordning, siden boutgifter som overstiger dette ikke gir grunnlag for utmåling av

bostøtte og dette er inngående beskrevet i punkt 7.9. Som det også fremkommer av punkt 7.9 har det vært en viss økning i boutgiftstaket, men dette er ikke tilstrekkelig for å sikre at vanskeligstilte ikke blir varig avhengig av sosialhjelp. Per 2020 har cirka $\frac{3}{4}$ av alle bostøtte-mottakerne i Trondheim boutgifter over boutgiftstaket, mens cirka $\frac{1}{2}$ -parten av barnefamilier i kommunale utleieboliger ligger over taket. Dette aktualiserer spørsmålet om å reetablere en kommunal bostøtteordning.

En kommunal bostøtteordning kan tenkes bygd på Husbankens bostøtte og innrettes slik at den kompenserer for manglene i denne. Det er nærliggende å fokusere på boutgiftstaket. Tabell 38 under viser den økonomiske konsekvensen av et tenkt tilfelle der boutgiftstaket i sin helhet avvikles for alle. Dette utgjør nærmere 50 millioner kroner. Kommunedirektøren mener imidlertid at en eventuell kommunal bostøtteordning bør avgrenses til utvalgte grupper, og aktuelle målgrupper er fremstilt i tabell 38 under.

Tabell 38: Årlige utgifter (i mill kr) for å fjerne boutgiftstaket for visse målgrupper av bostøttmottakere i Trondheim - 2018

Målgruppe (delvis overlappende)	Antall mottakere	Antall over tak	Utgift fjerne tak (mill kr)
Totalt	3 708	2 889	48,8
- eid bolig	535	365	7,0
- kommunal leiebolig	1 856	1574	23,5
- privat leiebolig	1 317	950	18,4
Barnefamilier, alle	846	773	16,2
- eid bolig	89	74	2,1
- kommunal leiebolig	342	296	7,8
- privat leiebolig	415	363	9,3
Barnefamilier, enslig forsørger	563	490	11,2
- eid bolig	66	54	1,6
- kommunal leiebolig	174	152	2,4
- privat leiebolig	323	284	7,2
Enslige	2 741	2 045	30,4
- eid bolig	437	285	4,8
- kommunal leiebolig	1 457	1225	17,8
- privat leiebolig	847	535	7,8
Ufør i ung alder, husstand med én person	475	430	7,5
- eid bolig	157	130	2,4
- kommunal leiebolig	297	283	4,7
- privat leiebolig	21	17	0,4

Kilde: Husbanken, egne kjøringar på oppdrag fra Trondheim kommune.
Basis er vedtaket for august 2018 med utgifter omregnet til årseffekt.

TRE ALTERNATIVE BOSTØTTE-MODELLER

Trondheim hadde frem til 2015 en ordning med kommunal bostøtte. Denne ordningen ble avviklet på grunn av lite bruk og mye administrasjon. Bostøtteordningen fra 2015 var en ordning som ga bostøtte til personer som mottok trygdeytelser og som hadde disponible ressurser til livsopphold som var

lavere enn sosialhjelpsnormene. I praksis var det kun barnefamilier som mottok kommunal bostøtte og ordningen var begrenset til få personer.

En gjeninnføring av kommunal bostøtte reiser en rekke problemstillinger. Skal kommunen kompensere for en mangelfull modell fra statlig side? Skal en kommunal bostøttemodell gjelde for alle som er økonomisk vanskeligstilte? Eller skal den gjelde for enkelte grupper f eks trygdede, barnefamilier eller personer som har blitt ufør i ung alder?

Ved presentasjon av tre ulike modeller under er det søkt å utlede "netto kostnader" for kommunen. Regnestykket tar utgangspunkt i utbetalingene til leietaker. Siden en kommunal bostøtte gir reduserte kostnader for sosialhjelp er det gjort et anslagsvis fratrekk for dette. Videre er det gjort en påplussing for administrative kostnader. Formel for regnestykket er vist under.

bostøttens nettokostnad = utbetaling til leietaker + administrative kostnader ÷ reduserte sosialhjelps-kostnader

Modell A: Gjeninnføre tidligere modell basert på sosialhjelp - Modellen sikret personer som er varig trygdede og personer som mottar arbeidsavklaringspenger et beløp til livsopphold som minst tilsvarer økonomisk sosialhjelp. Ordningen var søknadsbasert og den gjaldt kun personer som leide kommunal bolig. Erfaringene fra denne modellen er at det i praksis nesten bare var barnefamilier som fikk innvilget kommunal bostøtte. Da modellen ble avvirket ble det utbetalt under 1 million kroner pr år i ordningen. Begrunnelsen for å avvike modellen var den gangen at den krevde mye administrasjon. I tillegg var argumentet at familien uansett vil ha rett på støtte gjennom NAV og økonomisk sosialhjelp. Anslått årlig netto kostnad for gjeninnføring av denne modellen er cirka 3 millioner kroner.

Modell B: Kommunal utvidelse av Husbankens bostøtte modell for alle som leier bolig - Ved innføring av en ny modell for kommunal bostøtte kan denne bygges på Husbankens modell for bostøtte. Den store svakheten med modellen er at boutgiftstaket er satt for lavt i forhold til normale leiepriser i Trondheim. En kommunal bostøtte modell kan ha som funksjon å heve/ boutgiftstaket. Det er beregnet at brutto-kostnaden (før fratrekk av sosialhjelp) for å fjerne boutgiftstaket helt for alle mottakere vil være nesten 50 millioner kroner. Fjerning av boutgiftstaket i sin helhet er dyr og neppe hensiktsmessig da det kan medføre at husstander leier dyrere boliger enn nødvendig. Det kan derfor være hensiktsmessig å vurdere en delvis utvidelse av boutgiftstaket og det er her lagt til grunn en utvidelse av boutgiftstaket på 2 000 kroner. Tidligere fikk mottakere i leid kommunal utleiebolig utmålt mer kommunal bostøtte enn de som bodde privat. Dette motiverte i liten grad beboere i kommunal utleiebolig til å flytte videre og komme seg inn på det ordinære boligmarkedet og ga et press på boligene. Forskjellsbehandlingen var også urettferdig overfor mottakerne. Dette trekker i retning av at en kommunal bostøtte også bør inkludere de som leier privat bolig. Personer som eier bolig holdes imidlertid utenfor siden det kan oppfattes som uheldig at kommunale bidrag benyttes til privat formuesoppbygging. Anslått årlig netto kostnad for å heve boutgiftstaket for alle som leier privat eller kommunal utleiebolig med 2 000 kroner utgjør cirka 22 millioner kroner.

Modell C: Kommunal utvidelse av Husbankens bostøtte modell for utvalgte grupper av leietakere - Denne modellen bygger på samme prinsippet som "Modell B" om å øke boutgiftstaket med 2 000

kroner. Tilsvarende retter denne modellen seg også mot leietakere av kommunale og private utleieboliger. Imidlertid skiller denne modellen seg fra "Modell B" ved at denne avgrenses til barnefamilier og personer som ble ufør i ung alder. Barns oppvekstvilkår er viktig og det er derfor grunn til å prioritere denne gruppen. Når det gjelder personer som ble ufør i ung alder, vil disse ofte være i en permanent vanskelig økonomisk situasjon. Dette er grupper som ikke har hatt mulighet til å bygge seg opp en boligkapital gjennom lønnet arbeid og som har små utsikter til dette også i fremtiden. Anslått årlig netto kostnad for å heve boutgiftstaket for barnefamilier og for unge uføre som leier privat eller kommunal utleiebolig med 2 000 kroner, utgjør cirka 8 millioner kroner.

ANBEFALES IKKE

Kommunedirektøren anbefaler ikke å innføre en kommunal bostøtte modell på prinsipielt grunnlag. En svakhet ved den statlig modellen for bostøtte bør rettes opp av statlige myndigheter og det er uheldig at kommunen går inn og kompenserer en mangelfull statlig ordning. Dette kan redusere statlige myndigheters insentiver til å rette opp modellen som åpenbart har et for lavt tak for aksepterte utgifter.

Dersom kommunal bostøtteordning allikevel skal etableres, mener kommunaldirektøren at denne bør bygge på den statlige ordningen og da gjennom å heve boutgiftstaket. Fjerning av hele boutgiftstaket er kostbart og det gir uheldige incentiver til å leie dyre boliger. En heving av taket for enkelte grupper ses på som den mest aktuelle løsningen. I eksemplene over er taket hevet med 2 000 kroner. En kommunal bostøtte bør ikke begrenses til kommunale utleieboliger da dette vil være urettferdig og samtidig øke presset på kommunale utleieboliger. En ordning med kommunal bostøtte kan avgrenses til barnefamilier og personer som har vært ufør siden ung alder. Dette tilsvarer modell "C" over og vil gi en anslagsvis årlig netto kostnad på cirka 8 millioner kroner.

7.12 Kommunal boligrådgivning

Boligrådgivning innebærer råd, veiledning og praktisk bistand til å skaffe seg egen bolig.

KOMMUNENS PLIKT OM Å MEDVIRKE TIL BOLIG FOR VANSKELIGSTILTE

Kommunen har ansvar for å medvirke til å skaffe bolig for vanskeligstilte som selv ikke kan ivareta sine interesser på boligmarkedet (jf sosialtjenesteloven § 15). Dette gjøres ved å gi økonomisk rådgivning, informasjon om økonomisk sosialhjelp, informasjon om låne- og støtteordninger, hjelp til søknad om kommunal bolig og andre ordninger for å etablere seg i en bolig eksempelvis, hjelp til å finne bolig på det private leiemarkedet. For de som er i en akutt boligsituasjon, er kommunen forpliktet til å finne et midlertidig botilbud (jf. sosialtjenesteloven § 27).

KOMMUNAL BOLIGRÅDGIVNING GIS AV ULIKE INSTANSER

Både kommunens helse – og velferdskontor og NAV – kontorene har et spesielt ansvar for boligrådgivning, og dette arbeidet skal også prioriteres i tiden fremover. Videre skjer rådgivning også i botiltakene med tjenester for målgruppene utviklingshemmede, rus og psykisk helse.

Målgruppen er de aller mest vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette er personer som er uten bolig, bor med utrygg leieavtale, står i fare for å miste bolig og har utilfredsstillende boforhold. Andre aktuelle grupper er kommunale leietakere som har behov for bistand i deres videre boligkarriere og personer som ikke tilfredsstiller krav til kommunal utleiebolig, men som trenger hjelp og støtte for å bli selvhjulpen i det ordinære boligmarkedet.

HELSE - OG VELFERDSKONTORENE

Helse og velferdskontorene som har ansvaret for behandling av søknader om kommunale boliger gir boligrådgivning i kontakt med boligsøkere, både nye søkere, de som søker om bytte av bolig og de som søker om forlengelse av leieforhold. Dette er nødvendig fordi andre boligvirkemidler skal vurderes før innvilgelse av kommunal utleiebolig, jf vedtatte retningslinjene for søknadsbehandling og tildeling av kommunal utleiebolig (bystyret PS 0175/11, vedtatt 15.12.2011 og revidert i PS 0105/18, vedtatt 04.10.2018). Det er et mål at helse og velferdskontorene tilbyr samtale til alle som søker om kommunal bolig. God informasjon om hva kommunal bolig er, samt råd og veiledning om andre boligvirkemidler er viktig for både kommunen og søker. Erfaringsvis fører slike samtaler til færre klagesaker siden boligsøker får en forståelse for hvorfor de ikke er i målgruppen for kommunal bolig. Gjennom en samtale får søker presentert søknaden sin på en god måte. Mange i målgruppen for kommunal bolig har problemer med å presentere saken sin gjennom en skriftlig søknad, på norsk, det samme gjelder å fremskaffe dokumentasjon. Barnefamilier skal prioriteres for samtaler og hjemmebesøk hvis det anses som nødvendig.

NAV-KONTORENE

NAV-kontorene har ansvaret for midlertidig botilbud, og møter de som er uten bolig. NAV har i tillegg ansvaret for informasjon og råd og veiledning om alle boligvirkemidler; det private boligmarkedet, kommunal utleiebolig, kommunens leie til eie ordning, depositumsordning, startlansordningen og den statlige bostøtteordningen. NAV bistår med utfylling av søknader og til å finne bolig på det private boligmarkedet og til bruk av internett for å selvstendiggjøre boligsøker. Det gis også bistand i kontakten mot private utleiery.

BOTILTAKENE

I de kommunale botiltakene med tjenester for de ulike målgruppene gis det informasjon, råd og veiledning. Målet er å selvstendiggjøre beboerne. Her kan utflytting til egen bolig være en løsning ved hjelp av startlån og tilskudd.

BOPLAN FOR LEIETAKER I KOMMUNAL UMLEIEBOLIG

For barnefamilier som leier kommunal bolig gis det nå tilbud om å utarbeide en "individuell boplan" for å medvirke til en trygg og god fremtidig boligsituasjon. Formålet med Boplan er å planlegge videre boligkarriere i fellesskap med familiene. En kommunal utleiebolig skal ikke være et varig tilbud, men er for de aller fleste starten på en boligkarriere. Boplan skal bidra til at videre

boligkarriere planlegges på et så tidlig tidspunkt som mulig. Formålet med Boplan er å bidra til trygge og stabile boforhold for barnefamilier. Boplanen kan brukes for å undersøke om kjøp eller leie er mest aktuelt og hvordan innsats leietaker selv må gjøre for å nå disse målene. Kommunedirektøren mener at alle barnefamilier som innvilges kommunal bolig skal gis tilbud om en slik boplan. Boplanen bør gjennomgås etter to års botid i samarbeid mellom leietaker, helse- og velferdskontoret og andre aktuelle samarbeidspartnere. Erfaringene med bruk av boplan skal evalueres og kommunedirektøren mener at tilbudet om boplan bør utvides til å gjelde alle kommunale leietakere.

TVERRFAGLIG RÅDGIVNING

For folk flest er kjøp av bolig det største enkeltkjøpet i livet og boligformue utgjør den største andelen av formuen. Boligkjøp innebærer en økonomisk risiko, særlig når husstanden må sette seg i gjeld og derved blir utsatt for renteendringer. Når kommunen er lånegiver gjennom startlånsordningen, gjør kommunen vurderinger om forsvarlig lånemengde på basis av husstandens betjeningsevne. For mennesker med funksjonsnedsettelse er det spesielt viktig at bolig som kjøpes er tilpasset søker funksjonsnivå eller at boligen kan tilpasses behovet uten alt for store kostnader. Da Bystyret behandlet fattigdomsplanen i 2019 ble det fattet slikt vedtak:

“3. f. Mennesker som har fått innvilget startlån skal få tilbud om praktisk bistand til kjøp av bolig, slik at man får kjøpt bolig som er i god stand og tilpasset behovet.” (bystyret PS 16/19, vedtatt 28.02.2019)

Ved søknad om startlån og tilskudd er det behov for å bistå med råd og veiledning både i forhold til boligmarkedet generelt, behov for bistand til vurdering av takstrapper, økonomi og tilpasning av boligen. Kommunedirektøren foreslår at det etableres en rådgivningsgruppe ut fra søkers behov for veiledning og tilpasning med representanter fra aktuelle enheter.

Kap. 8. Geografisk fordeling av levekår og integrering

Hensynet til integrering, bomiljø og spesielt barnas oppvekstvilkår begrunner tiltak som motvirker demografisk og sosioøkonomisk segregasjon. Siden boligtyper og boligpriser er med på å bestemme hvor ulike grupper bosetter seg, kan kommunen motvirke segregasjon gjennom planpolitikken. For å medvirke til at barnefamilier bosetter seg sentrumsnært bør det vurderes en leilighetsnorm som legger til rette for sentrumsnære familieboliger. Samlokaliseringen av NTNU til ett campus vil påvirke student-bosettingen ved at flere studenter trekker mot Gløshaugen. Det er derfor viktig å legge til rette for boligbygging av sentrumsnære studentboliger. Siden leietakere i kommunale utleieboliger ofte har ulike levekårsutfordringer, påvirker lokalisering av disse boligene den geografiske levekårs sammensetningen i kommunen. Levekårshensyn bør vektlegges ytterligere når kommunen anskaffer boliger. Dette bør sikres, blant annet ved å avmerke området i kommuneplanens arealdel der kommunen gis forkjøpsrett.

Kapittelsammendrag med mål og strategier

VEKTIGE ARGUMENTER FOR SOSIAL MIKS

Det synes å være en bred oppslutning om tiltak som motvirker demografisk og sosioøkonomisk segregasjon. Teorien om nabolageffekter, integrering og hensynet til bomiljø gir vektige argumenter for en slik politikk. Ulike bymiljøer der ulike områder bebos av forskjellige grupper kan imidlertid ha funksjonelle begrunnelser og bidra til en by med ulike særpreg som byr på ulike opplevelser.

Innenfor rammen av kommunens arealplan er det samspillet mellom utbyggere og kjøpesterke husstanders preferanser som avgjør. Det blir således et politisk betont spørsmål om hvor mye ressurser det offentlige skal bruke på en sosial miks politikk og hvor langt myndighetene skal gå for å påvirke markedet og individers bosettingsmønster. Levekårsdata er en viktig premis for kommunens boligpolitikk og ny levekårsundersøkelse for Trondheim er planlagt utarbeidet i 2020.

NORM FOR LEILIGHETSFORDELING

Gjeldende bestemmelse i kommuneplanens arealdel om en variert boligstruktur og varierte boligstørrelser har etter kommunedirektørens syn sin svakhet i at den er rundt formulert. Kommunedirektøren foreslår derfor at det foretas en drøfting i forbindelse med kommende rullering av kommuneplanens arealdel om en leilighetsfordelingsnorm. Som en del av slik norm kan det også vurderes inntatt et vilkår om at en viss andel av de større boligene plasseres på bakkeplan for være egnet til familier. Kommunedirektøren vil i sin vurdering av slike bestemmelser skissere løsninger som ikke demper forsyningen av nye boliger og som løpende kan ivaretar dette hensynet. Videre vil kommunedirektøren særskilt drøfte hvilke utilsiktede konsekvenser en slik regulering kan medføre.

STUDENTBOSETTING

Samlokaliseringen av NTNU til ett campus vil påvirke student-bosettingen ved at flere studenter trekker mot Gløshaugen. I felles Masterplan for bycampus er det et mål om et attraktivt og levende bycampus der boliger for studenter inngår. Med dette som premis er det viktig å skape løsninger som kan forene studenters og andre husholdningers boligbehov. Kommunedirektøren mener at dette best kan skje ved å legge opp til attraktive sentrumsnære studentboliger i profesjonell regi. Etter kommunedirektørens syn er dette det sterkeste virkemiddelet for å demme opp mot uønsket hyblifisering. Videre foreslår kommunedirektøren at områdeløftmetodikk som kommunen har utviklet, utprøves i områder med særlig høy andel studenter.

KOMMUNALT DISPONERTE UMLEIEBOLIGER

Ettersom leietakere i kommunale boliger ofte har ulike levekårsutfordringer har lokaliseringen av kommunalt disponerte utleieboliger en stor betydning. Det er derfor uheldig at kommunalt disponerte utleieboliger ofte finnes i levekårssoner der inntektene er lave. Spesielt uheldig er det at kommunen til dels har familieboliger i områder som kan være levekårsutsatte. Kommunedirektøren skal foreta en gjennomgang av boligmassen med hensyn til levekårs- og bomiljømessige implikasjoner av boligenes fordeling i byen. Videre fremkommer det at kommunen bosetter flykninger i områder der gruppen er relativt høyt representert fra før. Kommunedirektøren bør i stedet etterstrebe å bosette flykninger på steder der disse er andelsmessig lavt representert. Siden

lokalisering av de kommunalt disponerte boligene legger føringer for bosettingen, må levekårshensyn vektlegges ytterligere når kommunen anskaffer og avhender boliger.

AREALER FOR BOLIGSOSIALE FORMÅL

Kommunedirektøren anser at muligheten til å fremskaffe areal til boligsosiale formål kan ha en viktig funksjon for å etablere utleieboliger eller andre boligsosiale tiltak i områder der dette er levekårsmessig gunstig. Kommunedirektøren vil derfor anbefale at det ved neste rullering av kommuneplanens arealdel vurderes innarbeides en hjemmel til å utpeke arealer for boligsosiale formål.

Mål for geografisk fordeling av levekår og integrering:

Boligpolitikken skal være et viktig redskap for å oppnå geografisk levekårsutjevning.

Tiltak 2020-2024:

Leilighetsfordelingsnorm

Ved kommende rullering av kommuneplanens arealdel skal det vurderes å etablere en leilighetsfordelingsnorm. Det skal vurderes om normen skal særlig hensynta behovet for sentrumsnære familieboliger og at en gitt andel av disse skal ligge på bakkeplan.

Sentrumsnære studentboliger

Trondheim kommune skal medvirke til at det bygges sentrumsnære studentboliger.

Områdemetodikk i studentområder

Trondheim kommune ønsker at studenter skal ha sosiale bånd og eierskap til egen bydel, og vil motvirke de uheldige sidene ved hyblifisering. Kommunen skal prøve ut "områdemetodikk" som en pilot i ett område med særlig høy andel studenter.

Lokalisering av kommunale utleieboliger

Trondheim kommune sin anskaffelsesstrategi for kommunalt disponerte utleieboliger skal i sterkere grad enn før ivareta levekårshensyn og en bedre spredning av boligmassen.

Forkjøpsrett til boligsosiale formål

Ved kommende rullering av kommuneplanens arealdel skal det i områder med gode levekår vurderes å avmerke arealer til boligsosiale formål der kommunen gis en forkjøpsrett.

Kommunedirektøren har laget et eget notat som gjengir ulike bolig- og levekårsdata og som samtidig drøfter sammenhengen mellom byutvikling og levekår (bakgrunnsnotat III). Innholdet i dette kapittel er i noen grad basert på dette bakgrunnsnotatet og her vises det også til tabeller i samme bakgrunnsnotat.

Levekårene sier noe om hvordan vi har det. Levekårsbegrepet som benyttes i norske og nordiske levekårsundersøkelser tar utgangspunkt i de sidene ved enkeltindividers liv som kan måles kvantitativt, eksempelvis inntekt, tilknytning til arbeidslivet, helsetilstand og boforhold

8.1 Begrunnelser for en sosial miks-politikk

Integrering er det motsatte av segregering. Med segregering menes i denne sammenhengen at at grupper av mennesker med økonomiske, demografiske, etniske, kulturelle eller sosiale kjennetegn bor adskilt.

STERKE HENSYN FOR SOSIAL MIKS

Generelt synes det å være en bred oppslutning om en politikk som medvirker til at ulike grupper av mennesker kan integreres i samme bomiljø. Et beboermangfold oppfattes gjerne som en verdifull kvalitet i et boligområde. Blandede nabolag kan gi lavinntektshushold større tilgang på sosial og kulturell kapital. I sin ytterste form dreier levkårsutjevning seg om å unngå opphopning av levkårsproblemer som fører til at beboere opplever seg utsatt for vold, innbrudd eller andre kriminelle handlinger. En ensidig demografisk sammensetning kan skape ulike bomiljøutfordringer. Eksempelvis kan mange unge på ett sted føre til at området får stor gjennomtrekk og ustabil bomiljø. For nyankomne flyktninger kan et sammensatt nabolag utgjøre en viktig arena for integreringen. Rettferdighetsargumenter tilsier også at befolkningen skal ha en mulighet til å påvirke valg av bosted, uten at økonomi, funksjonsnivå eller andre kjennetegn skal være avgjørende.

NABOLAGSEFFEKTER

Begrepet "nabolagseffekter" står sentralt i levkårsforskningen og synes å gi et visst grunnlag for områdestrategier i byer. Teorien om nabolagseffekter er fundert på at det er en sammenheng mellom nabolagets oppvekstmiljø og individets livssjanser senere i livsløpet. Det er her antatt at fattigdom og lav bostabilitet kan føre til mangel på felles normer og derav svak sosial kontroll. Forskning fra USA dokumenterer at oppvekstvilkårene i nabolagene kan ha betydning for individets senere rusatferd, kriminalitet, skolegang, skoleprestasjoner, utdanningsløp, yrkeskarriere, mentale problemer, fysisk helse og dødelighet. Europeiske forskningsresultater viser imidlertid at disse sammenhengene er små til moderate. I norsk sammenheng er det påvist at nabolagseffektene har en viss betydning som uavhengig faktor, også når det kontrolleres for familiebakgrunn (Wessel 2013, s. 247-253). Det et finnes imidlertid forskning på området som tyder på at nabolagseffekter er relevante først når levkårsproblemer i nabolaget når visse terskler (Galster 2010, s 19-43). Selv om den gjennomsnittlige negative effekten av nabolaget for det enkelte individ er relativt liten eller moderat, er temaet relevant fordi dette omfatter mange barn slik at effekten i sum blir betydelig (Brattbakk og Andersen, 2017, s. vi).

INNVENDINGER

Det finnes en del innvendinger mot at det offentlige skal drive med geografisk basert levkårsutjevning. Chesire avviser ikke at nabolagseffekter eksisterer, men er kritisk til om bruk av offentlige midler gir noe særlig effekt. Etter hans syn trekker en sosial miks politikk fokus bort fra problemets virkelige årsak som er inntektsulikheter blant folk. Fattige kjøper boliger i billige områder og vice versa. (Chesire, 2012, s. 267-294). Et annet argument mot geografisk levkårsutjevning er knyttet til fremmedgjøring. Luttmer fant i sin undersøkelse at selvopplevd lykke synker med relativ økende inntekt i nabolaget (Luttmer 2005, s. 963-1002).

BOLIG- OG BYUTVIKLINGEN HAR BETYDNING

I tråd med argumentene over kan det hevdes at så lenge det er sosiale ulikheter i et samfunn, boliger tildeles gjennom markedsmekanisme, og det finnes en felles oppfatning om hvor det er bra å bo, vil det være et visst nivå av sosial ulikhet på et geografisk nivå. Faktorer som boligpriser, boligtyper, eieformer og beliggenhet er bestemmende for flytteprosessene og får dermed betydning for dannelsen av demografiske, etniske og sosioøkonomiske segregasjonsmønstre. Kommunedirektøren mener at kommunen har som planmyndighet en nøkkelrolle gjennom å påvirke boligstørrelser og boligtyper, noe som i sin tur får betydning for hvor ulike grupper velger å bosette seg (jf. pkt. 8.4). Det er også antatt at opprusting av et område eller etablering av positive attraksjoner kan tiltrekke seg ressurssterke mennesker.

LOKALISERING AV BOLIG- OG TJENESTETILBUD TELLER OGSÅ

Kommunen kan utøve en mer direkte påvirkning gjennom lokalisering av kommunale utleieboliger, skjønt disse boligene utgjør en relativt liten andel av den samlede boligmassen (jf. pkt. 8.6). Også etablering av skoler og andre tjenestetilbud kan få betydning for folks flyttemønstre.

MANGLER OPPDATERTE LEVEKÅRSDATA

Trondheim kommune mangler oppdaterte levekårsdata om byens befolkning. Den siste levekårsundersøkelsen gjelder for 2011 og var en oppfølger av en tidligere undersøkelse fra år 2000. Kommunedirektøren planlegger å utarbeide en ny levekårsundersøkelse i løpet av 2020 og vil innrette denne slik at den også får relevans for bolig- og byutviklingspolitikken. Kommunedirektøren oppfatter at den teoretiske og empiriske kunnskapen om sammenhengen mellom byutvikling og levekår er ufullkommen. Som en del av den nasjonale strategien Bolig for velferd har Husbanken etablert et storbysamarbeid der ett av formålene er å fremskaffe kunnskap om hvordan kommunene kan bidra til en sosial miks. Kommunedirektøren vil prioritere deltakelse i dette prosjektet.

8.2 Geografiske ulikheter i demografi og levekår i Trondheim

ØKT VEKTLEGGING AV LEVEKÅRSHENSYN

Kommunedirektøren ønsker å løfte levekårsperspektivet i Boligpolitiske plan. I mangel av oppdaterte data har kommunedirektøren derfor innhentet noen data om bolig- og levekår og samtidig sett på noen sammenhenger mellom byutvikling og levekår (jf bakgrunnsnotat III).

TRONDHEIM HAR ET "LAPPETEPPE" AV ULIKHETER

Fordelingen av levekår i Trondheim ble i kommunens forutgående levekårsundersøkelser (i 2000 og 2011) beskrevet som et lappeteppe innenfor 49 levekårssoner; det innebærer at mindre områder som kommer ut med såkalte gode og dårlige verdier på ulike levekårsindikatorer, ligger side om side.

INNTEKT ER ET ROBUST MÅL PÅ LEVEKÅR

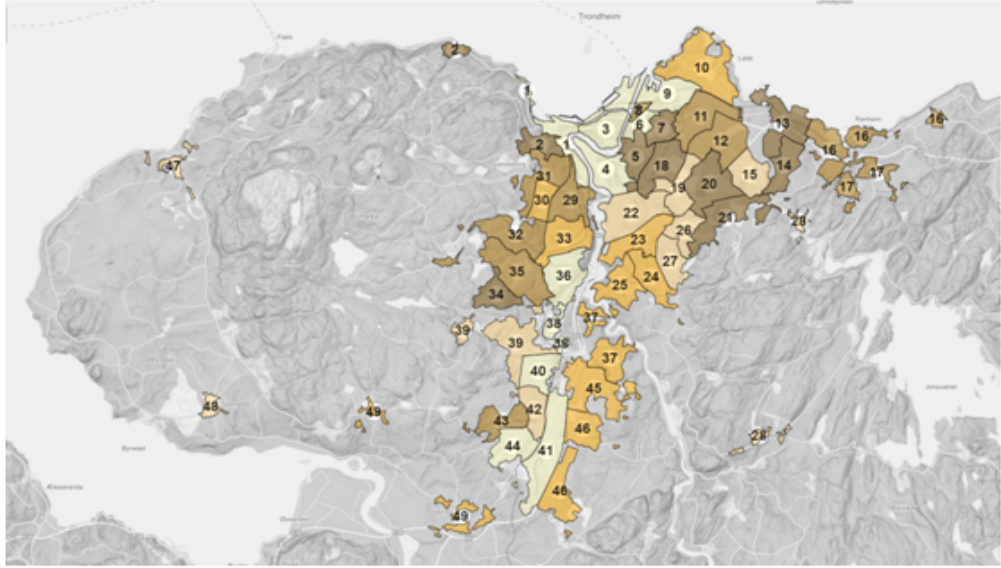
Tidligere undersøkelser har vist at inntekt er en viktig levekårsindikator siden den er grunnlag for å skaffe seg materielle goder, den henger sterkt sterkt med andre levekårsindikatorer. I

byutviklingsammenheng er inntekt relevant siden denne er bestemmende for hvor folk har råd til å kjøpe bolig. Tabell 39 under viser hvordan inntekt, her eksemplifisert ved menn 35-60 år, fordeler seg blant de ulike levekårssonene i Trondheim.

Tabell 39: Personinntekt (i kr 1 000 per år) blant menn 35-60 år for inntektsåret 2015

LAVEST			NEST LAVEST			MIDDELS			NEST HØYEST			HØYEST		
Nr	Sone	Kr	Nr	Sone	Kr	Nr	Sone	Kr	Nr	Sone	Kr	Nr	Sone	Kr
9	Lademoen	306	42	Heimdal	379	30	Nyborg	414	31	Sverresborg	438	34	Stavset	463
3	Midtbyen	315	27	Risvollan	388	25	Fossegrenda	415	11	Strindheim	441	2	Ham brg-Troll	464
40	Saupstad	322	47	Rye	390	10	Lade	417	12	Bromst-Lean	441	20	Åsva-Angeltr	466
4	Øya-Elgeseter	357	15	Brundalen	392	49	Nypvang	420	16	Ranheim	444	7	Rosenborg	473
1	Ila	357	26	Oth br -Vestlia	392	24	Stubban	422	29	Havste-Stavn	445	13	N. Charlottenl	474
44	Kattem	359	28	Bra brg -Jonsv	393	46	Tiller sør	423	35	Kystad	446	14	Ø. Charlottenl	477
6	Bakkl-Møllenb	362	22	Nardo	394	45	Tiller nord	423	17	Reppe-Vikås	454	21	Stokkan	478
38	Romolslia	363	19	Moholt	394	33	Munkv -Høem	430	32	Ugla	455	5	Singsaker	504
36	Hallset	368	39	Flatåsen	402	37	Sjetne -Økstad	431	8	N Elvehavn	459	18	Berg-Tyholt	507
41	Breidablikk	376	48	Spongdal	412	23	Nidarvoll	437	43	Åsne-Lundås	461			

Trondheim: 414



Kilde: Statistisk sentralbyrå, Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger 2015, Antall: 31 922

INNVANDRERE MED FLYKTNINGBAKGRUNN

Innvandrere med flyktningbakgrunn er svært ulikt representert blant levekårssonene. Tall fra 2011 viser at Saupstad har høyest andel med 29,1 prosent mot 6,8 prosent for hele Trondheim (jfr bakgrunnsnotat III, tabell 10). Også på overordnet nivå er det ulikheter; områdene som er beskrevet i bakgrunnsnotatet som "Utvidet sentrum" og "Syd" har omtrent dobbelt så stor andel innvandrere med flyktningbakgrunn som området "Vest/Øst", men et interessant trekk er at sistnevnte har økt

relativt mest i perioden 1998-2011 (jf bakgrunnsnotat III, tabell 13). I denne perioden har det generelt blitt en relativt jevnere fordeling av innvandrere med flyktningbakgrunn. Egenskaper ved bolig- og leiemarkedet har innvirkning på hvor innvandrere med flyktningbakgrunn bosetter seg. Herunder har kommunens valg av lokalisering ved bosetting av flyktninger en ikke ubetydelig medvirkning. Det at mennesker fra samme opprinnelsesland finner sammen i enkelte bydeler tyder dessuten på at gruppens egne preferanser også teller (jf bakgrunnsnotat III, tabell 11).

MINDRE ANDEL BARN I SENTRUM

Større barn (6-18 år) utgjør en liten andel i det området som i bakgrunnsnotat III er benevnt "Utvidet sentrum" (4,7 % mot snittet 13,2 %), og andelen har vært synkende her i de siste 10 årene, fra 5,9 prosent i 2007 til 4,7 prosent i 2017 (jf bakgrunnsnotat III, tabell 8). Tall for levekårssonene viser tydelig at barnefamilier heller bosetter seg i levekårsområder med småhusbebyggelse i stedet for i blokkområder (jf bakgrunnsnotat III, tabell 9).

BOLIGPRISER

Det er et stort spenn i boligprisene blant levekårssonene; en bolig på Nedre elvehavn er nesten dobbelt så dyr som en tilsvarende bolig i Romolslia. I perioden 2006-2016 har rangeringen av levekårssoner holdt seg bemerkelsesverdig stabil (jf bakgrunnsnotat III, tabell 18 og 19). Noe uventet er det bare en viss positiv sammenheng mellom boligpriser blant levekårssoner og hva folk i sonene tjener (bakgrunnsnotat III, tabell 20). Årsaken til at sammenhengen ikke er sterkere er sannsynligvis at boliger i levekårssoner med høye boligpriser (typisk ved sentrum) ofte er en leiebolig, og disse bebos gjerne av mindre bemidlede husstander (jf bakgrunnsnotat III, tabell 18, 15, 4).

BOLIGBYGGING

Boligbygging har i perioden 2012-2016 vært størst i østområdene. Det er ikke holdepunkter for å hevde en sterk sammenheng mellom høye priser på bruktboliger og grad av nybygging, selv om det intuitivt kanskje skulle være slik. Viktigere faktorer er nok arealhensyn og modenhet på tomta med tanke på infrastruktur. Det er imidlertid mulig at svært lave boligpriser i enkelte områder kan være en begrensning på nybygging. I så fall er dette bekymringsfullt siden tilførsel av nye boliger kan bidra til opturer i levekårsutsatte områder.

8.3 Sosial bærekraft og boligkvaliteter

Sosial bærekraft handler om løsninger som er tilgjengelige for alle, som fremmer trivsel og helse og gir rom for gode opplevelser både inne og ute.

FORTETTING OG SOSIAL ULIKHET

Bygging av ulike typer leiligheter i nye boligområder vurderes på generelt grunnlag å bidra til et sosialt mangfold (jf. pkt. 8.4). I litteraturen blir det imidlertid påpekt at fortetting kan bidra til å reproducere sosial ulikhet i den grad at mindre kjøpesterke grupper presses ut av bydeler som skal bli nye og attraktive gjennom fortetting og transformasjon (Millstein 2017, s. 34, 52). Nye boliger i fortettingsprosjekt og ved knutepunktsutvikling gir dyre boliger fordi det er press på

eiendomsprisene; dette ser man allerede i dag, også i Trondheim. Boligene kan bli utilgjengelige for sosiale grupper som ikke har råd til å kjøpe de nye boligene. Utbyggingsmønsteret kan bidra til å forsterke segregasjon og opphopning av sosiale problem i andre og mindre attraktive deler av byen.

SOSIAL BOLIGBYGGING

Sosial boligbygging kan forstås som en nybyggingspolitikk med en sosial profil som sørger for at en andel av de nybygde boligene tilbys til priser/husleier som er lavere enn i tilsvarende, omkringliggende boliger. (NIBR, 2014)

Utviklingen aktualiserer spørsmålet om Trondheim kommune kan tilby boliger i det generelle markedet til en overkommelig pris for mindre kjøpesterke grupper i befolkningen gjennom en såkalt sosial boligbygging. Rimelige utleieboliger i den tredje boligsektor er drøftet i punkt 7.4. I dag finnes det imidlertid ikke juridiske eller økonomiske ordninger som kommunen kan benytte for å oppnå rimeligere boliger, og Trondheim kommune kan vanskelig ha ambisjoner om å bidra til dette for egen regning. I dagens planlegging er det økende fokus på at boligbyggingen skal ha sosial bærekraft og være helsefremmende. Det pekes på at ønsket om høy tetthet kan komme i konflikt med mål knyttet til sosial bærekraft og folkehelse.

BOLIG-, BOLIG- OG NÆRMILJØKVALITETER

Kommunedirektøren vurderer at det er behov for å definere og implementere kvalitetskrav som ytterligere kan bidra til gode og inkluderende bo- og nærmiljø og hindre sterke sosiale skillelinjer i byen. Kvalitetskrav som er nedfelt i kommuneplanens arealdel er stadig gjenstand for vurdering, sett i lys av samfunnsutviklingen. Det kan være aktuelt med skjerpede krav til grøntarealer som egner seg for fysisk aktivitet og gir tilgang på sosiale møteplasser, offentlige rom, belysning som bidrar til trygghet og sikkerhet, fellesskapsløsninger for boligområder. En aldrende befolkning gir behov for å regulere fellesfunksjoner tilknyttet boliger eller områdekvaliteter som ikke er vanlig i dag.

TILVISNINGSAVTALER

Private utleieboliger er særlig et sentrumsfenomen og utgjør cirka halvparten eller mer i levekårssonene Midtbyen, Øya-Elgester, Bakklandet-Møllenberg og Lademoen, men også i randsonen rundt disse områdene utgjør utleieboligene typisk en tredjedel av alle boliger (jf bakgrunnsnotat III, tabell 15). Kommunen har selv mange utleieboliger i samme områder. Leieboliger er oftere gamle hus og er gjerne i dårligere forfatning enn eide boliger. Kommunedirektøren foreslår i punkt 6.4 bruk av grunnlån for å medvirke til bygging av utleieboliger i profesjonell regi. Kommunedirektøren mener at dette også kan være et effektivt virkemiddel for å bringe leietakere inn i nye boligområder der utleie i dag er lite utbredt. Samtidig bør kommunen som hovedregel være tilbakeholden med å initiere utleie i områder der det finnes mange utleieboliger fra før.

8.4 Boliger og befolknings sammensetning

POLITISK VILJE TIL Å STYRE GJENNOM AREALPLANER

KPA (2012-2024) – Bestemmelse til arealformål

§ 29.1: Det skal vektlegges varierte bygningstyper og boligstørrelser ut fra en vurdering av tiliggende områders boligstruktur. Befolknings- og levekårsdata skal legges til grunn ved vurdering av boligsammensetning.

Som nevnt i punkt 8.1 er faktorer som boligpriser, boligtyper, eieformer og beliggenhet bestemmende for flytteprosessene og får betydning for dannelsen av demografiske, etniske og sosioøkonomiske segregasjonsmønstre. Kommunen kan som planmyndighet i arealplaner bestemme hvilke boligstørrelser og boligtyper som skal bygges i de ulike delene av byen. Kommuneplanens arealdel (2012-2024) bestemmelse § 29.1 skal prinsipielt sett skal ivareta dette hensynet. Kommunedirektørens utgangspunkt er at bestemmelsen hviler på en politisk vilje om å styre den sosiodemografiske fordelingen i Trondheim gjennom boligbygging. Etter kommunedirektørens syn er det imidlertid noen utfordringer med å praktisere denne bestemmelsen.

MANGLER OVERORDNEDE FØRINGER

Etter kommunedirektørens syn er det uavklart hvilken overordnet målsetting det skal styres mot. Dette er i bunn og grunn et spørsmål om hvor lik fordelingen av boliger og bygningstyper skal være i de ulike områder av byen. Det er neppe et mål å tilstrebe at alle områder av byen skal få lik karakter. Under enhver omstendighet må eventuelle krav også harmoniseres med arealdelens krav til utnytting i de ulike delene av byen. Det ligger som en forutsetning at befolknings- og levekårsdata skal legges til grunn. En praktisk problemstilling har vært at Trondheim sin levekårsundersøkelse fra 2011 har blitt utdatert, særlig tatt i betraktning at byen siden den tid har hatt en stor vekst i antall boliger og befolkning. En mer prinsipiell problemstilling er hvilke type data som skal vektlegges og på hvilken måte.

LEILIGHETSFORDELINGSNORM

I Trondheim kommunes siste boligprogram ble det i delmål 3.1.3 vedtatt å innføre områdebaserte krav til boligstørrelser innenfor de forskjellige områdene av byen. Vedtaket sa at det særlig skulle vurderes å ikke tillate flere småleiligheter i sentrumsområdene. Etter vedtaket skulle krav til boligstørrelser tas inn i kommuneplanens arealdel. Slike områdebaserte krav er imidlertid ikke innført.

GODE ERFARINGER FRA OSLO

Til sammenligning har Oslo kommune siden 2007 hatt en leilighetsfordelingsnorm som har som særlig hensikt å fremme større leiligheter egnet for barnefamilier i de mest sentrumsnære bydelene. Ordningen ble evaluert i 2016, og det ble konkludert med at normen er et egnet styringsverktøy i kommunens plan- og byggesaksbehandling. Herunder ble det blant annet bekreftet en økning i barnefamilier i virkeområdet til leilighetsfordelingsnormen i forhold til de øvrige delene av byen. Etter kommunedirektørens syn virker en slik overordnet norm mer hensiktsmessig enn å måtte foreta

individuelle avklaringer fra sak til sak slik som i dag. Det foreslås at Trondheim kommune vurderer å etablere en leilighetsfordelingnorm.

FAMILIEBOLIGER BOLIGER PÅ BAKKEPLAN

Gjeldende arealdel har i tilknytning til bestemmelsen om variert boligsammensetning en retningslinje som sier at det bør planlegges for noen større og familievennlige boliger på bakkeplan i alle større utbygginger. Kommunedirektøren erfarer at dette i liten grad skjer. I boligblokker med heis, øker er kvadratmeterprisen dess lenger opp i bygget boligen er plassert når en sammenlikner ellers like boliger. Samtidig er det slik at kvadratmeterprisen synker med økende boligstørrelse. For en utbygger som blir konfrontert med et krav om å bygge en viss andel større boliger kan det være økonomisk rasjonelt å plassere de største boligene øverst for å oppnå høyest mulig kvadratmeterpris for de store boligene. Dersom det er et politisk ønske om å bygge sentrumsnære familieboliger, mener kommunedirektøren at kommuneplanens arealdel (KPA) ved kommende rullering bør vurdere en bestemmelse i tilknytning til den foreslåtte leilighetsfordelingsnormen som angir hvor stor andel av familieboligene som skal ligge på bakkeplan. I dagens KPA er det bare gitt en anbefaling om dette i retningslinjene til bestemmelsene.

INNVENDINGER

Områdebasert styring av boligstørrelser og krav om familievennlige boliger på bakkeplan er ikke uproblematisk:

- Krav om bestemte boligstørrelser på angitte steder kan komme i motstrid med mønsteret i boligetterterspørselen. Dersom det blir stilt krav om å bygge andre boliger enn hva kjøpesterke husstander ønsker, kan dette føre til at færre boliger blir bygget.
- Kommunedirektøren foreslår å hjemle bestemmelsene om regulering i kommuneplanens arealdel (KPA). Siden KPA har et såpass langt tidsperspektiv kan slike reguleringer på grunn av endringer i boligmarkedet etter hvert bli utdaterte og gi uheldige føringer.
- Regulering av boligstørrelser kan gi utilsiktede konsekvenser. Eksempelvis kan krav om bygging av store boliger i sentrum medføre for høye kostnader for familier. Store sentrumsboliger kan derfor bli bebodd av veletablerte, små husholdninger, noe som i sin tur kan gir et høyt boligkonsum per person. Alternativt kan det også skje at store familieboliger blir benyttet til hybelkollektiver.

Kommunedirektøren vil i sin vurdering av slike bestemmelser skissere løsninger som ikke demper forsyningen av nye boliger og som løpende kan oppdateres i henhold til dette hensynet. Videre vil kommunedirektøren særskilt drøfte hvilke tilsiktede og utilsiktede konsekvenser en slik regulering kan ha. Som et grunnlag vil det være aktuelt å undersøke hvilke grupper som flytter inn i nye utbyggingsområder og i hvilken grad boligstørrelser har betydning.

8.5 Et samlet NTNU-campus og studentbosetting

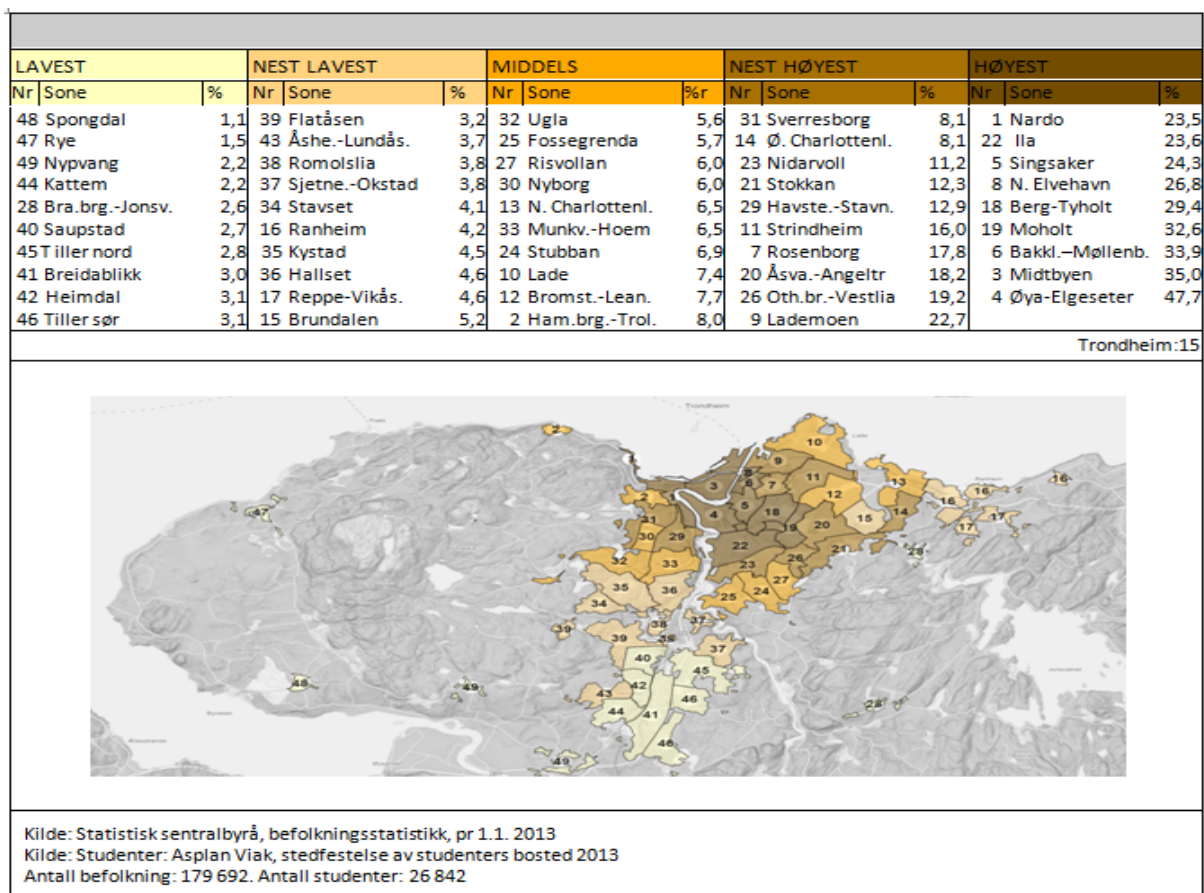
BEHOV FOR NYE DATA OM HVOR STUDENTER BOR

En hensiktsmessig lokalisering av studentene i nærhet av campus har stor betydning for så vel studentene selv, byen som helhet og for miljøet. I planleggingsøyemed er det viktig å ha kunnskap om studentenes bosted. Den siste undersøkelsen som stedfester hvor studenter bor i Trondheim er Asplan Viak sin undersøkelse for 2013 (Asplan Viak 2013). Særlig med henblikk på den pågående samlingen til ett NTNU-campus, mener kommunedirektøren at det bør være en prioritert oppgave å på nytt innhente informasjon om hvor studentene bor. Dette kan skje både via studentbysamarbeidet "Study Trondheim" og i kommunens egen regi.

HVOR BOR STUDENTENE?

På basis av bearbejdede rådata fra Asplan Viak sin undersøkelse fra 2013 har kommunedirektøren gjort et anslag på hvor stor andel studentene utgjør av den totale befolkningen innenfor de ulike levekårssonene og dette er fremstilt i figur 40 under.

Figur 40:: Studenters andel av befolkningen blant levekårssoner - 2013



ET SAMLET CAMPUS PÅ GLØSHAUGEN

Regjeringen besluttet i 2018 at NTNU skal utvikles videre som et helhetlig og sammenhengende prosjekt med tverrfaglige samlinger av fagmiljøer rundt Gløshaugen. Staten skal blant annet finansiere nybygg på 92 000 m² brutto og ombygging av 45 000 m² brutto av eksisterende arealer på NTNU. Det er utarbeidet forslag til planprogram som forventes fastsatt 2019, samtidig med Veiledende plan for offentlige rom og forbindelser i bycampus Elgeseter.

LOKALISERING AV STUDIEPLASSER PÅVIRKER STUDENTBOSETTINGEN

Samlokaliseringen av NTNU vil påvirke studentenes geografiske bosettingsmønster. I følge Fjærli og Relling er det ønskelig for studentene å bo nært campus og å bo i sentrum, men at det kun er de som studerer sentrumsnært som har mulighet til å kombinere disse kravene (Fjærli og Relling 2006:26). Samme undersøkelse viser at ønsket om å bo nært studiestedet er betydelig svakere for Dragvoll-studenter enn for Gløshaugen-studenter. Det er derfor rimelig å anta at samlokaliseringen vil øke Gløshaugen som gravitasjonskraft for studentbosetting

På basis av Asplan Viak sin studentundersøkelse fra 2013 har kommunedirektøren simulert flyttekonsekvenser dersom studentene på Dragvoll, Tunga og Rotvoll skulle anta samme bosettingsmønster som Gløshaugen-studentene (jf bakgrunnsnotat III, tabell 17). En slik simulering er riktignok høyst teoretisk siden flytteønsker må imøtekommes av et boligtilbud dersom flytting faktisk skal kunne realiseres. En forutsetning er i så fall at det bygges nye studentboliger, eller at studentene fortrenger de øvrige beboerne som bor i eksisterende boliger i området. Resultatene fra denne simuleringen viser at levekårssonen Øya-Elgester vil få den største tilflyttingen med 1 172 studenter i tillegg til de som bor der fra før. Men også Moholt, Berg-Tyholt, Nardo og Singsaker får til sammen 1699 flere studenter.

BOMILJØKONSEKVENSER

I følge kommuneplanens samfunnsdel 2009-2020, punkt 3.6.-5 skal studenter integreres i utviklingen av bysamfunnet. I siste boligprogram 2011-2014 uttrykte delmål 3.2.11 at kommunen skulle bidra til økt andel studentboliger og utvikling av studentboligområder som studentene opplever som attraktive og som understøtter en god byutvikling. Denne sentrumsorienteringen av studentene kan komme i motstrid med øvrige innbyggers ønske om stabile boområder. Slik kommunedirektøren ser det, er den tilbakevendende problemstillingen om hyblifisering et symptom på at byen mangler regulære studentboliger. Det bør derfor være en prioritert oppgave for kommunen å medvirke til at det bygges studentboliger nært Gløshaugen i regi av Studentsamskipnaden eller andre profesjonelle aktører. Konkret kan aksene Gløshaugen/Grensen og Sorgenfri/Tempe være aktuelle for slik utbygging.

STUDENTBOLIGER UT FRA SENTRUM ER NEPPE AKTUELT

I siste boligpolitiske plan ble det vedtatt at det skulle utredes studentboliger lenger vekk fra byen. Kommunedirektøren oppfatter at det ikke har vært aktuelt for studentsamskipnaden å bygge lenger ut fra byen, og det er nok tvilsomt om også andre aktører vil satse på perifert beliggende studentboliger. Symptomatisk nok har Studentsamskipnaden nå solgt Steinan studentby med 480 boliger. Salget kan sees på bakgrunn av en kommende samlingen av ett campus på Gløshaugen.

OMRÅDELØFT MOT HYBLIFISERING

Områdeløftmetodikk består i utvikling og styrking av nabolag gjennom koordinert og lokalt forankret innsats. Det gis rom for utprøving av tiltak og samarbeidsformer. I et områdeprogram kan kommunen bidra med prosessledelse, men lokale aktører som eiendomsbesittere, lokale institusjoner, næringsliv og beboere må drive frem og drifte egne prosjekter. Samarbeidsformen er ment å skape sosiale bånd og eierskap til egen bydel

Oslo kommune har nylig lansert en områdepolitikk, som skal sikre en systematisk oppfølging av utsatte lokalområder i byen med særlig behov for en helhetlig og samordnet innsats. Trondheim har erfaringer med områderettet innsats gjennom Områdeløft Saupstad-Kolstad, som er et samarbeid mellom kommune, stat (Husbanken) og lokalsamfunn. Kommunedirektøren foreslår at områdeløftmetodikk for utvikling av gode lokalmiljø bør utprøves som en pilot i områder med særlig høy andel studenter. Prosjektets formål bør være å teste ut denne metodikken som virkemiddel i arbeidet med å utvikle gode, mangfoldige bomiljø og for å motvirke uheldige konsekvenser ved hyblifisering. Erfaringer fra pilotprosjektet kan så overføres til andre områder av byen. Områder som Bakklandet-Møllenberg og Øya-Elgeseter kan eksempelvis være aktuelle for en slik utprøving.

8.6 Lokalisering og bruk av kommunalt disponerte utleieboliger

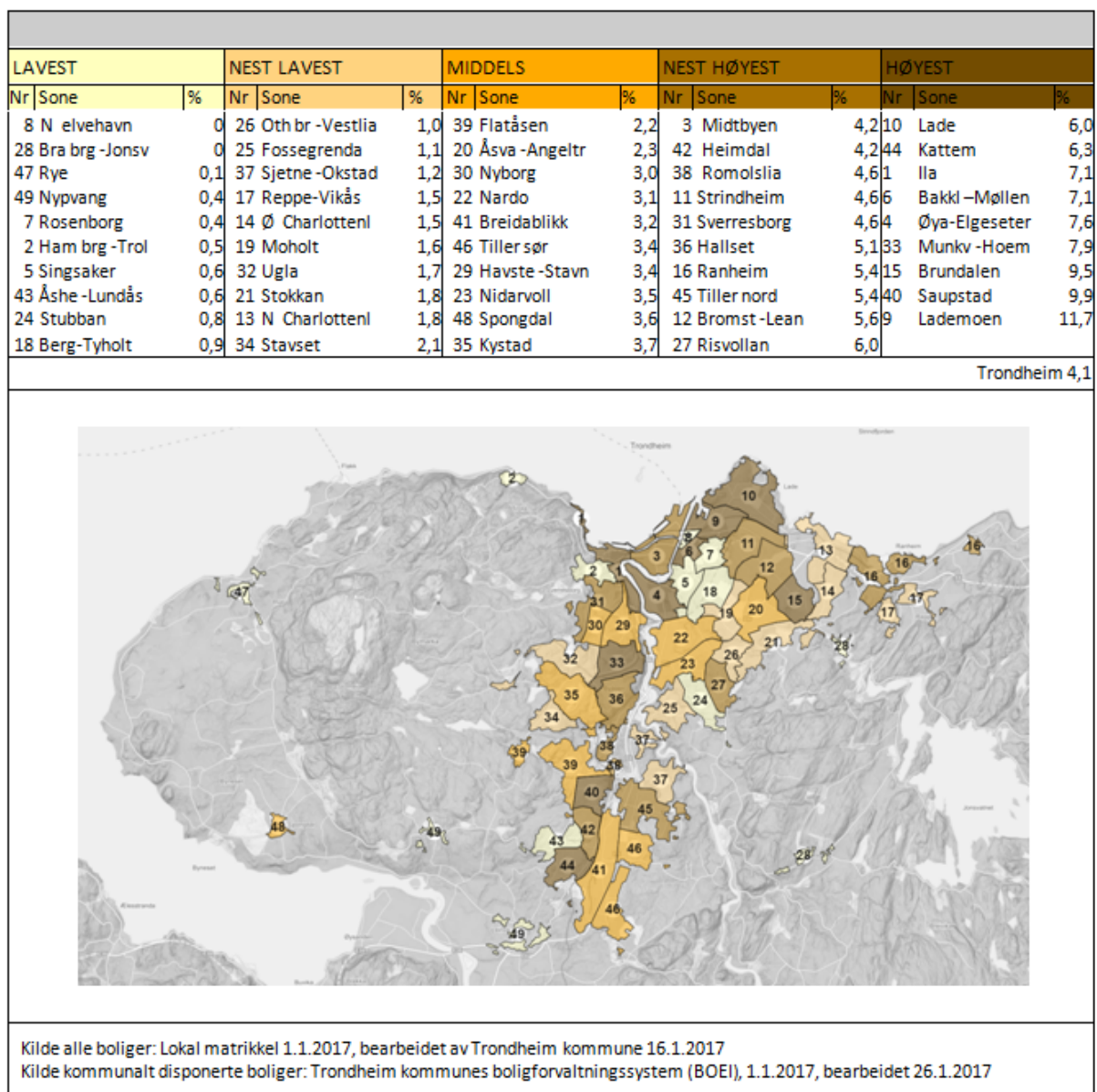
Segregering av kommunale utleieboliger kan skje på ulike nivå, blant annet innenfor levekårssone, grunnkrets eller bygg.

Kommunalt disponerte utleieboliger er boliger som kommunen disponerer for utleie til sine innbyggere. I Trondheim har er boligene for personer uten egnet bolig og som selv eller annen hjelp ikke er i stand til å skaffe egnet bolig. (jf retningslinjer for søknadsbehandling og tildeling av kommunal bolig, § 2, vedtatt av Trondheim bystyre den 04.10.2018)

HØY ANDEL I SENTRUM OG SYD

Forekomsten av kommunale utleieboliger er meget relevant i levekårssammenheng, både fordi boligene huser personer med varierende grad av levekårsproblemer og fordi dette er den mest direkte måten kommunen har for å styre hvilke husholdninger som skal bosettes i de forskjellige delene av byen. Som det fremkommer av figur 41 under er det en stor variasjon mellom andelen kommunalt disponerte utleieboliger blant de ulike levekårssonene. De kommunalt disponerte utleieboligene er spesielt konsentrert til sentrumsområder og i drabantbyene i sør.

Figur 41: Kommunalt disponerte utleieboliger som andel av alle boliger 1.1. 2017



Kommunedirektøren mener at at levekårshensyn bør ivaretas i enda større grad enn tidligere og at dette bør reflekteres i det foreslåtte programmet for kommunalt disponerte boliger (jf. pkt. 9.8).

LEVEKÅRSSONER TILSLØRER LOKALE VARIASJONER

I siste boligprogram ble det ut fra levekårshensyn vedtatt ikke å øke andelen kommunalt disponerte utleieboliger i skolekretsene Kolstad, Kattem og Saupstad. En inndeling i levekårssoner eller skolekretser (disse er omtrent like store) kan imidlertid tilsløre uheldige opphopninger på et lavere geografisk nivå, som innenfor en grunnkrets eller et kvartal. En fremstilling av andelen kommunale boliger fordelt på grunnkrets viser at kommunale utleieboliger utgjør 20 prosent eller mer i 11 grunnkretser. Derneft er det relevant å studere hvor mange boliger det er i de 360 leilighetsbyggene

som kommunen disponerer. Det er særlig boligbygg eid av Boligstiftelsen for trygdeboliger som har de store kompleksene og disse har 9 bygg med 40 eller flere boliger (jf bakgrunnsnotat III, tabell 27). Trondheim kommune eier en del mellomstore bygg (10-29 boliger). Halvparten av disse er førkrigsbebyggelse og mange ligger i sentrumsområdene.

INNTEKT

For å oppnå sosial miks er det hensiktsmessig å lokalisere kommunalt disponerte utleieboliger i områder som ikke kommer dårlig ut på sosioøkonomiske variabler som inntekt. Dess flere kommunalt disponerte utleieboliger det er i en levekårssone, dess lavere er folks inntekter. En økning i andelen kommunalt disponerte utleieboliger blant levekårssonene fra 1 til 10 prosent gir en reduksjon i årlig personinntekt for menn 35-60 år på 100 000 kroner (jf bakgrunnsnotat III, tabell 27). Nærværet av de kommunale leietakerne har også direkte innvirkning på resultatet.

BOLIGPRISER

Boligprisene i markedet har betydning for hvor kommunen kan kjøpe utleieboliger. Det er et stort spenn i byens boligpriser. Som ytterpunkter kan Romolslia og Nedre elvehavn nevnes, der kvadratmeterprisen for en bolig på 50-70 m² varierer fra 35 000 kroner til 63 000 kroner (bakgrunnsnotat III, tabell 18). Ser vi alle kommunalt disponerte utleieboliger under ett, finner vi en svak tendens til at boligprisene blir lavere dess flere kommunalt disponerte boliger det er i området (bakgrunnsnotat III, figur 28). Kommunalt disponerte utleieboliger utgjør en høy andel i sentrumsområdene der prisene er høye, men i motsatt retning trekker de kommunalt disponerte utleieboligene i sør der prisene er lave.

KOMMUNALE FAMILIEBOLIGER

Familieboliger i denne sammenhengen en leilighet med 3 eller flere rom i tillegg til kjøkken.

Den nasjonale strategien for boligsosialt arbeid – Bolig for velferd (2014-2020) fremhever barnefamilier spesielt. I punkt 8.1 er det vist til at området som barn vokser opp i kan få betydning for senere livssjanser gjennom såkalte nabolagseffekter. Kommunedirektøren har kartlagt hvor de kommunale familieboligene (3 rom eller flere) er lokalisert – i de ulike delene av byene. Andelsmessig utgjør disse en størst andel i sentrumsnære områder og i drabantbyene særlig i sør (jf bakgrunnsnotat III, tabell 29). Dette er områder der folks inntekter er lave. Områder med familieboliger der inntektene er høyere er gjerne preget av villabebyggelse, og disse er ikke egnet for en rasjonell kommunal drift. Sånn sett kan fortetting bidra til en sosial miks gjennom å muliggjøre kommunalt eierskap i områder der dette tidligere ikke var hensiktsmessig.

FLYKTNINGBOSETTING

Flyktningbolig angir ingen egenskaper ved selve boligen, men viser til kjennetegn ved beboeren. Kommunen mottar i fem år fra mottaksdato integreringstilskudd ved bosetting av flykninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. I tillegg kan kommunen motta integreringstilskudd for familiegjenforente til disse gruppene, både de som kommer til Norge samtidig med hovedpersonen og de som blir gjenforent på et senere tidspunkt. Kommunale boliger bebodd av denne gruppen kan betegnes som flyktningboliger. I et integrerings- og velferd perspektiv kan det være

relevant å belyse andel innenfor et området som enten er født i et flyktning-avgivende land, eller der begge foreldre er født i et flyktning-avgivende land.

Innvandrere fra land som Afrika, Asia m.v er temmelig ulikt fordelt mellom de ulike levekårssonene. Gruppen er typisk representert i sentrumsområdene og i drabantbyene rundt byen, og særlig i sør. I integreringssammenheng er det hensiktsmessig at nyankomne flyktninger bor i nabolag der de eksponeres for norsk språk og kultur. En god fordeling av innvandrere mellom levekårssonene bidrar dessuten positivt med å skape et mangfold. Gjennom kommunens lokalisering av utleieboliger har kommunen en direkte påvirkning på hvor flyktninger bosettes. En gjennomgang av kommunale leietakere med flyktningbakgrunn viser at disse bor i kommunalt disponerte boliger der gruppen allerede er høyt representert (jf bakgrunnsnotat III, tabell 32). Kommunens bosettingspraksis har med dette en viss etnisk segregerende effekt. Oslo byråd vedtok i 2017 en strategi for bosetting av flyktninger med kriterier som blant annet innebærer at bydeler som har en lav andel innvandrere skal få et større ansvar for å bosette nyankomne flyktninger (byrådssak 5/17, vedtatt 19.1.2017). Kommunedirektøren vil vurdere tilsvarende prinsipper også for Trondheim. Riktignok etterstreber kommunen allerede en spredt bosetting av flyktninger, men dette begrenses av de boliger som til enhver tid er ledige. Denne problemstillingen må løses ved at kommunen anskaffer boliger som er lokalisert der gruppen er lavt representert fra før.

UTPEKINGSRETT TIL AREALER FASTSATT I KOMMUNEPLANENS AREALDEL

Kommunen kan over tid ha vekslende mulighet til å fremskaffe areal til boligsosiale forhold, herunder til kommunalt disponerte utleieboliger. Plan- og bygningsloven gir hjemmel til at kommunen kan avmerke i kommuneplanen hvor den ønsker å kjøpe seg inn i utbyggingsprosjekter. Eventuelt kjøp skjer til markedspris. Valg av områder må baseres på levekårsdata, slik at kommunale oppkjøp skjer i områder der levekårene er gode. Bruk av utpekingsretten i arealdelen må sees på bakgrunn av kommunens boligsosiale ansvar og mål om jevn sosiodemografisk fordeling innenfor kommunen.

Kap. 9. Kommunalt disponerte utleieboliger

Kommunale utleieboliger er et viktig boligsosialt virkemiddel. Boligene bør fortsatt forbeholdes vanskeligstilte på boligmarkedet, men det bør kunne tilbys boliger til personer med noe høyere inntekter enn i dag. Kommunale utleieboliger rommer et spekter av boligtyper til ulike målgrupper. De fleste som tildeles bolig er en-persons husstander. For å unngå at kommunale utleieboliger står tomme bør terskelen for innvilgelse senkes i perioder når det er mange ledige boliger. Barnefamilier bør sikres en forutsigbarhet og bostabilitet gjennom lengre leieavtaler. For både å politikkgjøre- og systematisere boligområdet, foreslås et program for kommunalt disponerte boliger som skal vedtas politisk. Det tilrådes en fortsatt bruk av en utgiftsdekkende husleiemodell.

Kapittelsammendrag med mål og tiltak

BEGRUNNELSER FOR KOMMUNALT DISPONERTE BOLIGER

Den kan være ulike begrunnelser for at kommunen skal skaffe kommunalt disponerte boliger. Noen personer har behov for spesialtilpassede boliger eller at de ikke klarer å skape eller opprettholde bolig på det private boligmarkedet. Med kommunale boliger er det mulighet til å styre den geografisk spredning av utsatte målgrupper. Staten gir støtte til kjøp av kommunalt disponerte og dette kommer både kommunen og leietaker til gunst.

MÅLGRUPPER

Kommunalt disponerte utleieboliger et viktig boligsosialt virkemiddel og aktuelle målgrupper er flyktninger, utviklingshemmede, personer med rus- og/eller psykiske problemer, eldre og sosialt og økonomiske vanskeligstilte. Kommunedirektøren har vurdert en utvidelse av målgruppen for kommunale utleieboliger. Dersom kommunale utleieboliger utvides til et bredt tilbud vil dette sannsynligvis bidra til et bedre bomiljø og en alminneliggjøring av kommunale utleieboliger. På den andre siden vil en betydelig utvidelse av boligporteføljen koste mye og bidra til å underminere selveierlinjen. En bred kommunal leiesektor kan også komme i strid med EØS-reglene om ulovlig statsstøtte. Etter kommunedirektørens syn bør personer som har mulighet til å kjøpe egen bolig utelukkes fra det kommunale boligtilbudet. Det finnes imidlertid en stor gruppe som har for høy inntekt til å få kommunal bolig, men samtidig for lav inntekt til å kjøpe bolig. En viss utvidelse av målgruppen kan derfor tilrådes, og da ved å heve inntektsgrensene noe. Kommunedirektøren vil fremme politisk sak om dette.

DAGENS BOLIGBEHOV OG FREMTIDIG BEHOV

Husstander med innvilget søknad tildeles en bolig med en nøktern størrelse ut fra antall husstandsmedlemmer. De aller fleste som får innvilget søknad om bolig er enslige og dette reflekteres i at det totalt er et størst behov for små boliger. For bostedsløse med rus og psykiske problemer er det ofte behov for spesielle boligløsninger og småhus kan være et alternativ. For barnefamilier er det viktig med boliger integrert i ordinære boligområder med gode bomiljø. For noen år tilbake var det å være nyankommen flyktning i Trondheim ensbetydende med det å bo i kommunal utleiebolig, men i de senere årene har gruppen i større grad blitt bosatt privat. Personer med utviklingshemming har ulike behov. Mange har behov for tjenester gjennom hele døgnet mens andre klarer seg selv eller med delvis hjelp. Her er det et mål at flere blir bosatt i egen eid bolig og da gjerne i form av en "klyngebosetting" rundt en tjenestebase. For eldre er det ønskelig å bidra til å legge de fysiske rammene for at folk med betydelig helse- og funksjonssvikt kan bo hjemme. Omsorgsbolig tilrettelagt for heldøgns omsorgstjenester vil være et godt supplement til sykehjem.

ET STABILT OG FORUTSIGBART BOFORHOLD

En undersøkelse blant leietakere i kommunale utleieboliger viser barnefamilier synes det er viktig å kunne oppleve stabilitet i boforholdet. En gjennomgang av alle innflyttinger i 2019 viser at kun et fåtall av de barnefamilier som flyttet inn kommunal bolig hadde lengre leiekontrakt enn lovens minstetid på tre år. Mange søker om å få si leieavtale forlenget. Knappe ¼ del av barnefamiliene fikk avslag på slik søknad om forlengelse. Mange leietakere selv velger imidlertid selv å flytte ut av

boligen en god stund før leieavtalen utløper. Kommunedirektøren mener at barnefamilier bør gjennom leieavtalen bli bedre sikret enn i dag siden dette vil øke opplevelsen av trygghet og styrke bostabiliteten. Kommunedirektøren vil legge om sin praksis og gi lengre leieavtaler til flere barnefamilier. Noen leietakere i kommunal utleiebolig trenger hjelp til å planlegge sin bosituasjonen etter endt leietid hos kommunen og her vil en "individuell boplan" være nyttig. For å unngå at et kontraktsutløp kommer bardust på leietakerne bør alle inviteres til en samtale ett år før leiekontrakt utgår for å planlegge en fremtidig bosituasjon.

TRYGT OG GODT BOMILJØ I KOMMUNALE UMLEIEBOLIGER

Systemrettet bomiljøarbeid er virkningsfullt for å motvirke bomiljøproblemer. Samtidig har de ulike målgruppene i kommunalt disponerte boliger ulik grad av oppfølgingsbehov på individuell basis. Selv med et tilrettelagt tilbud i botiltak kan det være utfordringer med å gi den tjenesten som den enkelte beboer har behov for. Dette fordi beboere ikke alltid gir de ansatte adgang til å komme inn i boligen for og yte praktisk bistand til å bo. I forbindelse med tildeling av kommunal utleiebolig kan det derfor stilles vilkår om oppfølging i boligen. Kommunedirektøren ønsker å stille vilkår om oppfølging i flere leieforhold enn i dag. Selv der det er stilt slike vilkår, kan det være vanskelig å komme i posisjon for å gi oppfølging. Dette gjelder særlig for rusavhengige med samtidige psykiske lidelser og tilleggsproblemer. For denne gruppen må det vurderes økt bruk bo- og tjenesteavtaler, som gir adgang til å iverksette strengere tiltak enn ved vilkår om oppfølging.

ET RIKTIG ANTALL KOMMUNALE UMLEIEBOLIGER

Antall kommunale utleieboliger må samsvare med hvor mange husstander som etter politiske vedtatte retningslinjer kvalifiserer for slik bolig. Kommunedirektøren mener at det er hensiktsmessig å basere prognostisering av kommunalt disponerte boliger på forventet boligbygging i markedet. En premiss for denne fremgangsmåten er at den forutsetter at gjeldende dekningsgrad (initial mengde eller nullpunktet) er korrekt og at andel personer med behov for kommunal utleiebolig forblir konstant. Mange faktorer kan imidlertid rokke ved disse forutsetningene. I dag preges bildet av at få boligsøkende står på venteliste og at mange boliger står tomme. Når det avdekkes et avvik mellom behov og boligmasse er det viktig å kunne iverksette hurtig respons. Dette betyr ikke at enhver ubalanse skal imøtegås ved å anskaffe eller avhende boliger. Det må her etableres en dynamikk på etterspørselssiden slik at det blir enklere å få tildelt bolig i perioder med mange ledige boliger og vica versa. Videre vil de foreslåtte privateide boligene der kommunen kan bestemme hvem som skal bo (tilvisning), skape en dynamikk på boligsiden fordi disse boligene kan trekkes inn og ut ved behov.

HVEM SKAL EIE DE KOMMUNALT DISPONERTE UMLEIEBOLIGENE?

Kommunalt disponerte utleieboliger kan være eid av kommunen, innleid (i hovedsak fra Boligstiftelsen for trygdeboliger) eller at kommunen har avtale om å bestemme hvem som skal få leie (tilvisningsboliger). Dette kan være spesielt aktuelt der tilbyderer ikke bare skal levere bolig, men også individrettede tjenester.

PROGRAM FOR KOMMUNALT DISPONERTE UMLEIEBOLIGER

Valg av målgrupper for kommunale utleieboliger er en opplagt politisk beslutning. Det er bystyret som vedtar retningslinjene for kommunale utleieboliger. Tilsvarende mener kommunedirektøren at utforming av den kommunale boligporteføljen også bør være basert på politiske beslutninger i større

grad enn i dag. Derfor foreslås et program for kommunalt disponerte boliger. Programmet skal rulleres minimum hvert fjerde år og vedtas politisk. Programmet skal analysere behovet til personer som fyller kriteriene for kommunal utleiebolig og programmere boliger som fører frem til en ønsket boligmasse. Den kommunale boligporteføljen er basert på en rekke beslutninger som er foretatt over et langt tidsspenn. Ikke alle boligene er tilpasset dagens behov og noen har en uhensiktsmessig beliggenhet. I anledning utarbeidelse av programmet vil kommunedirektøren lage et vurderingsverktøy med tanke på en omstrukturering av den kommunale boligmassen.

HUSLEIEMODELLEN

En kommune kan fritt bestemme egne prinsipper for husleiefastsettelse så lenge husleien ikke overstiger det leienivået husleieloven bestemmelser om leieprisvern legger opp til. Trondheim kommunen benytter har en utgiftsdekkende husleie, der samlede inntektene skal dekke forvaltning, drift og vedlikehold, samt finansielle utgifter. Kommunedirektøren har vurdert fire andre husleiemodeller. En husleie bør sikre et forsvarlig vedlikehold, gi hensiktsmessige fordelingsvirkninger, gi en god utnyttelse av Husbankens bostøtte, forhindre innelåsingeffekter og ikke være for administrativt krevende. Det anbefales en fortsatt bruk av gjeldende utgiftsdekkende husleiemodell blant annet fordi den sikrer et godt vedlikehold. Den eneste reelle utfordreren til gjeldende modell er en politisk bestemt husleie. Denne modellen setter leietakers husleiebetaling i fokus og kan sikre leietakerne et ønsket husleienivå. En ulempe med en politisk bestemt husleie er at vedlikehold kan bli saldert og at det kan settes begrensninger på utvidelse av boligportefølje. Dette fordi modellen impliserer en påkobling på bykassen slik at pengebruk til boligene må prioriteres opp mot andre tiltak.

Mål for kommunalt disponerte utleieboliger:

Det skal være et riktig antall kommunalt disponerte utleieboliger. Boligene skal være tilpasset kvalifiserte søkeres behov. Lokaliseringen skal være hensiktsmessig for beboerne og samtidig virke levekårsutjevne.

Tiltak 2020-2024:

Program for kommunalt disponerte utleieboliger

Det skal utarbeides et "Program for kommunalt disponerte utleieboliger". Dette skal angi et samlet måltall og skal i tillegg gi en fremstilling av hvilke typer boliger som skal anskaffes og avhendes med utgangspunkt i behovet blant kvalifiserte boligsøkere (størrelse, utforming, beliggenhet eierform m.v.) Programmet rulleres minimum hvert fjerde år.

Eablering av et vurderingsverktøy

Det skal utarbeides et vurderingsverktøy for vurdering av kommunens boligmasse og det skal avklares strategier for anskaffelse, avhending og utvikling av boliger.

Gjennomgang av de kommunale utleieboligene

Det skal foretas en gjennomgang av den kommunale disponerte boligmassen for å vurdere boligenes egnethet og lokalisering.

Barnefamilier og bomiljø

Barnefamilier skal ikke tilbys bolig i områder der det er kjente bomiljøproblemer.

Botilbud

Det skal prioriteres å etablere et variert boligtilbud for personer med rus og psykiske lidelser.

Utviklingshemmede

Personer med utviklingshemming skal i større grad eie sin egen bolig. For de med størst behov for tjenester skal det fortsatt gis tilbud om bolig i kommunalt bofellesskap.

Heving av inntektsgrensen for kommunale utleieboliger

Kommunedirektøren skal fremme en politisk sak om med forslag om en heving av inntektsgrensen for kommunal utleiebolig.

Bostabilitet for barnefamilier

Flere barnefamilier skal gis leieavtaler med varighet som er lengre enn lovens hovedregel om minimum tre år.

God utnyttelse av boligene

Ved varierende boliggetterspørsmål skal en god utnyttelse av boligene skje gjennom:

- en innvilgelsespraksis som tilpasses etterspørselen, slik at terskelen senkes ved høy tomgang
- anskaffelse av boliger med tilvisningsavtaler som kan trekkes inn og ut av kommunal bruk i tråd med vekslende behov

Oppfølgingsbesøk

Alle nyinnflyttede i kommunal bolig skal få oppfølgingsbesøk 1-3 måneder etter innflytting for å sikre at leietaker har forstått vilkårene i leieavtalen og for å avklare behovet for bistand.

Vilkår om oppfølging i boligen

Ved kjente utfordringer knyttet til å bo og for å mestre boforholdet skal det i en større grad inngås en egen oppfølgingsavtale i tillegg til den ordinære husleiekontrakten.

Bo- og tjenesteavtaler

For spesielt vanskeligstilte med utfordrende atferd innenfor rus og psykisk helse, er det behov for at det i større grad benyttes bo- og tjenesteavtaler.

Beboerrepresentant

Det skal prioriteres å medvirke til at det blir valgt beboer-representanter (jf. husl.l. kap. 6) i kommunale boligeiendommer, med flere enn fire boliger, som kan representere leietakerne overfor kommunen som utleier.

Kommunalt disponerte utleieboliger er boliger som kommunen disponerer for utleie til sine innbyggere. I Trondheim har er boligene for personer uten egnet bolig og som selv eller annen hjelp ikke er i stand til å skaffe egnet bolig. (jf retningslinjer for søknadsbehandling og tildeling av kommunal bolig, § 2, vedtatt av Trondheim bystyre den 04.10.2018)

9.1 Begrunnelser for at kommunen skal disponere utleieboliger

TILDELES PÅ BASIS AV FORVALTNINGSVEDTAK

Kommunalt disponerte utleieboliger tildeles til særskilt vanskeligstilte på boligmarkedet etter forvaltningsvedtak basert på retningslinjer vedtatt av Bystyret i 2011 (bystyret PS 0175, vedtatt 15.12.2011, revidert i PS 0105/15, vedtatt 04.10.2018). Trondheim kommune disponerte per 31.12.2019 i alt 3 988 kommunalt disponerte utleieboliger. Dette utgjør 3,9 prosent av alle boliger i Trondheim.

BEGRUNNELSER FOR KOMMUNALE UTLEIEBOLIGER

For en kommune kan det være ulike begrunnelser for å skaffe kommunalt disponerte utleieboliger:

- Noen beboere trenger spesialtilpassede boliger som ikke finnes i markedet.
- Noen beboere kan ha behov for omsorgstjenester i et omfang som tilsier nærhet til en personalbase. Samlokalisering kan da sikre en mer kvalitetsmessig og rimeligere drift av tjenester.
- Noen av beboerne vil ikke klare å etablere eller opprettholde et leieforhold med en privat utleier på grunn av helse-, økonomi eller atferdsmessige årsaker.
- Med kommunalt disponerte boliger er det mulig å oppnå en annen geografisk spredning av beboerne enn dersom beboeren selv skaffer seg bolig. I tillegg har kommunen mulighet til å påvirke bomiljøet i huset gjennom å bestemme beboersammensettingen.
- Vanskeligstilte leietakere i det private leiemarkedet kan bli konfrontert med et betydelig leiepristillegg som kanskje blir veltet over på kommunen dersom vedkommende er avhengig av økonomisk hjelp til husleie.
- Staten gir under visse vilkår tilskudd gjennom Husbanken og momskompensasjon til anskaffelse av kommunalt disponerte utleieboliger. Momskompensasjon gis til boliger hvor det er knyttet helse- og omsorgstjenester.
- Boliger har historisk sett hatt god prisutvikling og er en gunstig investering for kommunen, men dette får først relevans dersom kommunen foretar et nedsalg av sine boliger.

(Opplistingen er blant annet basert på Barlindhaug m.fl. 2018, s. 48-49)

9.2 Dagens boligtilbud og fremtidig behov

FOR SÆRSKILT VANSKELIGSTILTE PÅ BOLIGMARKEDET

Hustander som innvilges kommunal utleiebolig er særskilt vanskeligstilt på boligmarkedet. Dette omfatter kommunens innbyggere med lav inntekt, særskilte boligbehov, helseutfordringer og flyktninger.

LOKALT VEDTATT RETNINGSLINJER

Bystyret vedtok den 15.12.2011 nye retningslinjer for søknadsbehandling og tildeling av kommunal utleiebolig (bystyret PS 0175). Retningslinjene ble revidert og vedtatt i Bystyret 04.10.2018 (bystyret PS 0105/18). Formålet er at kommunale utleieboliger skal være et boligvirkemiddel for å bistå særskilt vanskeligstilte på boligmarkedet. Husstander som kan dra nytte av andre boligvirkemidler, eksempelvis startlån eller leie på det private boligmarkedet, gis avslag på søknad på kommunal bolig. Det har vært en satsing på råd og veiledning om det private boligmarkedet, både leie og kjøp samt andre boligvirkemidler som statlig bostøtte og startlån. Dette har samlet bidratt til større antall utflyttinger fra kommunal bolig og større sirkulasjon i boligmassen.

HUSSTANDSSTØRRELSER

Når kommunen planlegger sine boliganskaffelser tas det hensyn til hvor store husholdninger som innvilges kommunal bolig. Tabell 42 under viser at enslige utgjør den dominerende andelen, men at husstander med barn også utgjør en viss andel.

Tabell 42: Husholdningstyper som har fått innvilget søknad om kommunal bolig - andelsmessig prosentuert i parentes - 2019

enslige	enslige med barn	par	par med barn	totalt
342 (77,0 %)	64 (14,4 %)	12 (2,7%)	26 (5,9%)	445 (100 %)

Kilde: Boei, Trondheim kommunes bolig og eiendomsregister

BOLIGSTØRRELSER

Husstander med innvilget søknad tildeles en bolig med en nøktern størrelse ut fra antall husstandsmedlemmer. I veileder til retningslinjene gis det anvisninger om hvordan dette skal utøves³⁷. Kommunens boligmasse og tilgjengelige boliger på tildelingstidspunktet legger forutsetninger for hvilken bolig som tildeles. Bosetting av flyktninger med inntil 10 familiemedlemmer har vært utfordrende da kommunen disponerer et begrenset antall 5- og 6-roms boliger. I tillegg har flere familier helseutfordringer og har behov for en tilgjengelig eller universelt utformet boenhet. Tabell 43 under viser hvordan boligbehovet er vurdert til søkere med innvilget boligsøknad. Dette betyr ikke nødvendigvis at slik bolig tildeles. Over 82 prosent er vurdert å ha behov for en ett eller to-roms bolig og dette gjenspeiler tabell 42 over som viser at de aller fleste er enslige.

Figur 43: Vurdert boligbehov for husstander som har fått innvilget søknad om kommunal bolig i 2019.

1-roms	2-roms	3-roms	4-roms	5-roms	6-roms	total
66(14,7%)	302 (67,9 %)	47 (10,5 %)	27 (6,2 %)	2 (0,5 %)	1 (0,2 %)	445 (100 %)

Kilde: Boei, Trondheim kommunes bolig og eiendomsregister

³⁷ I praksis innebærer en nøktern normering av boligstørrelser eksempelvis at en 2-roms leilighet kan benyttes til inntil tre personer, 3-roms leilighet kan benyttes til familie på fire og 4-roms leilighet til en familie med seks husstandsmedlemmer. Leilighetenes størrelse i kvadratmeter vil også være avgjørende for antall husstandsmedlemmer.

BOSTEDSLØSE

Bostedsløse er ikke en målgruppe i den forstand at det viser kjennetegn ved en gruppe, men beskriver en *posisjon* utenfor boligmarkedet. Bostedsløshet er nærmere beskrevet i punkt 7.1 Bostedsløshet kan forekomme blant alle målgrupper, men personer med rus og/eller psykiske lidelser er overrepresentert. For bostedsløse der privat boligløsning ikke er et alternativ, er det viktig at kommunal bolig tildeles så snart som mulig. Kommunedirektøren mener derfor at det skal være en målsetting at det ikke tar lenger tid enn en måned fra søknad om kommunal bolig innvilges til innflytting i bolig skjer.

BARNEFAMILIER

For barnefamilier er det viktig med boliger integrert i ordinære boligområder med gode bomiljø. Med større mottak av flyktninger har antallet familieforeninger også økt. Ut fra hensynet til en trygg oppvekst og nabolageffekter mener kommunedirektøren at barnefamilier skal tilbys boliger i områder der det ikke er kjente bomiljøproblemer.

FLYKTNINGER

For noen år tilbake var det å være nyankommen flyktning i Trondheim ensbetydende med det å bo i kommunal utleiebolig. Kommunens satsing på selvboetting, videreformidling og rådgivning mot det private boligmarkedet har medvirket til at antallet flyktninger i kommunalt disponerte utleieboliger har vært moderat i forhold til økningen antall nybosatte³⁸. Kommunedirektøren erfarer at disse virkemidlene treffer målgruppen godt og mener arbeidet må prioriteres fremover.

Selvboetting betyr at flyktningen selv finner bolig som er godkjent som leieobjekt med en akseptabel husleie og at leiekontrakten har akseptable vilkår.

I forbindelse med boetting av enslige mindreårige har kommunen prøvd ut ulike boformer hvor enslige mindreårige og voksne flyktninger boettes i samme hus. Erfaringer viser at en boligmodell med fellesareal i huset og uteområdet bidro til å legge til rette for felles aktiviteter og dugnader.

PERSONER MED UTVIKLINGSHEMMING

Personer med utviklingshemming har ulike behov. Mange har behov for tjenester gjennom hele døgnet mens andre klarer seg selv eller med delvis hjelp. Som nevnt i punkt 7.6 har personer med utviklingshemming i dag begrensninger i å kunne bestemme selv hvor de skal bo, og nasjonale føringer vektlegger selveie for målgruppen. Kommunedirektøren mener at kommunen skal bistå utviklingshemmede til å kjøpe bolig selv der dette er mulig og ønskelig. Ved behov skal kommunedirektøren koordinere grupper med ressurspersoner innenfor de ulike fagområdene når noen tar private initiativ til å kjøpe eller bygge selv. Ved kjøp av egen bolig vil det bli etablert en rådgivningsgruppe med representanter fra ulike enheter for å gi råd og veiledning både om det private boligmarked, lån- og tilskudd, samt informasjon om nærliggende tjenestebaser dersom det er behov for dette. For de som ønsker å kjøpe egen bolig i sameie eller borettslag kan såkalt "klyngeboetting" være et alternativ, som vil kunne gi muligheter til å gi tjenester til flere uten å samtidig etablere "omsorgsghettoer"

³⁸ I 2010 bodde var det 1 230 husstander i kommunale utleieboliger som hadde flyktningbakgrunn og i 2017 hadde dette økt til 1 474 husstander.

Klyngeboliger/klyngebosetting for personer med utviklingshemming: Boliger i borettslag eller sameie-seksjoner som ligger i nærhet til en personalbase. Boligene kan være privat eid eller kommunen kjøper og leier ut til personer med behov for tjenester

Ved kjøp kan boligene finansieres av startlån og etableringstilskudd fra Husbanken og eventuelt egenkapital. Ved etablering av nye tjenestebaser må dette ses i sammenheng med kommunens driftsbudsjett.

For utviklingshemmede som trenger omfattende tjenester kan kommunale bofellesskap med heldøgns omsorgstjenester være det beste tilbudet. Det skal årlig i handlings- og økonomiplanen vurderes behov for nye kommunale bofellesskap for mennesker med særskilte behov for dette. Bygging av nye bofellesskap skal falle naturlig inn i nabolaget og framstå som en bolig.

Ved søknad om kommunal bolig og ved behov for tjenester skal boligsøker og eventuelt pårørende bli informert om både kommunens strategi om bofellesskap og kjøp av egen bolig.

PERSONER MED RUS- OG/ELLER PSYKISKE PROBLEMER

Trondheim kommune sin temaplan for psykisk helse og rus anbefaler økt satsning på forebyggende tiltak og tidlig innsats både for barn og voksne. I kommunens Brukerplanundersøkelse 2017 ble det kartlagt 1 488 personer med slik problematikk³⁹.

For personer med rus- og eller psykiske problemer er utfordringen ofte både riktig bolig og tjenester. Det er behov for et mangfoldig tilbud for å kunne imøtekomme behovene til den enkelte. Det gis tilbud om ordinær bolig i ordinært bomiljø og i spesielle boligtiltak øremerket målgruppen. For rusmisbrukere med spesielle varige helseproblemer er tilrettelagte boliger i egne botiltak med helsefaglig kompetanse et viktig tilbud.

Det er utfordrende å skaffe boliger til personer med sammensatte behov. Det er behov for et variert boligtilbud. Tjenesteapparatet opplever spesielt utfordringer knyttet til ungdom med rus og psykiske problemer. Når det gjelder den voksne brukergruppen er utfordringene størst når det gjelder personer med både rus, psykiske lidelser og voldsproblematikk. Dette er personer som har behov for tett oppfølging og samtidig behov for skjerming på grunn atferd og voldsproblematikk. Personer med rusmiddelavhengighet og atferdsutfordringer, krever både spesialisthelsetjenester og kommunale tjenester for å møte deres behov. Det planlegges nye kommunale tilbud for denne målgruppen. Fysisk utforming og bruk av solide materialer i boligene er viktig for å sikre beboere og de ansatte.

“Småhus”⁴⁰ er et godt tiltak som passer for mange. Småhus egner seg svært godt for personer som har utfordringer med å bo tett innpå andre, og som lett kommer i konflikt med andre. Småhusene

³⁹ Trondheim kommune har siden 2013 årlig deltatt i Brukerplan-undersøkelsen. Brukerplan er et verktøy for kommuner som ønsker å kartlegge omfanget og karakteren av rusmiddelmisbruket. Siste kartleggingen ble foretatt i 2017. Det ble kartlagt totalt 1488 personer (752 brukere med kun psykiske helseproblem og 737 med rus og psykiske problem) Av disse utgjorde ungdom i aldersgruppen 16-25 år 455 personer

⁴⁰ “Småhus” består av en selvstendig bolig på 40-45 kvm. De er plassert på tomter som både er regulert til boligformål og tomter regulert til andre formål, hvor det gis dispensasjon fra fem til ti år. Det er plassert tre småhus på hver tomt.

benyttes i hovedsak til personer med rusproblemer. Det er behov for å anskaffe flere småhus, og arbeid med å skaffe egnede tomter er i gang.

Personer med kjente rusproblemer og psykiske lidelser kan også nyttiggjøre seg kommunal bolig i den ordinære boligmassen med ambulerende tjenester. Dette forutsetter at det settes vilkår om oppfølging i vedtaket om innvilgelse av bolig, og et tjenesteapparat som har ressurser til å utføre oppfølgingsoppgaven. Dette krever en prioritering av ressurser. Videre gis det tilbud om bolig i botiltak med stasjonære tjenester.

ELDRE

I følge Trondheim kommunes eldreplan (2016-2026) er det et mål at flest mulig skal kunne bo i egen bolig så lenge som mulig. Dette gjelder også beboere med betydelig helse- og funksjonssvikt.

Plan- og bygningslovens krav om tilgjengelige boliger og private omsorgsboliger bidrar til å legge de fysiske rammene for at folk med betydelig helse- og funksjonssvikt kan bo hjemme. Videre har Trondheim kommune tatt velferdsteknologi systematisk i bruk slik at innbyggerne kan bo hjemme så lenge som mulig.

Bystyret vedtok i 2017 en lokal forskrift hvor formålet er å tydeliggjøre retten til sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns omsorgstjenester (bystyret PS 0151/17, vedtatt 15.06.2017). Kommunedirektøren mener at omsorgsbolig særskilt tilrettelagt for heldøgns omsorgstjenester vil være et godt supplement til sykehjem.

9.3 Kommunale utleieboliger ikke bare til vanskeligstilte?

POLITISK VEDTAK

Bystyret i Trondheim har signalisert ønske om en kursendring i målrettingen av kommunale utleieboliger. I forbindelse med behandling av kommunens budsjett for 2019 ble det fattet slikt vedtak om at kommunale boliger ikke skal forbeholdes vanskeligstilte på boligmarkedet:

“Verbalforslag 52. Kommunale utleieboliger. Bystyret mener kommunale utleieboliger bør være et tilbud som kan gis til alle som ikke har ønske eller mulighet til å komme seg inn på det private markedet. Tilbudet skal ikke forbeholdes såkalte «vanskeligstilte». En kommunal boligsektor med rimelige utleieboliger vil være sosialt utjevnende, virke dempende på den galopperende prisutviklinga, gjøre det mulig for dem som ønsker det å velge et liv uten boliglån og renteforplikter, og gjøre det mindre stigmatiserende å bo i kommunale leiligheter. (bystyret PS 5/19, vedtatt 31.01.2019).

Kommunedirektøren har gått i dybden av denne problemstillingen og oppsummert drøftinger i eget notat (bakgrunnsnotat IV). Fremstillingen under er hovedsakelig basert på dette notatet.

SAMMENHENGEN MELLOM ANTALL INNFLYTTINGER OG BOTID

Bystyret vedtok videre i forbindelse med fattigdomsplanen tiltak for sikre mest mulig stabile boforhold i kommunale utleieboliger. Herunder er det pekt på kontraktslengder tilpasset familienes behov. (bystyret PS 16/19, vedtatt 28.02.2019) Innenfor et gitt antall boliger vil det være kryssende

hensyn mellom å tildele kommunale utleiebolig til mange, versus å la kommunale leietakere bo lenge i boligene. Innenfor dagens boligmasse tilsier 600 innflyttinger i året, at den gjennomsnittlige botiden blir cirka seks år. Dersom flere skal tildeles bolig ved å øke antall årlige innflyttinger til eksempelvis 950, reduseres botiden til cirka fire år. Det er imidlertid mulig å øke både botid og gi flere kommunal utleiebolig dersom antall boliger økes.

HVA SKJER MED PERSONER SOM I DAG FÅR AVSLAG?

Det må antas at det er noenlunde kjent blant befolkningen at kommunale utleieboliger er et tilbud for vanskeligstilte på boligmarkedet. Gjennom dette ligger det en slags utvelgelse, slik at de som søker er personer med en viss forventning om å få kommunal bolig. I perioden 2012 til 2019 fikk en drøy tredjedel avslag på søknad om kommunal utleiebolig. I antall utgjorde dette 294 søkere i 2019. Når det gjelder de som søkte om forlengelse i samme periode fikk cirka 20 prosent avslag. I antall utgjorde dette 146 søkere i 2019. Kommunedirektøren har et inntrykk av at personer med avslag på søknad om kommunal utleiebolig, har for svak økonomi til å kjøpe seg en bolig. Disse blir derved henvist til det private leiemarkedet. Også blant de som får avslag om forlengelse av leiekontrakt, havner de fleste i det private leiemarkedet. En kartlegging av alle som har fått avslag på søknad om kommunal bolig viser at mange søker på nytt. Dette indikerer at disse opplever sin bosituasjon som utilfredsstillende til tross for at de ikke er kvalifisert for kommunal utleiebolig.

MULIGE RETNINGSVALG FOR Å INKLUDERE NYE GRUPPER

Bystyret har vedtatt at husstander med eie-potensiale også skal tildeles kommunal utleiebolig. Tildeling til disse kan tenkes å skje basert på lotterisk tilfeldighet eller ved det tradisjonelle kjøpsprinsippet. Som et alternativ til å tildele til alle etter lotteri/ansiennitet er det mulig å se for seg en kombinert løsning. Tildeling kan i så fall skje i to spor, der en viss andel av boligene forbeholdes vanskeligstilte på boligmarkedet, mens resten tildeles uten kriterier. Under enhver omstendighet vil inkludering av personer som ikke er vanskeligstilt på boligmarkedet lede til et "tildelingsparadoks" der ikke lenger de med størst behov får hjelp.

De som får avslag på søknad om kommunal bolig må i hovedsak finne bolig i det private leiemarkedet. Det private leiemarkedet er ikke-profesjonelt og preges av aktører som driver i liten skala. I punkt 6.2 blir det pekt på at et slikt leiemarked kan ha noen ulemper fra leietakers ståsted knyttet til blant annet begrenset forutsigbarhet om hvor lenge leietaker får leie boligen og diskriminering. Siden kommunen oppfattes som en seriøs aktør, er det sannsynlig at personer med knappe ressurser kan oppleve en trygghet ved å bo kommunalt. Kommunedirektøren mener derfor at det vil være betenkelig å prioritere personer med eie-potensiale og som har bedre forutsetningene til å kunne mestre det private leiemarkedet.

På bakgrunn av diskusjonen over er det mulig å forenklet se for seg tre målgrupper som kan settes opp i en prioritetsrekkefølge etter graden hjelpebehov. "Gruppe A" samsvarer med de som blir tildelt bolig i dag.

- Gruppe A: Personer som ikke kan skaffes eid eller leid bolig i det private markedet.
- Gruppe B: Personer med svak økonomi som kan skaffes privat leid bolig, men ikke eid bolig.
- Gruppe C: Personer med kjøpsevne, men som ikke vil eie.

Innenfor en slik tankegang bør alle i "Gruppe A" få dekket sitt behov, før "Gruppe B" kan tildeles bolig. Videre bør alle i "Gruppe B" få dekket sitt behov, før "Gruppe C" kan tildeles bolig. Dersom det gjennomsnittlige botiden reduseres er det mulig å tildele bolig til flere (jf. fig. 1). Dette ansees imidlertid ikke som en farbar vei, siden dette bryter med hensynet til bostabilitet. Slik kommunedirektøren ser det, må kommunen skaffe flere boliger dersom nye grupper skal tilbys kommunal bolig.

KOSTNADER VED Å ØKE BOLIGPORTEFØLJEN OG HVEM BETALER?

Det er ikke enkelt å forutsi hvor mange flere boliger som må anskaffes før kommunen etter en prioriteringsrekkefølge kan tilby bolig til personer som ikke ønsker å eie (gruppe C). Først må behovet til alle de som ikke kan eie, og som ønsker å leie kommunalt dekkes (gruppe B). Antallet som får avslag på søknad om kommunal bolig kan gi en viss pekepinn, siden disse i sin tur blir henvist til det private leiemarkedet. I perioden 2012 til 2019 var det like mange som som fikk avslag på søknad om nytildeling eller forlengelse som de som flyttet inn. Svært løselig resonnert vil innflytting av søkere med avslag (ny og forlengelse) betinge en fordobling av antall boliger.

Dersom Trondheim kommune skal øke antallet kommunale boliger representerer dette en utgiftsøkning innenfor kommunens boligøkonomi. Årsaken er at nyinnkjøpt bolig vil være fullt opplånt med dertil høye finansielle utgifter. Trondheim kommune har siden 2009 hatt en såkalt utgiftsdekkende husleiemodell der utgiftene til forvaltning, drift og vedlikehold, samt finans skal dekkes av leietakernes husleiebetaling. Husleiefastsettelse skjer innenfor det såkalte "porteføljepriippet", slik at en utgiftsøkning knyttet til kjøp av boliger må fordeles på samtlige leietakere gjennom økt husleie.

Som det følger av tabell 44 under vil samtlige leietakere kunne bli eksponert for en leieøkning på 16 prosent dersom boligantallet øker fra knappe 4 000 boliger til 6 000. Dersom boligantallet øker til 8 000 vil det bli en leieøkning på 24 %. Et så stor kostnadsoverveltning er imidlertid ikke mulig siden husleien vil øke utover hva loven tillater (gjengs leie). Bystyret har dessuten vedtatt at det skal vurderes å gå bort fra utgiftsdekkende husleie (Bystyret PS 101/19, vedtatt 29.08.2019). Dette kan tolkes som et signal om at det ikke er ønskelig at husleiene økes utover dagens nivå. En utvidelse av boligporteføljen bør i så fall skje ved at bykassen dekker de finansielle merkostnadene. Som det følger av tabellen under vil det koste kommunen 101 millioner kroner per år å øke til 6 000 boliger, og 201 millioner kroner å øke til 8 000 boliger.

Tabell 44: Utgifter forbundet med en økning i antall kommunale utleieboliger

Boliger (antall)	Økning (kumulativt)	Husleieøkning om leietaker tar kostnaden	Husleiens avstand til gjengs leie om leietaker tar kostnaden	Kommunale utgifter (i mill kr/år) ved husleie låst til dagens nivå
3 988	dagens antall	0 %	- 15 %	0
5 000	1 012	10 %	- 7 %	51
6 000	2 012	16 %	- 2 %	101
7 000	3 012	21 %	2 %	151
8 000	4 012	24 %	5 %	201

Forutsetninger: boligpris 2/3-roms ordinære boliger på 55 m² (ikke omsorgsbolig) kr 3,2 mill, 15 % tilskudd fra Husbanken, annuitetslån med 30 års nedbetalingstid.

Tallene i tabellen over er basert på at Husbanken gir et tilskudd på 15 prosent. Husbankens utleietilskudd er bare forbeholdt boliger som skal benyttes til vanskeligstilte på boligmarkedet. Dersom Trondheim kommune skal leie ut for andre enn vanskeligstilte må kommunen belage seg på å dekke hele kjøpesummen selv.

MARKEDS OG FORDELINGSVIRKNINGER

Når kommunen skaffer utleieboliger skjer dette kjøpet først og fremst som enkeltstående boliger i sameier og borettslag. Dette for å sikre en god integrering. En økt kommunal boligportefølje vil fortrenge private eierformer slik at det ikke blir flere boliger i markedet (NOU 2011:15, s. 28 og Nordvik 2007, s. 52). Det er derfor usannsynlig at flere kommunale boliger vil føre til lavere priser i generelt markedet. Kommunens kjøp av ordinære boliger skjer i konkurranse med de som skal kjøpe bolig til seg og sin familie. Flere kommunale boligkjøp vil derfor bidra til å underminere selveierlinjen. Kommunedirektøren er dessuten av velferdsmessige hensyn sterkt kritisk til å legge opp til en praksis som "låser" flere inn i kommunal utleiebolig. Den som eier egen bolig vil i det lange løp nyte godt av en prisvekst og tvungen sparing gjennom betaling av avdrag. Boligeie favoriseres ytterligere gjennom skattemessige fordeler. Et allment kommunalt boligtilbud kan fort bli en fattigdomsfelle som genererer sosiale ulikheter.

EØS-avtalens bestemmelser om ulovlig statsstøtte får betydning for innrettingen av den kommunale leiesektoren. EUs regelverk tillater statsstøtte til "social housing", men bare når sektoren er målrettet mot spesielle grupper som ikke kan skaffe seg bolig på det ordinære boligmarkedet. Det er imidlertid mulig at kommunal boligutleie retter seg mot andre en vanskeligstilte, men da må disse drives på forretningsmessige vilkår med normale avkastningskrav o.s.v. (Medby m. fl. 2012, s. 85). Det er vanskelig å se at kommunen kan fremskaffe boliger med gunstig husleie ved fravær av tilskudd og stilt opp mot et krav om å drive på vanlige forretningsmessige vilkår. Dersom den kommunale boligsektoren skal tilrettelegges for andre enn vanskeligstilte på boligmarkedet vil dette forutsette inngående vurderinger i forhold til dette regelverket.

Vedtaket til bystyret om ikke å forbeholde kommunale boliger for vanskeligstilte inneholder en begrunnelse om at en kommunal boligsektor vil gjøre det mindre stigmatiserende å bo i kommunale

boliger (bystyret PS 101/19, vedtatt 29.08.2019). Hertil vil kommunedirektøren tilføye at bosetting av mer ressurssterke personer også kan bidra til å styrke bomiljøet i kommunale boligbygg. Etter kommunedirektørens syn er innskutte boliger i borettslag og sameier imidlertid det viktigste sporet for alminneliggjøre kommunale utleieboliger og vil i mange tilfeller være det beste alternativet for barnefamilier.

ANBEFALER EN OPPMYKNING AV RETNINGSLINJENE

Punkt 7.1 dokumenterer at det mulig å ha inntekter som er for høy til å kvalifisere for kommunal utleiebolig, men samtidig alt for lav til å kunne kjøpe bolig. Per 1.1.2020 var den øvre inntektsgrense for kommunale utleiebolig 237 301 kroner for enslige. Kommunedirektøren har gjort noen beregninger for hvor høy inntekt som kreves for å kjøpe egen bolig. Beregninger for husstander på én person viser eksempelvis at inntekter på drøye 400 000 kroner, gir kjøpsmulighet til knappe 10 prosent av omsatte boliger av relevant størrelse. Dersom inntekten reduseres til 350 000 kroner er kjøpsmuligheten nesten fraværende. Trondheim kommune har de laveste inntektsgrensene blant landets fem største byer. Til sammenlikning utgjør den øvre inntektsgrensen for enslige i Bergen på 349 503 kroner og i Oslo er den på 399 432 kroner, altså cirka 50 og 70 prosent høyere enn i Trondheim. Trondheim er en studieby med et tidvis press på leiemarkedet. I sum trekker dette i retning av at inntektsgrensene bør heves. Kommunedirektøren vil komme tilbake til dette i en egen politisk sak.

9.4 Et stabilt og forutsigbart leieforhold

POLITISK VEDTAK

I forbindelse med behandling av fattigdomsplanen fattet bystyret vedtak som blant annet omhandler "stabilitet" i kommunale utleieboliger:

"1-c. Alle skal ha et godt sted å bo, og en trygg bolig er et viktig grunnlag for å nå de øvrige målene i fattigdomsplanen. Innbyggere som har behov for kommunal bolig skal sikres mest mulig stabile boforhold " (bystyret PS 16/19, vedtatt 28.02.2019)

Det ble videre lagt særlig vekt på barn og det ble pekt på kontraktslengder som virkemiddel:

" 4. Bystyret ber rådmannen i boligpolitisk plan redegjøre for hvordan den sosiale boligpolitikken i større grad kan ha barns beste som premiss, og sikrer god oppfølging av familiene, med kontraktslengder og vilkår tilpasset familiens behov. Det må legges særlig vekt på at barn skal bo trygt og godt og sikres stabile boforhold" (bystyret PS 16/19, vedtatt 28.02.2019)

Da bystyret behandlet sak om boligpolitisk sak senere i 2019 ble det for øvrig vist til disse vedtakene i fattigdomsplanen (bystyret PS 101/19, vedtatt 29.08.2019).

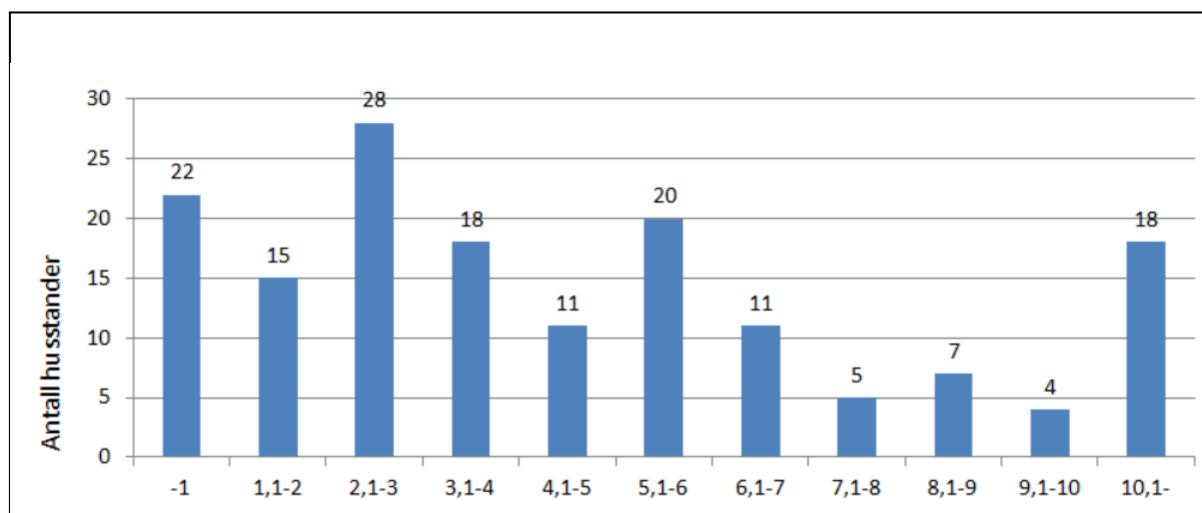
Ved behandling av budsjett for 2019 fattet Bystyret også vedtak som angår leieavtaler i kommunale boliger, men dette var på bakgrunn av at mange kommunale boliger stod ledige:

“Verbalforslag 31. Redusert tomgangstap Bystyret ber rådmannen fremme en sak for bystyret som viser hvordan tomgangstapet kan reduseres bl.a. ved å la flere få bo i leilighetene. Bystyret mener at en løsning kan være å la personer som ikke automatisk har rett nå ny leieavtale gå over på løpende leieavtaler med 6 måneders oppsigelse.”

HVOR LENGE BOR BARNEFAMILIENE?

Innledningsvis kan det være hensiktsmessig å belyse hvor lenge barnefamilier bor i kommunale utleieboliger. Blant de 159 barnefamilier som flyttet ut i 2019 var den gjennomsnittlige botiden i underkant av fem år. En frekvensfordeling av botid for disse barnefamiliene er vist under i figur 45.

Figur 45: Gjennomsnittlig botid blant barnefamilier som flyttet ut i 2019



Kilde: Trondheim kommune, Boligforvaltningssystemet BOEI, 2019

Det finnes begrenset kunnskap om flyttehyppigheten i leiemarkedet. Flere rapporten har imidlertid identifisert enkelte barnefamilier at enkelte barnefamilier flytter som flytter svært ofte, med følge for blant annet skolebytte, venner osv. (KMD, høringsnotat 13/1589). Turner finner i sin undersøkelse at hyppige flyttinger er assosiert med lav inntekt og leie av bolig (Turner 2011, s. 30). Figur 45 over viser en stor spredning i botid blant barnefamilier. En sammenslåing av kategoriene viser at cirka 40 prosent av familiene bor inntil tre år, mens cirka 60 prosent har en botid på mer enn tre år.

LENGRE LEIEKONTRAKTER

Husleieloven åpner for to hovedformer for leieavtaler:

- “Tidsbestemte” leieavtaler der opphørsdatoen er fastsatt på avtaletidspunktet.
- “Tidsubestemte” leieavtaler (oppsigelig) løper helt til en av partene sier opp leieavtalen.

Hovedformålet til de kommunale utleieboligene er å bistå særskilt vanskeligstilte på boligmarkedet. Siden det å være vanskeligstilt ikke skal være en permanent situasjon må hovedformålet med disse boligene primært være å hjelpe de som til enhver tid befinner seg i en slik situasjon.

En leietaker som gis "tidsubestemt" leieavtale vil ha en berettiget forventning om at leieforholdet skal være av varig karakter. En utleier kan ikke etter eget forgodtbefinnende si opp en tidsubestemt avtale. Leietaker kan motsette seg en oppsigelse av tidsubestemt leiekontrakt. Retten kan da sette oppsigelsen til side dersom den er usaklig eller vil virke urimelig for leietaker. I så fall kan leietaker fortsette å bo i boligen. Etter kommunedirektørens syn korresponderer tidsubestemte leieavtaler dårlig med formålet til de kommunale utleieboligene. Tidsubestemte leieavtaler bør bare gis der det er klare indikasjoner på at leieforholdet med kommunen vil bli livslangt. Retningslinjene for søknadsbehandling og tildeling av kommunale utleieboliger reflekterer nettopp dette:

"5.1 Vedtak om innvilgelse: Det fattes kun vedtak om tidsbestemte leiekontrakter. For psykisk utviklingshemmede skal det likevel som hovedregel ikke gis tidsbestemte leiekontrakter []"

Når en tidsbestemt leieavtale løper ut på tid, har leietaker normalt ingen adgang til å få prøvet for opphørets gyldighet for retten. Husleieloven har imidlertid som hovedregel at leieavtalen må ha en varighet på minimum tre år (husleielovens §9-3, 1. ledd). Det finnes videre visse unntak for minstetiden på tre år. Relevant her er at det offentlige har adgang til å tegne kortere kontrakter enn tre år for vanskeligstilte på boligmarkedet dersom det foreligger særlige grunner. Dersom det videre foreligger tungtveiende grunner, kan det inngås flere tidsbestemte leieavtaler etter hverandre som er kortere enn tre år (husleielovens § 11-1, 6. ledd). Trondheim kommune praktiserer husleieavtale med kortere varighet enn tre år, for en prøveperiode når det ut fra tidligere erfaringer er usikkerhet om beboer er i stand til å mestre boforholdet. Dette kan for eksempel være på grunn av alvorlig bomiljøproblematikk, forsøpling og lignende. Dette er en unntaksbestemmelse som kommunedirektøren er tilbakeholden med å anvende.

En tidsbestemt leieavtale kan i utgangspunktet ikke sies opp av partene i leietiden. Det er imidlertid ikke uvanlig at leietakers behov for boligen kan opphøre under leieperioden. For at leietaker ikke skal bli ufrivillig bundet til boligen, benytter Trondheim kommune derfor en leieavtale der den ytre tidsbegrensningen er kombinert med en oppsigelsesadgang med en måneds gjensidig oppsigelsesfrist.

Tabell 46 under viser hvilke kontrakter som ble gitt til husstander som flyttet inn i kommunal bolig i 2019. Som det fremgår av tabellen, så gjelder de aller fleste leieavtaler med kortere varighet enn tre år enslige. Bak disse tallene er personer innenfor målgruppene rus og psykiatri. Når det gjelder barnefamilier, har så godt som alle leieavtaler på tre år. Kun tre familier har lengre leieavtale. De med oppsigelig leiekontrakt er alle enslige og bak disse tallene befinner det seg personer med utviklingshemming.

Tabell 46: Kontraktstyper for leieforhold inngått ved innflytting i kommunal bolig i 2019

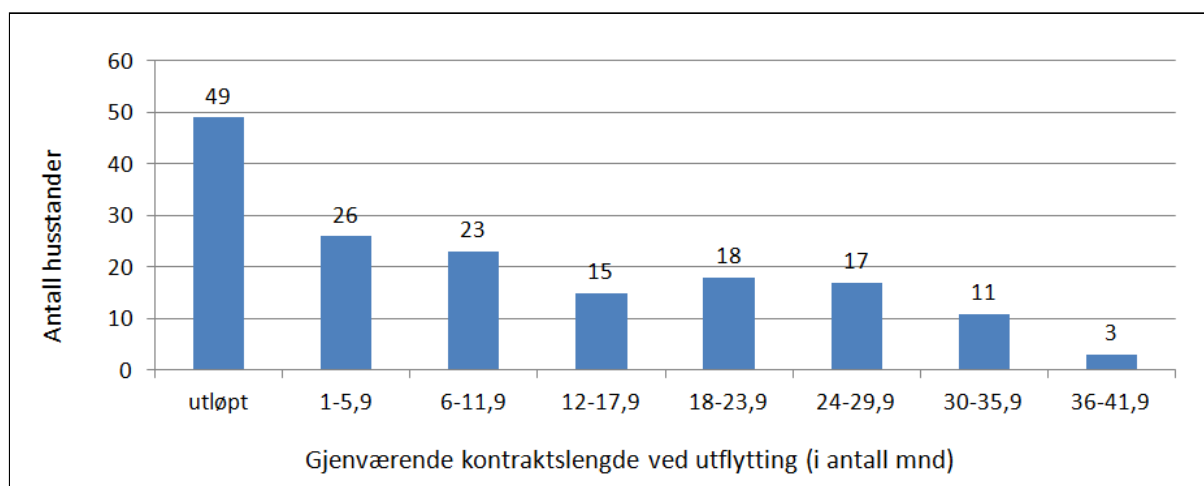
	Tidsbestemt						Oppsigelig	Totalt
	under 1 år	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år		
Enslige	2	16	0	294	1	23	15	351
Par	1	1	0	9	0	2	0	13
Barnefamilier	0	0	1	87	0	3	0	91

Kilde: Trondheim kommune, Boligforvaltningssystemet BOEI, 2019

Når en leieavtale har utløpt på tid kan leietaker innrette seg avtalen og flytte ut. Alternativt kan leietaker søke om forlengelse av leieavtalen med ønske om at leieforholdet forlenges. I 2019 søkte i alt 130 barnefamilier om forlengelse av sin leiekontrakt og av disse fikk 31 familier avslag. Totalt involverer dette cirka 80 barn. Det er ikke sett på hvor mange av disse fikk innvilget lån til kjøp av egen bolig. Når alle husstander medregnes, fikk 543 av 689 husstander forlenget sin leieavtale.

Det er et sentralt spørsmål om det er lengden på leieavtalen som avgjør leietakernes botid eller om det er andre forhold har vel så stor betydning. Kommunedirektøren har søkt å tilnærme seg denne problemstillingen ved å se på sammenfallet mellom kontraktsslutt og utflyttingstidspunkt. Blant de 162 barnefamiliene som flyttet ut i 2019 var botiden i gjennomsnitt nærmere 5 år. Figur 47 under viser at over halvparten av beboerne som flyttet ut i 2019 hadde kontraktsfestet mulighet til å fortsatt bo i boligen i et halvt år eller mere ved utflytting tidspunktet. Dette indikerer at utflytting i mange tilfeller er initiert fra leietakers side.

Figur 47: Gjenstående kontraktslengde blant leietakere som flyttet ut i 2019



Kilde: Trondheim kommune, Boligforvaltningssystemet BOEI, 2019

Elvegård og Svendsen gjennomførte i 2016 en undersøkelse der de belyse problemstillinger knyttet til gjennomstrømning og bostabilitet i kommunale utleieboliger i syv norske kommuner. I intervjuer opplyser barnefamilier i de kommunale boligene i de syv kommunene gjennomgående at det er viktig å kunne oppleve stabilitet rundt boforholdet. For en del handler stabiliteten om å bo lenge i samme bolig, men noen knytter stabiliteten mer til det å kunne bo i samme nærområde. Andre forbinder stabilitet med å bo i kommunal bolig. Enkelte opplever midlertidigheten i kommunale boliger som stressende, mens andre opplever at kontrakten deres blir nærmest automatisk fornyet når den løper ut. (Elvegård og Svendsen 2017, s. 66-67)

I et velferdsperspektiv er det ønskelig å stimulere kommunale leietakere til at flest mulig skal kunne eie egen bolig. Tidsavgrensede leiekontrakter kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å komme i dialog med leietaker. I punkt 7.12 blir det foreslått å gi leietakerne en boplan som kan ivareta denne funksjonen. Lang botid i kommunal utleiebolig trenger ikke nødvendigvis å være negativt. Gjentatte flyttinger kan være belastende ikke minst for barn som må bytte skole og vennekrets. Det er usikkert hvilken betydning lengden på leieavtalen har for den faktiske botiden, men tall for avslag viser at mange familier må flytte ut mot sitt eget ønske.

Barnefamilier bør gjennom leiekontrakten bli bedre sikret enn i dag siden dette vil øke opplevelsen av trygghet og i noen grad gi lengre botid. Innenfor dagens retningslinjer og veilederen til disse kan barnefamilier gis lengre husleiekontrakter for eksempel med fem års varighet. En passende kontraktslengde vil bero på familien individuelle behov og kan derfor være varierende. I figur 45 over fremkommer det en stor variasjon i hvor lenge barnefamilier bor. Kommunedirektøren vil derfor ikke tilrå å konkret fastsette kontraktslengder i retningslinjene. Samtidig ser kommunedirektøren at gjeldende praksis må endres, slik at flere barnefamilier gis lengre kontrakter enn tre år som en lovens minstetid. Det er svært usikkert hvilken betydningen lengre leieavtaler vil få for det totale konsumet av kommunale boliger. Dersom alle barnefamilier eksempelvis bor ett år lengre vil dette utløse et behov på cirka 140 ekstra boliger⁴¹.

VIRKEMIDLER FOR EN GOD FREMTIDIG BOSITUASJON

Det er ønskelig at enhver utflytting av kommunal utleiebolig skal fortone seg som en positiv beveget handling fra leietakers side. Fra leietakers ståsted er det viktig at den boligen som vedkommende flytter inn i er fullgodt alternativ til den boligen som fraflyttes. Det er også viktig at leietaker opplever trygghet i overgangen til ny bolig. Kommunedirektøren vil vektlegge ulike tiltak som nylig er implementert for å oppnå nettopp dette, og disse er gjengitt nedenfor.

Noen leietakere i kommunal utleiebolig trenger hjelp til å planlegge sin bosituasjonen etter endt leietid hos kommunen. Kommunedirektøren mener det kan være hensiktsmessig at leietaker og kommunen utarbeider i fellesskap en "individuell boplan" slik det er omtalt i punkt 7.12 om boligrådgivning.

Når beboer i kommunal utleiebolig søker om forlengelse av sin leieavtale, blir søknaden vurdert på lik linje med nye søknader (jf. retningslinjenes nr 5.3). En kommunal leietaker som søker forlengelse ved kontraktens utløp, vil få vurdert sin søknad ut fra sin posisjon på søknadstidspunktet. Sånn sett vil leietakeren fylle kriteriet i retningslinjene om kriterium om å "være uten fast eller egnet bolig, eller å være i ferd med å miste boligen" (jf. retningslinjenes nr 3.5) Det er derfor viktig å komme i dialog med kommunale leietakere i god tid før kontrakten utløper. Kommunedirektøren mener derfor at alle leietakere bør inviteres til en samtale ett år før leiekontrakt utgår for å kartlegge og gi råd om husstandens muligheter for bolig på det private boligmarkedet.

For mange beboere i kommunal utleiebolig vil startlån, eventuelt i kombinasjon med tilskudd være den eneste måten for å få finansiert et boligkjøp. Saksbehandlingstiden for startlån og tilskudd er lang og det må per tiden påregnes opp til et halvt års ventetid før vedtak. Siden tidsaspektet er kritisk for beboere i kommunal utleiebolig prioriterer NAV saksbehandling av søknader fra kommunale leietakere. Dette vil nødvendigvis måtte gå på bekostning av andre startlån- og tilskuddssøkere.

⁴¹Det er i dag 710 barnefamilier i kommunale utleieboliger og disse bor i gjennomsnitt i cirka 5 år. Dersom disse øker botiden sin med ett år og får en gjennomsnittlig botid på 6 år vil det totale boligkonsumet for gruppen matematisk beregnet øke med 142 boliger. (710 familier / 5 års botid) = 142 boliger

9.5 Trygt bomiljø i kommunale boliger

Beboere flest har et ønske om å få bo i sitt hjem over en viss periode. I tilknytning til dette er det også viktig å ha en forutsigbarhet i hvor lenge boforholdet kan vare. Bostabilitet i kommunale utleieboliger ble drøftet i punkt 9.5 over, og henger nøye sammen med trygge bomiljø som tematiseres nedenfor. Trygt bomiljø handler blant annet om å ikke føle seg utsatt for vold eller andre kriminelle handlinger. Den som trives i sitt nærmiljø vil i større grad ønske å bo videre i sin bolig. Personer som har utfordringer med å fungere i boligen og nærmiljøet, vil på sin side være tjent med oppfølging, slik at boforholdet kan vedvare.

POLITISKE SIGNALER OM TRYGGE BOLIGER

I forbindelse med behandling av fattigdomsplanen fattet bystyret vedtak som omhandler blant annet "botrygghet" i kommunale utleieboliger:

"1-c. Alle skal ha et godt sted å bo, og en trygg bolig er et viktig grunnlag for å nå de øvrige målene i fattigdomsplanen. Innbyggere som har behov for kommunal bolig skal sikres mest mulig stabile boforhold " (bystyret PS 16/19, vedtatt 28.02.2019)

Det ble videre lagt særlig vekt på barn og det ble pekt på kontraktslengder som virkemiddel:

" 4. Bystyret ber rådmannen i boligpolitisk plan redegjøre for hvordan den sosiale boligpolitikken i større grad kan ha barns beste som premiss, og sikrer god oppfølging av familiene, med kontraktslengder og vilkår tilpasset familiens behov. Det må legges særlig vekt på at barn skal bo trygt og godt og sikres stabile boforhold" (bystyret PS 16/19, vedtatt 28.02.2019)

Da bystyret behandlet sak om boligpolitisk sak senere i 2019 ble det for øvrig vist til disse vedtakene i fattigdomsplanen (bystyret PS 101/19, vedtatt 29.08.2019).

OVERORDNET BOMILJØARBEID

De ulike målgruppene i kommunalt disponerte boliger har ulik grad av oppfølgingsbehov på individuell basis. Samtidig mener kommunedirektøren at systemrettet bomiljøarbeid er viktig og virkningsfullt for å motvirke bomiljøproblemer. Kommunens bomiljøgruppe behandler klager på kommunale beboere. For å forebygge konflikter kan tettere dialog mellom beboer og kommunen i innflyttingsfasen bidra til å forebygge konflikter og klager. Ved kontraktsinngåelse og innflytting i kommunal bolig gis det mye informasjon både om husleiekontrakten, boligen og husordensregler. Kommunedirektøren foreslår derfor at det gjennomføres oppfølgingsbesøk en til tre måneder etter innflytting for alle nye leietakere. Dette er en oppgave som krever ressurser, og må utføres av bomiljøtjenesten som kjenner boligene og bakgrunnen til beboer. Oppfølgingsbesøk er for å sikre at all informasjon om bolig og leieforholdet er forstått. I tillegg vil et slikt besøk kunne avdekke behov for bistand på ulike områder. Godt bomiljø er spesielt viktig for barns oppvekstmiljø. Det skal derfor tilstrebes at barnefamilie ikke skal tildeles bolig der det er kjente bomiljøproblemer.

BEOER-REPRESENTANT

Husleieloven har bestemmelser om at beborene på visse vilkår kan velge en tillitsvalgt til å representere dem (jf. husleielovens kapittel 6). Beboerorganisering kan forebygge bomiljøproblemer. I de senere årene har det vært utfordringer med å finne en beboerrepresentant, slik at ordningen er å regne som fraværende. Kommunedirektøren mener at arbeidet med å initiere beboerorganisering må prioriteres slik at dette blir etablert i flere kommunale boligeiendommer.

VILKÅR OM OPPFØLGING I BOLIGEN

Vilkår om oppfølging i boligen gjelder for leieforhold etter husleieloven. Enkelte beboere i kommunale utleieboliger har behov for oppfølging i bosituasjonen. I følge retningslinjene for søknadsbehandling og tildeling skal det ved innvilgelse stilles vilkår om oppfølging i boligen når det er kjente utfordringer/problemer. I tillegg til boligvedtaket gis det vedtak om tjenester. Basert på utfordringene i kommunale utleieboliger, mener kommunedirektøren at denne ordningen bør benyttes i større grad enn i dag. Selv der det er stilt vilkår om oppfølging kan det imidlertid være vanskelig å komme i posisjon og gi oppfølgingen. Dette gjelder særskilt i botiltak for rusavhengige.

ØKT BRUK AV BO- OG TJENESTEAVTALER

Botilbud med bo- og tjenesteavtaler er tilbud som ikke er hjemlet i husleieloven. Slike avtaler gir mulighet til å iverksette strengere tiltak enn ved vilkår om oppfølging i boligen. Eksempelvis kan det begrensninger for besøkende og overnattingsgjester. Det kan avtales med beboer at de ansatte kan gå inn i boligen ved gitte situasjoner. På denne måten gis de ansatte muligheten til å komme i posisjon for å yte riktig hjelp. Det vurderes større bruk av bo- og tjenesteavtaler om er hjemlet etter Pasient og brukerrettighetsloven og Helse og omsorgsloven. Trondheim arbeider sammen med de fem største kommunene i landet med en en juridisk avklaring rundt bruk av bo - og tjenesteavtaler.

9.6 Et riktig antall kommunale utleieboliger

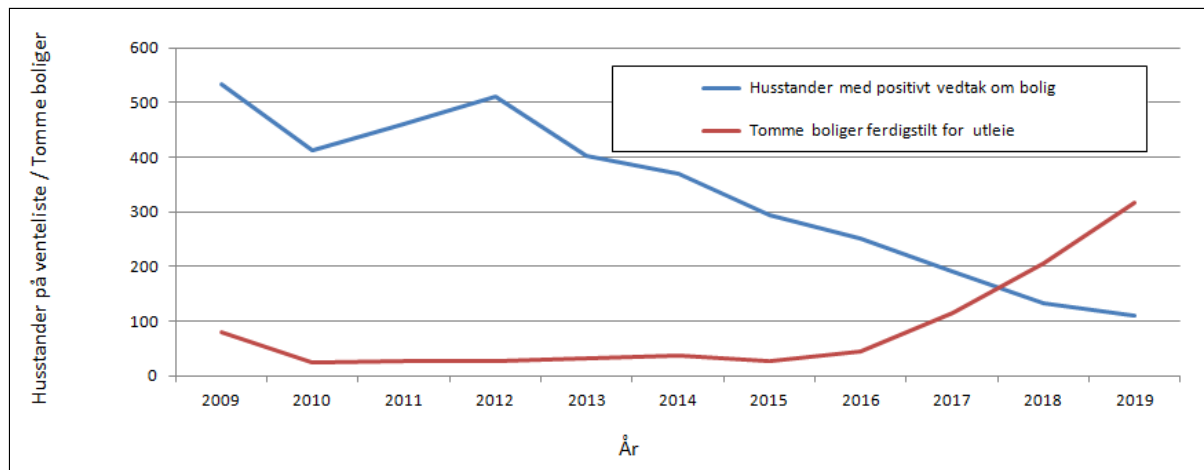
MÅLTALL FOR KOMMUNALE UMLEIEBOLIGER

Antall kommunale utleieboliger må samsvare med hvor mange husstander som etter politiske vedtatte retningslinjer kvalifiserer for slik bolig. Et måltall for årlige anskaffelser og en oversikt over hvilke type boliger som trengs vil bli presentert i forbindelse med foreslått program for kommunale utleieboliger (jf. pkt. 9.8). Dette punktet avgrensnes derfor til å skissere *metoder* for å beregne hvor mange boliger kommunen trenger. Videre vil det her også bli drøftet ulike systemer for å imøtekomme variasjoner i boligbehovet.

DAGENS UTFORDRINGSBILDE

Forholdet mellom ventelisten og ledige boliger gir en god indikasjon på om kommunen har det riktige antall kommunale utleieboliger. Med ventelisten menes her personer som etter søknad har fått et positivt forvaltningsvedtak om kommunal utleiebolig som ennå ikke har blitt tildelt bolig. Når det gjelder tomme boliger er det relevant å legge til grunn de boligene som står klar til innflytting. Figur 48 under viser utviklingen for tomme boliger og venteliste i perioden 2009-2019. Det er et påfallende trekk at ventelisten har gått ned mens antallet tomme boliger har gått opp.

Fig 48: Antall husstander på venteliste (rød strek) og ledige tomme boliger (blå strek) i perioden 2009-2019



Kilde: Trondheim kommune

Isolert sett er det positivt at ventelisten har blitt kort siden det er ofte er avgjørende å kunne tildele en kommunal bolig raskt når behovet oppstår. Dette fordi søkerne gjerne befinner seg i en utilfredsstillende bosituasjon eller er bostedsløs. På den annen side representerer de mange tomme boligene en dårlig utnyttelse av samfunnets felles ressurser. Dessuten er tomme boliger også dårlig kommuneøkonomi. I 2019 tapte Trondheim kommune 32 millioner kroner gjennom bortfall av leieinntekter ved at innflytningsklare boliger sto tomme.

DRIVKREFTER BAK UTVIKLINGEN

Tomme boliger og venteliste er påvirkelig av hvor mange utleieboliger kommunen har til rådighet. Tabell 49 under viser at antall boliger har holdt seg temmelig stabilt fra 2009 til 2019. Gjennom hele perioden har det vært en reduksjon på 34 boliger.

Tabell 49: Antall kommunalt disponerte boliger i perioden 2009-2019

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
antall kommunalt disponerte boliger	4 032	3 986	3 899	3 898	3 927	3 927	3 982	4 050	4 069	4 017	3 988

Kilde: Trondheim kommune

Søkermengden er vist i tabell 50 under og kan si noe om behovet for kommunal bolig, selv om dette ikke er et veldig robust mål for å fange opp endringer i befolkningens samlede behov. Før søknad sendes inn kan det foregå en dialog mellom søker og saksbehandler. Her vil saksbehandler på basis av gjeldende praksis kunne informere den boligsøkende om hva som kreves for å bli tildelt bolig. Det er sannsynlig at den boligsøkende avstår fra å søke om kommunal bolig dersom saksbehandler signaliserer at det er små utsikter til å få tildelt slik bolig.

Tabell 50: Antall nye søkere til kommunalt disponerte boliger i perioden 2009-2019

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
antall søknader om nyinnflytting	1 262	1 143	1 059	1 033	962	940	932	1 000	1001	907	907

Kilde: Trondheim kommune

Reglene og praksis for tildeling av kommunal bolig har en direkte betydning for boligbehovet. Summen av alle vedtak om kommunal bolig avgjør, sammen med leieforholdets lengde, hvor mange som skal bo i boligene. Saksbehandling av boligsøknader skjer etter retningslinjer vedtatt av bystyret. Det er viktig å understreke at søknadsbehandlingen nødvendigvis vil bero på en viss grad av skjønn. Tabell 51 under viser hvor mange som ble innvilget nytildeling av kommunal bolig og hvor stor andel dette utgjør av samtlige søkere i perioden 2009 til 2019. Tabellen viser at antall innvilgelser har holdt seg noenlunde stabilt etter 2010. Tilsvarende har også andelen innvilgelser av alle søknader vært ganske uendret gjennom hele perioden.

Tabell 51: Innvilgelse ved nye søkere til kommunalt disponerte boliger, ved antall og som andel alle søknader i perioden 2009-2019

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
antall innvilgelser om nyinnflytting	848	655	657	625	613	624	641	700	566	568	613
Andel innvilgelser av alle søknader	67%	58%	62%	61%	64%	66%	69%	70%	57%	63%	68%

Kilde: Trondheim kommune

Leieforholdets lengde har også stor betydning for det samlede boligbehovet. Botiden avhenger blant annet av hvilke leieavtaler som blir gitt. Det er i dag vanligere å inngå tidsbestemte leiekontrakter enn tidligere. Leietakere med tidsbestemt leieavtale må søke om å få denne forlenget dersom vedkommende ønsker å bo videre etter leieavtalens utløp. Tabell 52 under viser antall søknader om forlengelse og hvor mange avslag som er gitt i perioden 2009 til 2019. Tabellen viser at søkermengden har vært relativt jevn gjennom hele perioden men at antall avslag har økt betraktelig etter 2015.

Tabell 52: Søknader om forlengelse av leiekontrakt og andel innvilgelser i perioden 2009-2019

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
antall søknader om forlengelse	730	600	551	782	639	666	824	807	765	739	689
- herav antall avslag	52	35	47	66	52	47	176	202	117	230	146

Kilde: Trondheim kommune

Når søknad ikke forlenges må leietaker flytte ut. I tillegg vil mange leietakere innrette seg etter leieavtalen og fraflytte når avtalen utløper på tid. Andre vil velge å ikke bo ut avtaleperioden. Tabell 53 under viser hvor mange som har flyttet ut av bolig i perioden 2009 til 2019. Tabellen viser en markant økning i antall utflyttinger fra 2016.

Tabell 53: Søknader om forlengelse av leiekontrakt og andel innvilgelser i perioden 2009-2019

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
antall utflyttinger	660	605	618	568	559	597	605	774	828	874	857

Kilde: Trondheim kommune

De kommunale utleieboligenes relative betydning som boligpolitisk virkemiddel kan fremstilles ved relatere antall søknader til innbyggertallet i Trondheim. Tabell 54 under viser at det er en nedgang i den relative søkermengden og en relativ nedgang i hvor mange som får innvilget kommunal bolig i perioden 2009 til 2019.

Tabell 54: Antall søknader om nyinnflytting og innvilgelser per 10 000 innbyggere

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
antall søknader pr. 10 000 innbyggere	75	67	61	59	54	52	50	53	53	47	46
antall innvilgelser pr 10 000 innbyggere	50	39	38	35	34	34	35	37	30	29	31

Kilde: Trondheim kommune

Oppsummeringsvis kan den trenden som ble vist med flere tomme boliger og kortere venteliste tilskrives flere faktorer. De kommunale boligene har gjennom de siste årene fått en redusert omfangsmessig betydning som boligpolitisk virkemiddel. Befolkningsvekst, utviklingen i antall vanskeligstilte og mottak av flyktninger er faktorer som burde trekke i retning av mer bruk av kommunale utleieboliger. Riktignok har leiemarkedet bedret seg etter 2015 slik at det har vært enklere å henvise boligsøkende dit. Det er nok flere årsaker til at de kommunale utleieboligene har fått en redusert betydning, og det er nærliggende å peke på kommunens egen praksis rundt tildeling og kontraktslengder. Her kan flere avslag ved søknad om forlengelse ha hatt særlig betydning. Dertil er det flere som flytter ut av kommunal bolig.

METODE FOR Å BEREKNE BOLIGBEHOVET

Det finnes ulike måter for å beregne det fremtidige behovet for kommunalt disponerte utleieboliger. Rambøll har på vegne av Husbanken i 2016 og på vegne av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2017 forsøkt å lage en modell for å beregne det nasjonale behovet for kommunalt disponerte boliger, men har konkludert med at det ikke er mulig å utvikle en fullstendig modell basert på eksisterende data. (Rambøll 2017, s. 11-16)

Dekningsgraden for kommunalt disponerte utleieboliger er et mål på hvor stor andel de kommunalt disponerte utleieboligene utgjør av den totale boligmassen.

Trondheim kommune sine prognoser for kommunalt disponerte utleieboliger har vært basert på forventet boligbygging i markedet. Til dels samsvarer dette med modellen til Rambøll⁴². I forrige

⁴² Rambøll har laget fire behovsindikatorer (1-4) og en samleindikator (5) for å si noe om behovet for kommunal bolig. Beregningene av behovene er gjort for hver enkelt kommune og så summert til nasjonalt nivå.

1. Forventet endring i antall boliger basert på historisk utvikling av kommunale utleieboliger.
2. Forventet endring basert på befolkningsfremskrivninger.

boligprogram var målsettingen å skaffe 65 boliger i nettotilvekst årlig slik at dagjeldende dekningsgrad på 4,5 prosent skulle opprettholdes. I dag har dekningsgraden sunket til 3,9 prosent og dersom denne skal opprettholdes frem til 2030 betinger dette at kommunen i gjennomsnitt anskaffer 55 boliger i nettovest per år som tabell 55 under viser

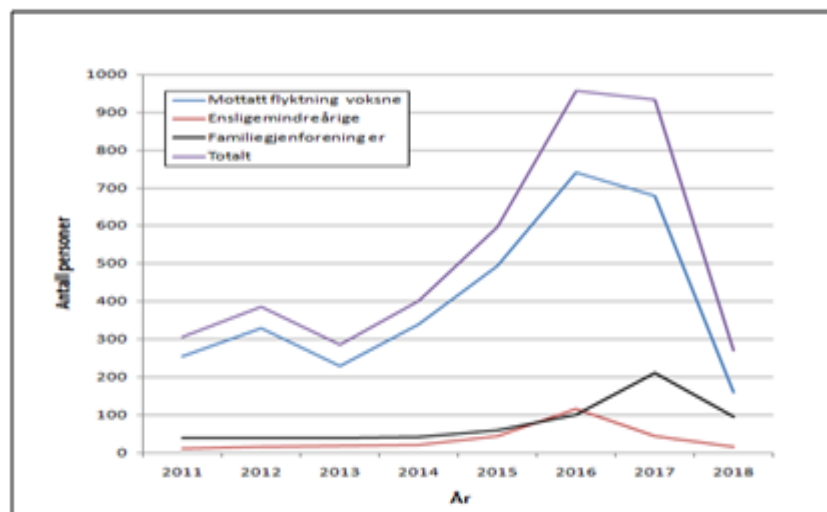
Tabell 55: Beregnet boligbyggebehov i markedet og nødvendig tilvekst av kommunalt disponerte utleieboliger dersom andelen av disse i forhold til marked skal være uendret

År	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	snitt	sum
boligbygging i markedet	1587	1499	1440	1432	1411	1399	1385	1374	1357	1335	1316	1300	1426	18537
behov kom. bolig, 3,9 %	63	59	57	56	56	55	55	54	53	53	52	51	55	663

MÅLTALL ER LITE ROBUST

Kommunedirektøren mener at det er hensiktsmessig å basere prognostisering av kommunalt disponerte boliger på forventet boligbygging. En premiss for modellen er at den forutsetter at gjeldende dekningsgrad (initial mengde / nullpunkt) er korrekt og at andel personer med behov for kommunal utleiebolig forblir konstant. Mange faktorer kan imidlertid rokke ved disse forutsetningene. Et eksempel er mottak av flyktninger som kan være svært variabelt slik figur 56 under viser. En reduksjon fra 934 flyktninger i 2017 til 269 flyktninger i 2018 har derfor hatt stor betydning for behovet for kommunal bolig.

Figur 56: Mottak av flyktninger og familiegjenforente (i antall personer) for perioden 2011-2018



Kilde: Trondheim kommune

3. Dekningsgrad av kommunale utleieboliger sammenliknet med andre kommuner.
4. Beboermasse og ventelist (utleide boliger ÷ antall boliger + søkere på venteliste = behov)
5. Vektet behovsvariabel bestående av faktor 1-4 over.
(Vektene fremkommer slik: Behov 1: 35 %, / Behov 2: 35 % / Behov 3: 25 % / Behov 4: 5 %)

SAMMENLIGNINGER MED ANDRE STORKOMMUNER

Et vanlig mål for å si noe om den dekningsgraden for kommunale utleieboliger er å relatere antall kommunale boliger til det totale innbyggertallet. På den måten er det mulig å foreta sammenligninger mellom kommuner av ulik størrelse. Tabell 57 under viser forekomsten av kommunale utleieboliger blant kommuner som inngår i det såkalte ASSS-nettverket⁴³.

Tabell 57: *Kommunalt disponerte utleieboliger pr 1 000 innbyggere (antall) pr 31.12.2018*

Fredrikstad	Bærum	Oslo	Drammen	Kristiansand	Sandnes	Stavanger	Bergen	Trondheim	Tromsø
14	16	19	16	22	13	20	20	20	16

Kilde: KOSTRA, tabell 120085

Som tabellen over viser har Trondheim en noe over middels antall kommunale utleieboliger relativt til det totale innbyggertallet. Tallene gir en indikasjon av at Trondheim har hatt en relativ god satsing på kommunale utleieboliger. Som det imidlertid følger av tabell 49 over har antallet utleieboliger ligget temmelig stabilt siden 2009.

LØPENDE TILPASNINGER ER NØDVENDIG

Siden behovet for kommunalt disponerte utleieboliger er varierende er det nødvendig løpende å vurdere om det måltallet som er fastsatt er korrekt. Omfanget av henholdsvis "husstander på venteliste til kommunal bolig" og "tomme boliger" kan gi en pekepinn på om boligmengden og typer boliger er i samsvar med behovet.

- Mange søkere (med positivt vedtak om bolig) på venteliste indikerer for få boliger.
- Mange tomme boliger indikerer for mange boliger.
- Mange boligsøkere på venteliste og mange tomme boliger til samme tid kan indikere feil boliger.

Siste kulepunkt kan også være relatert til forhold som ikke er direkte relatert til selve boligene. Eksempelvis finnes det søkere som venter på omfattende tjenester i botiltak/bofellesskap før innflytting kan skje. I så fall vil det være mer relevant å omtale disse som i en "tjenestekø". Et annet moment er at det alltid vil ta noe tid før en ledig bolig blir innflyttet på grunn av administrative prosesser knyttet til det å gi tilbud om boligen, visning og kontraktskriving. Figur 48 over viser som forventet at mange søkere på venteliste er assosiert med få tomme boliger og vice versa.

Når det avdekkes et avvik mellom behov og boligmasse er det viktig å kunne iverksette hurtig respons. Dette kan skje gjennom å anskaffe eller avhende boliger. Dette betyr ikke nødvendigvis at enhver ubalanse skal imøtegås gjennom å regulere boligmengden. Perioder med lav etterspørsel av kommunale utleieboliger vil gjerne være ledsaget av et boligmarked med stort utbud og lave boligpriser. Omvendt vil behovet for kommunale utleieboliger øke med høyt press på boligmarkedet og dertil høye priser. For en kommune vil det være lite rasjonelt å kjøpe når prisene er høye og selge

⁴³ ASSS står for aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner. ASSS er et samarbeid mellom Bergen, Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Oslo, Sandnes, Stavanger, Trondheim, Tromsø og KS.

når boligprisene er lave. En slik strategi kan dessuten bidra til å forsterke konjunktorene i boligmarkedet. Stadige opp- og nedslag vil dessuten medføre transaksjonskostnader for kommunen i form av meglarhonorar, dokumentavgift og egen administrasjon. Slik kommunedirektøren ser det må det også kunne iverksettes tiltak for aktivt tilpasse antall innvilgelser til det antall boliger som kommunen har klar for utleie.

DYNAMIKK PÅ BOLIGSIDEN

Med boligsiden her menes alle de boligene som kommunen disponerer for utleie til utvalgte målgrupper. Dette kan være boliger kommunen selv eier, leier inn eller private boliger der kommunen bestemmer hvem som får leie (tilvisningsrett til boligene). Kommunedirektøren mener at de planlagte tilvisningsboligene her kan spille en sentral rolle i å skape en dynamikk i den kommunalt disponerte boligmassen (jf. pkt. 6.4). Når kommunen etablerer en tilvisningsavtale med privat utleier har kommunen rett, men ingen plikt til å tilvise til disse boligene. Disse boligene vil kunne trekkes inn og ut av kommunens bruk etter behov. Uavhengig av dette vil kommunen alltid ha en løpende aktivitet knyttet anskaffelse og avhending av egne utleieboliger. Blant annet vil det være nødvendig at boligmengden tilpasses det langsiktige behovet i tråd med prinsipper som er vist i tabell 55 over. Videre vil det også være nødvendig å erstatte de boligene som selges til leietaker (jf. pkt. 7.8).

DYNAMIKK PÅ ETTERSØRSELSSIDEN

Ettersørrerne av kommunale utleieboliger er personer som gjennom søknad og påfølgende forvaltningsvedtak har fått lovnad om kommunal bolig. Vurderinger skjer med basis i politiske vedtatte retningslinjer og disse sier at formålet med kommunale boliger er å bistå personer som er uten egnet bolig, og som selv eller ved annen hjelp ikke er i stand til å skaffe seg bolig. I praksis er det skjønnsmessige vurderinger knyttet til hver enkelt søknad. Figur 48 over viser at antall tomme boliger økte betydelig etter 2016. Tabell 52 over viser at antall avslag for søknad om forlengelse økte betydelig fra 2015. Dersom færre søkere hadde fått avslag, ville ikke tomgangen blitt så høy.

Kommunedirektøren mener derfor at det bør etableres en forbindelse mellom på den ene siden; hvor mange boliger som står tomme, og på den andre siden; hvor terskelen for innvilgelse av søknad legges. Følgelig bør det være enklere å få tildelt bolig i perioder med unormalt mange ledige boliger. Ut fra hensynet til botrygghet for den enkelte og bostabilitet for bomiljøene i sin helhet mener kommunedirektøren at lempeligere innvilgelses-praksis først og fremst skal gjøres gjeldende ved forlengelse av leiekontrakter. Kommunedirektøren mener at det er hensiktsmessig å gi anvisninger om dette i veileder for retningslinjene for kommunal utleiebolig.

I tilknytning til problemstillingen om tomme boliger har kommunedirektøren også vurdert om belegget i kommunale utleieboliger kan reguleres via lengden på leieavtalen. Bystyret i vedtok i forbindelse med behandling av budsjett for 2019 at det skulle sees på løsninger for å redusere tomgangstapet:

Verbalforslag 31. Redusert tomgangstap Bystyret ber rådmannen fremme en sak for bystyret som viser hvordan tomgangstapet kan reduseres bl.a. ved å la flere få bo i leilighetene. Bystyret mener at en løsning kan være å la personer som ikke automatisk har rett nå ny leieavtale gå over på løpende leieavtaler med 6 måneders oppsigelse. (Bystyret PS 5/19, vedtatt 31.01.2019).

Bruk av tidsbestemte kontrakter er drøftet over (jf. pkt. 9.4). Etter kommunedirektørens syn korresponderer tidsbestemte leieavtaler dårlig med formålet til de kommunale utleieboligene som skal være en midlertidig løsning. Når det gjelder bruk av lengre leiekontrakter er dette heller ikke et egnet instrument for å justere beleggskraten i de kommunalt disponerte boligene. Eksempelvis vil bruk av 5-årig leiekontrakter i stedet for 3-årig, først gi effekt etter det tredje året. Imidlertid kan lengre leiekontrakter være ønskelig ut fra hensynet om å skape en stabil og forutsigbar bosituasjon (jf. pkt. 9.4).

9.7 Hvem skal eie de kommunalt disponerte boligene?

TRE EIERFORMER

Eierformer for kommunalt disponerte utleieboliger er: eid av kommunen selv, leid inn til fremleie og privat eid, der kommunen bestemmer hvem som får leie.

En kommunalt disponert utleiebolig trenger ikke nødvendigvis å være eid av kommunen selv. Det må imidlertid legges til grunn for slike boliger at kommunen kan bestemme hvem som skal få leie. I Kommune Stat Rapportering (KOSTRA) skilles det mellom følgende tre eierformer for de kommunalt disponerte utleieboligene:

1. Boliger eid av kommunen selv. Dette kan være både heleide bygg eller enkeltstående boliger i borettslag og sameier.
2. Boliger kommunen har leid inn til fremleie. Dette er boliger innleid fra selskap, ideelle organisasjoner og stiftelser, eksempelvis opprettet av kommunen.
3. Privat eide boliger, men der kommunen regulerer hvem som får leie boliger (tilvisningsboliger). Vesentlig i denne sammenhengen er at kommunen selv ikke står som utleier i leieforholdet.

Tabell 58 under viser utviklingen i antall kommunalt disponerte utleieboliger for perioden 2009-2019 fordelt på eierskap til boligene. Siden 2009 har det vært en reduksjon i totalantallet på 44 boliger.

Tabell 58: *Kommunalt disponerte utleieboliger i Trondheim, fordelt på eierform og inndelt etter KOSTRA sine definisjoner – 2008-2019*

Boligenes eierskap	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Eid av kommunen selv	2889	2935	2834	2844	2695	2696	2747	2820	2841	2834	2810
2. Innleid av kommunen til fremleie (stiftelser m.v.)	1109	1016	1026	1025	1213	1208	1209	1203	1203	1157	1152
3. Privat – kommunen regulerer hvem som leier	34	35	39	29	29	23	26	27	25	26	26
Sum	4032	3986	3899	3898	3937	3927	3982	4050	4069	4017	3988

Kilde: Trondheim kommune

POLITISKE FØRINGER PÅ EIERSKAP

Det foreligger politiske vedtak som sier noe om hvem som skal eie de kommunalt disponerte utleieboligene:

- I sak om tilvisningsboliger i privat regi vedtok formannskapet i 2017 at Trondheim skal etablere en ordning for etablering av private utleieboliger med kommunal tilvisningsrett (formannskapet PS 0029/17, vedtatt 07.03 2017).
- I sak om boligpolitisk plan i 2019 vedtok bystyret at boligpolitisk plan skal belyse bedre hvordan samarbeidet med ideelle kan styrkes når det gjelder økt tilgang for boliger til vanskeligstilte. (bystyret PS 0101/19, vedtatt 29.08.2019)

Når det gjelder siste kulepunkt er naturlig å anvende prinsippene som følger av politisk sak "Strategi for å øke andelen ideelle organisasjoner for å drifte helse- og velferdstjenester". Her ble det vedtatt at alle nye tiltak skal vurderes med tanke på begrenset anbuds konkurranse og langsiktige avtaler med ideelle aktører. (formannskapet PS 52/19, vedtatt 30.04.2019) Dette er spesielt aktuelt for boligtilbud hvor både tjenester og boliger legges ut for konkurranse. Trondheim kommune har allerede samarbeid med Carl Johans arbeidsstiftelse og Crux som både har eierskap til boligene og er utfører av tjenester til beboerne.

Kommunedirektøren vil innarbeide disse føringene i foreslått "Program for anskaffelse av kommunalt disponerte utleieboliger".

INNLEIDE BOLIGER

Kommunedirektøren anbefaler at boliger bare bør leies inn fra Boligstiftelsen for trygdeboliger og andre ideelle aktører. Som påpekt i forrige boligprogram erfarer kommunen at kommersielle utleier har forventninger om høyere husleie når kommunen er involvert. Boligstiftelsen er allerede i gang med å vurdere en omstrukturering av sin boligmasse. I den forbindelse er det viktig at kommunen er tydelig i å beskrive sitt behov.

PRIVATE TILVISNINGSBOLIGER

Trondheim kommune disponerer i dag bare et lite knippe tilvisningsboliger og kommunens rett til å peke ut leietaker hviler i de fleste tilfeller på statlig finansiering. Når det skaffes tilvisningsboliger via grunnlån, innebærer det at kommunen sitt behov for å eie boliger selv reduseres. Tilvisningsboliger vil være ordinære boliger integrert i vanlige bomiljø og vil ha samme funksjon som kommunens innskutte boliger i borettslag og sameier.

Strategiene som er beskrevet over vil bli beskrevet nærmere når kommunedirektøren fremlegger sin anskaffelsesstrategi som del av "Program for kommunalt disponerte utleieboliger".

9.8 Program for kommunalt disponerte boliger

OMSTRUKTURERING AV BOLIGMASSEN

Den kommunale boligporteføljen beror på en rekke beslutninger knyttet til enkelteiendommer og som er foretatt over et langt tidsspenn. Kjøp og bygging har til enhver tid vært basert på det som har vært ansett som riktig ut fra datidens boligpolitiske idealer. Sett med dagens øyne er imidlertid de kommunale utleieboligene til dels geografisk segregert, slik det fremkommer av punkt 8.6.

Kommunedirektøren mener det er viktig med en god spredning av kommunale utleieboliger og at det skaffes flere boliger i områder med gode levekår. Videre fremkommer det av punkt 9.2. at ikke alle utleieboligene er tilpasset fremtidens behov. I punkt 9.6 pekes det på at det er en ubalanse mellom antall boliger og kvalifiserte søkere. Derneft blir det i punkt 9.7 vist til politiske beslutninger om hvem som skal eie de boligene kommunen skal disponere for utleie.

Salg, riving eller ombygging er prosesser som krever at beboerne må flyttes over til en annen utleiebolig, eventuelt til egen eid bolig. Dette er prosesser der det er viktig å ta hensyn til at boligene representerer beboernes hjem. Siden etterspørsel etter kommunalt disponerte utleieboliger nå er ganske moderat og fordi kommunen nå har mange tomme boliger, ligger det til rette for å foreta omstruktureringer av boligmassen

VURDERINGSVERKTØY

Når kommunalt disponerte utleieboliger anskaffes, er det viktig at disse blant annet:

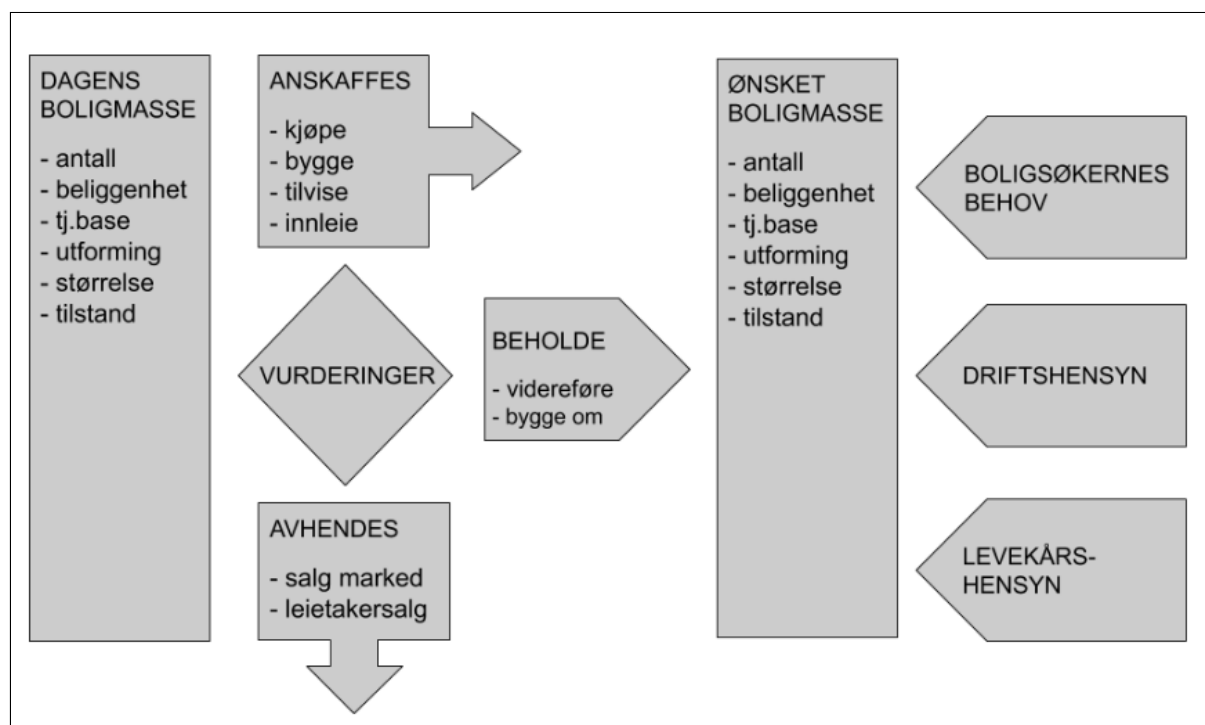
- er tilpasset søkerens behov (størrelse, utforming, sentralitet osv)
- er i områder med gode levekår
- er egnet for en god og rasjonell bygningsdrift

Målene innebærer til dels kryssende hensyn og må vektas ulikt og i sum danner dette et bilde av en "ønsket boligmasse". Kommunedirektøren vil etablere et verktøy som kan anvendes for å vurdere eksisterende boligmasse. I sammenheng med dette må det avklares strategier for anskaffelse, avhending og utvikling av boliger.

ULIKE STRATEGIER

Som innledningsvis nevnt beror den kommunale boligporteføljen på en rekke beslutninger som er foretatt over et langt tidsspenn. Som det også er nevnt samsvarer dagens boligportefølje ikke med gjeldende behov, verken i antall eller innhold. Kommunedirektøren mener at kommunen må bruke ulike strategier for å konvertere "dagens boligmasse" over til en "ønsket boligmasse". De aller fleste boligene som kommunen disponerer, fungerer etter hensikten og bør beholdes, mens andre må avhendes eller bygges om. Prinsipper rundt disse valgene følger andre steder i planen og gjengis ikke her. I figur 59 under er det vist en prinsippskisse for vurdering kommunalt disponerte utleieboligene.

Figur 59: Prinsippskisse for vurderinger av den kommunal boligporteføljen



Strategiene som beskrevet over vil bli beskrevet nærmere når kommunedirektøren fremlegger sin anskaffelsesstrategi som del av “program for kommunalt disponerte boliger” som omtalt under.

PROGRAM FOR KOMMUNALT DISPONERTE BOLIGER

Trondheim kommune har egne retningslinjer med kriterier for tildeling av kommunal utleiebolig. Disse kriteriene er basert både på søkerens “posisjon” i boligmarkedet (bostedsløs, uegnet bolig) og “egenskaper” ved søkeren (inntekt, helse, sosiale forhold). Valg av målgrupper for kommunale utleieboliger er en opplagt politisk beslutning og derfor er det bystyret som vedtar retningslinjene for kommunale utleieboliger.

Tilsvarende mener kommunedirektøren at utforming av den kommunale boligporteføljen bør være basert på politiske beslutninger i større grad enn i dag. Retningslinjene kan lett bli illusoriske dersom kommunen ikke har en boligportefølje som ikke speiler de grupper retningslinjene skal tilgodese. Eksempelvis ville det hjelpe lite med generøse kriterier for tildeling dersom kommunen ikke hadde nok boliger. Videre ligger det betydelige politikkimplikasjoner i valg typer boliger ved boliganskaffelser, siden dette i sin tur bestemmer hvilke målgrupper kommunen kan gi et boligtilbud til. Dette kan eksempelvis dreie seg om boligstørrelse eller botilbud til særskilte grupper. Anskaffelse og avhending må dessuten skje på basis av til dels sterke kryssende hensyn der beslutningene ikke alltid kan tas på et rent faglig grunnlag. Merkostnaden ved å kjøpe boliger i mindre levekårsutsatte områder er eksempel på en slik problemstilling.

For både å politikkgjøre og systematisere grunnlaget for å utforme den kommunale boligporteføljen foreslås det i boligpolitisk plan å etablere et program for kommunalt disponerte boliger. Programmet skal rulleres minimum hvert fjerde år og vedtas politisk. Programmet skal analysere behovet til de som fyller kriteriene for kommunal utleiebolig og programmere boliger som fører frem til en ønsket boligmasse.

9.9 Husleiemodeller

POLITISK BESTILLING

I sak om boligpolitisk plan i 2019 vedtok bystyret:

“Bystyret ber rådmannen i delen som omhandler sosial boligpolitikk om en vurdering av å gå bort ifra prinsippet om full utgiftsdekkende husleie.” (bystyret PS 101/19, vedtatt 29.08.2019)

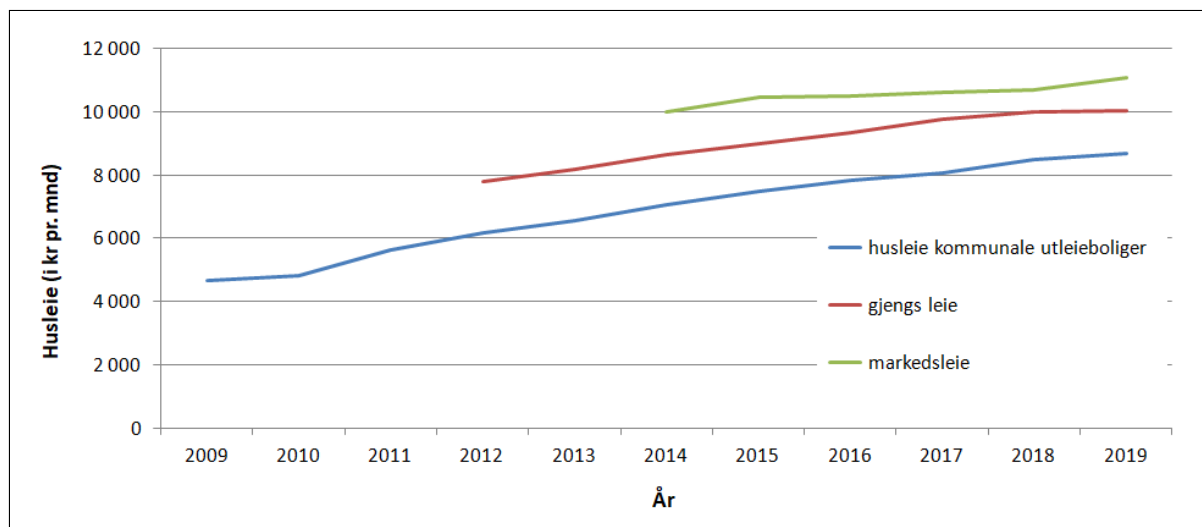
Husleiemodeller som tema, henger tett sammen med kommunal bostøtte som ble drøftet i punkt 7.11, jf bakgrunnsnotat II. Her blir det konkludert med at Trondheim kommune ikke bør etablere en særskilt kommunal bostøtteordning. Dette standpunktet danner en premiss for de påfølgende vurderinger.

HUSLEIER I KOMMUNALE BOLIGER OG I MARKEDET

Figur 60 under viser utviklingen for henholdsvis husleien i kommunale utleieboliger, gjengs leie og markedsleie. Tidsseriene er noe ulike siden det ikke finnes tall for alle årene. “Gjengs leie” er basert på Statistisk sentralbyrå sin årlige leiemarkedsundersøkelse (LMU) der de innhenter tall for et utvalg løpende leieforhold. “Markedsleie” er gjennomsnittlig husleie for boliger formidlet via utleiemegleren og representerer sånn sett ikke et tverrsnitt av alle utleieforhold. Husleiene til Trondheim kommune inneholder til dels elementer som strøm, fjernvarme osv., slik at den rene husleien er noe lavere. Sammenlikning mellom disse leie nivåene må derfor tolkes med varsomhet.

Figuren viser at husleien i kommunale utleieboliger styrket sin økning som en følge av overgang til “utgiftsdekkende husleie”. Husleutviklingen i kommunale boliger har etter 2012 omtrentlig fulgt gjengs leie. Det finnes ikke offentlig leieprisstatistikk fra før 2012, men det er sannsynlig at differansen mellom kommunens husleier og gjengs leie var enda større før “utgiftsdekkende husleie” ble iverksatt. Et annet trekk er at “markedsleie” har flatet noe ut og kommet noe nærmere “gjengs leie”.

Figur 60: Husleie for 2-roms kommunal utleiebolig, gjengs leie og markedsleie



Kilder: Trondheim kommune (husleie kommunal bolig), Statistisk sentralbyrå (gjengs leie) og Utleiemegleren (markedsleie).

HUSLEIELOVEN SETTER RAMMENE

En kommune kan fritt bestemme egne prinsipper for husleiefastsettelse så lenge husleien ikke overstiger det leienivået husleieloven bestemmer om leieprisvern legger opp til. I følge husleielovens § 4-1 er det ikke anledning til å kreve en husleie som er urimelig sett i forhold til liknende husrom med liknende avtalevilkår. Dette omtales typisk som "markedsleie". Wyller anfører at husleielovens § 4-1 ikke tar sikte på de situasjoner der markedsleien i seg selv må sies å være urimelig, eksempelvis i krisesituasjoner der det blir sterkt underskudd på boliger. Husleieloven bygger her på at det ikke bør være noen domstolsoppgave å regulere slike forhold. (Wyller 2009, s. 309)

Videre har husleieloven bestemmelser for når og hvordan husleien kan endres:

- *I alle leieforhold* kan det foretas en årlig indeksregulering etter husleielovens § 4-2.
- *I et løpende leieforhold* kan husleien etter 3 år endres til gjengs leie etter husleielovens § 4-3. Gjengs leie er den leien som betales i markedet for liknende boliger under liknende avtalevilkår. Her skal gjennomsnittet av alle løpende leieforhold, tidligere som nylig inngåtte, legges til grunn. Formålet med denne bestemmelsen er å gi mulighet for å rette opp i den ubalanse som kan oppstå mellom det som betales og boligens reelle leieverdi. En slik ubalanse kan eksempelvis skyldes endringer i leiemarkedet eller andre forhold.
- *Dersom leietaker har tidsbestemt leieavtale og ønsker å fortsette leieforholdet* etter den tidsbestemte kontraktens utløp, kan utleier i henhold til husleielovens 4-1 kreve markedsleie slik som ved ny utleie. Markedsleie er det som oppnås for nye leiekontrakter.

Når markedsleien øker over lengre perioder, vil denne være høyere enn gjengs leie. Statistisk sentralbyrå publiserer årlig leiemarkedsundersøkelsen (LMU) som viser gjengs leie for ulike boligtyper i forskjellige deler av landet. Kommunedirektøren anslår løselig at gjengs leie ligger cirka 5 til 10 prosent lavere enn markedsleie ved inngangen til 2020.

FEM ALTERNATIVE HUSLEIEMODELLER

Det praktiseres mange ulike modeller for husleiefastssettelse blant landets kommuner. I litteraturen finnes det fremstillinger av ulike modeller. Gjennomgangen av modellene 1 til 4 under er basert på Medby og Langseter 2006, s. 41-56. Modellene må forstås som arketyper og i praksis benytter kommunene gjerne varianter eller kombinasjoner av disse. I tillegg vil kommunedirektøren for egen del skissere modell 5 som er en politisk fastsatt husleie.

Modell 1 - kostnadsdekkende husleie: I en kostnadsdekkende husleiemodell skal husleien dekke forvaltning, drift- og vedlikeholdskostnader. Det er kun renter og ikke avdrag som skal regnes som en kostnad men det skal også beregnes rente for egenkapitalen. Modellen skal hensynta boligens verdifall og verdistigning.

Innenfor økonomifaget skilles det mellom begrepene kostnader og utgifter. Kostnader er en forbrukt ressurs målt i penger mens utgifter er knyttet til utbetalinger. Det er viktig og forstå forskjellen på en kostnader og utgifter når de husleiemodellene skal vurderes. Det klassiske eksemplet på forskjellen mellom en kostnad og en utgift er når bileieren fyller bensintanken på bilen. Hvis det koster 500 kroner og fyller bensintanken så er dette en utgift. Hvis bensinen koster 15 kroner pr liter og bilen forbruker 1 liter pr. mil vil kostnaden være 15 kroner pr. mil. Utgiften oppstår når tanken fylles og kostnaden oppstår når bilen kjører.

I eksemplet over er det lett og skille mellom utgifter og kostnader og finne ut hvordan kostnaden fordeler seg over en periode. Innenfor boligøkonomi blir dette mer komplisert. En bolig vil ha en utgift når den kjøpes. Så vil den normalt ha utgifter til forvaltning, drift, vedlikehold og renter og avdrag. Det er lett og identifisere utgiftene. Det er imidlertid langt vanskeligere og identifisere kostnadene. Slitasjen på en bolig er feks en kostnad, men blir ikke en utgift før boligen renoveres eller oppgraderes. Vanligvis løses dette gjennom avskrivninger av bygningsmassen, men på boligeiendommer er dette krevende av flere årsaker. En boligeiendom har en lang levetid. Som en følge av dette godtar ikke myndighetene skattemessige avskrivninger av boliger. Ved godt vedlikehold faller bygningsmassen lite i verdi. En verdireduksjon i bygningsmassen oppveies ofte av økte byggekostnader i samfunnet. I tillegg er det slik at tomteverdiene i sentrale strøk ofte får en betydelig verdistigning. Summen av dette går at boligen ofte stiger i verdi selv om boligen blir utsatt for normal slit og elde.

I slike tilfeller vil en boligeier ha lave kostnader men høye utgifter. Det er utgiftene som skal betales og det er utgiftene som belaster likviditeten. En modell der kommunen hensyntar verdiendringer på boligen vil kunne få merkelig utslag der f eks husleien må settes ned i gode tider med boligprisvekst og settes opp i dårlige tider med boligprisfall. Offentlig sektor bør gjøre det motsatte og gi lettelse til befolkningen i dårlige tider og innstramminger i gode tider. Det sier seg selv at slike utslag vil være urimelig og lite hensiktsmessig og forholde seg til for kommunen.

Ved utvidelse av boligporteføljen eller ved omfattende oppgraderinger vil modellen gi et press på kommunens likviditet. Trondheim kommune praktiserte en kostnadsdekkende husleie frem til 2010 med gikk bort fra denne modellen blant annet fordi modellen var for krevende og administrere.

Modell 2 - utgiftsdekkende husleie (gjeldende modell): Husleien dekker forvaltning-, drifts-, vedlikeholdsutgifter, rentekostnader og avdrag. I motsetning til den kostnadsdekkende husleiemodellen tas det her ikke hensyn til ikke betalbare kostnader, men rene pengestrømmer. Siden avdrag inngår i husleien impliserer den utgiftsdekkende husleien en formuesoppbygning på kommunens hånd. På en annen side er det ingen beregnet utgift på egenkapitalen og den alternative avkastningen den kunne gitt. Modellen er lett og administrerer og lett og forstå og den gir ingen likviditetsmessige utfordringer for kommunene Trondheim kommune har siden 2010 praktisert en utgiftsdekkende husleiemodell, der boligøkonomien i prinsippet inngår i en "lukket økonomi".

Modell 3 - husleier basert på betalingsevne: Modellen har som hensikt å bistå husholdningene med å oppnå et tilfredsstillende nivå på boligkonsumet, basert på beboerens betalingsevne. Modellen er egentlig en konstruksjon der kommunal bostøtte kommer direkte til fratrett i husleien. En individuelt basert husleie kan eksempelvis basere seg på at leietakeren skal ha et visst minimum av inntekten igjen etter at husleien er betalt eller at husleien skal utgjøre en viss andel av inntekten (bougiftsbelastning).

Modell 4 - markedsbaserte leieprinsipper: Husleien legges her opp mot den øvre grense av hva husleielovens bestemmelser tillater. Dette spillerommet innebærer at kommunen kan ta markedsleie ved ny utleie og gjengs leie ved justering av husleien i løpende leieforhold. Så vidt vites praktiserer imidlertid de fleste kommuner med markedsbaserte leiepriser alltid "gjengs leie", selv ved ny utleie. Det er naturlig at markedsbasert husleie ledsages med en generell kommunal bostøtteordning siden husleien blir høy. Oslo og Bergen er kommuner som per i dag praktiserer gjengs leie i kombinasjon med egne bostøtteordninger.

Modell 5 - politisk fastsatt husleie: Husleien er her vedtatt av politisk organ ved sjablonger eller prinsipper som skal gjelde for alle leietakerne. I motsetning til den kostnads- og utgiftsdekkende modellen skal husleien ikke dekke kommunens kostnader eller utgifter, men det er ikke unaturlig å se hen til dette når husleien skal vedtas. Videre skiller modellen seg fra markedsbaserte husleier, men det kan være hensiktsmessig å relatere husleien til et markedsnivå. Dette kan eksempelvis skje ved å bestemme at husleien skal utgjøre en viss prosentsats av gjengs leie.

FEM SENTRALE VURDERINGSTEMAER

Kommunedirektøren har vurdert husleiemodellene i lys av fem boligpolitiske idealer som kan oppfattes som ganske allment aksepterte. På den ene siden bør husleien være såpass høy at de bidrar til et forsvarlig vedlikehold og en god utnyttelse av Husbankens bostøtte og i tillegg ikke fører til at personer søker kommunal bolig alene fordi de er billige. På den annen side må husleiene være rimelige slik at de ikke gir uheldige fordelings- eller markedsvirkninger. Endelig bør modellen ikke gi uforholdsmessige store administrative oppgaver. Som det vil fremkomme i det følgende, kan det til dels være sterkt kryssende hensyn mellom disse idealene.

Sikre inntekter til vedlikehold og utvikling: Utgiftsdekkende husleie (modell 2) tar utgangspunkt i faktiske pengestrømmer. Modellen kan derfor administreres som en lukket økonomi uavhengig av bykassen. Dette legger opp til at husleieinntekter i sin helhet kan forbeholdes de kommunale

utleieboligene. Markedsbaserte husleier (modell 4) maksimerer husleieinntektene, men modellen gir ingen garanti for at inntektene faktisk benyttes til vedlikehold eller utvikling siden det er naturlig å koble denne på bykassen. Tilsvarende er det naturlig å se for seg såvel kostnadsdekkende husleie (modell 1), husleie basert på betalingsevne (modell 3) og politisk bestemt husleie (modell 5) som bykasse-avhengig. Dette kan medføre at vedlikehold eller utvikling kan bli en salderingspost.

Fordelingsvirkninger: Husleie basert på betalingsevne (modell 3) er en modell som inneholder et subsidieelement. I et fordelingsperspektiv er modellen imidlertid svært uegnet. Dette skyldes at husleielovens lange endringsfrister i liten grad kan tilpasses variasjoner beboerens betalingsevne. I motsatt ende vil den markedsbaserte husleien (modell 4) være modellen som i utgangspunktet gir den høyeste husleien for leietakerne. Etter kommunedirektørens syn må en etablering av slik modell i så fall ledsages av en generell kommunal bostøtteordning. Til gjengjeld vil det da være mulig å nøye utmåle sosialt rettferdige boutgifter for den enkelte. Muligens kan det oppfattes som omdømmemessig problematisk dersom kommunen figurerer blant de i markedet med de høyeste husleiene. Kostnadsdekkende husleie (modell 1) og utgiftsdekkende husleie (modell 2) har temmelig uklare påvirkningsfaktorer med hensyn til husleien. Ved kostnadsdekkende husleie vil husleien eksempelvis øke i perioder der boligprisene går ned siden dette blir en kostnad for kommunen. Tilsvarende vil husleiene øke for boliger med utgiftsdekkende husleier når boligporteføljen utvides, siden de finansielle utgiftene øker. Politisk bestemt husleie (modell 5) kan ha en begrunnelse av at kommunal utleiebolig er strengt behovsprøvd med øvre inntektsgrenser slik at de aller fleste har et økonomisk hjelpebehov. En politisk bestemt husleie som ligger under markedsleie kan derfor være en enkel måte på å imøtekomme, eller i alle fall delvis imøtekomme, beboernes støttebehov. En slik husleie er "låst" og upåvirket av andre faktorer.

Optimalisering av husbankens bostøtte: En "bostøtte-optimal" husleie er en husleie som ikke ligger lavere enn bostøttens boutgiftstak. Dette fordi Husbanken beregner bostøtte av husleien helt inntil dette taket er nådd. Samtidig bør boutgiften av velferdshensyn heller ikke ligge høyt over taket (jf. pkt . 7.9). Det er den markedsbaserte husleien (modell 4) som i størst grad utnytter Husbankens bostøtte siden husleien er så høy som lovlig sett kan kreves. I motsatt ende ligger husleier basert på betalingsevne (modell 3) siden denne har et subsidieelement innbakt i husleien. Etter kommunedirektørens syn er dette hensynet alene tilstrekkelig til å fraråde denne modellen. Kostnadsdekkende husleie (modell 1) og utgiftsdekkende husleie (modell 2) har temmelig uklare påvirkningsfaktorer med hensyn til husleien og det er vilkårlig hvordan disse utnytter husbankens bostøtte. Per i dag medfører den utgiftsdekkende husleie et uforløst potensiale i bostøtte-utbetalingene for cirka 17 prosent av leietakerne og gir sånn sett en god utnyttelse. Når det gjelder politisk bestemt husleie (modell 5), kan utnyttelse av bostøtten være blant de hensyn som vektlegges når husleien skal vedtas.

Innelåsnings effekter og press på boligene: Med innelåsnings effekter menes her at personer velger å søke om eller fortsette å bo i kommunal bolig fordi det er billig, fremfor å investere i egen eid bolig. Følgen er at den kommunale utleieboligen blir en fattigdomsfelle og at den totale etterspørselen etter kommunale utleieboliger øker. Hvorvidt dette er en faktisk effekt er noe uklart. Det kan nevnes at antall søkere til kommunal utleiebolig sank da husleiene ble økt i forbindelse med overgangen til utgiftsdekkende husleie som ble vedtatt i 2009. Da modellen ble vedtatt i 2009 var det 1 262 søkere,

men siden 2013 har antall søkere stort sett lagt i underkant av 1 000 (jf tabell 49). Det er imidlertid usikkert om reduksjon i søknadsmengden skyldes husleieøkningen (jf. pkt. 9.6). Med en markedsbasert husleie (modell 1) og en husleie basert på betalingsevne (modell 3) blir personer med høye inntekter konfrontert med husleier som i markedet ellers. Husstander som klarer seg på det private boligmarkedet vil derfor ikke være økonomisk motivert til å bo i kommunal bolig. Kostnadsdekkende husleie (modell 1) og utgiftsdekkende husleie kan som nevnt over være noe vilkårlig bestemt av boligpriser og investeringstakt. Når det gjelder politisk bestemt husleie (modell 5), kan hensynet til innelåsningseffekter være noe som vektlegges når husleien skal vedtas.

Administrative konsekvenser: Det er to forhold som kan påvirke omfanget av administrative oppgaver i forbindelse med valg av husleiesystemer. Som innledningsvis nevnt setter husleieloven en øvre grense for hvor høy leie som kan kreves. Dersom det velges en markedsbasert husleiemodell (modell 4) vil denne ligge på grensen av hvor høy leie som lovlig kan kreves. Kommunen må derfor forsikre seg om at husleien ikke overstiger denne grensen, og dette må skje på basis av en individuell vurdering av hvert enkelt leieobjekt. Oslo kommune benytter eksterne takstmenn til denne oppgaven. Med Trondheims boligmengde ville anskaffelse av slike tjenester koste cirka 2,4 millioner kroner per år⁴⁴. Videre vil en generell bostøtteordning også betinge betydelige administrative ressurser. I sum utgjør dette hovedargumentet mot en markedsbasert husleiemodell. Også husleier basert på betalingsevne vil forutsette betydelige saksbehandling-ressurser. Når det gjelder kostnadsdekkende husleie (modell 1), utgiftsdekkende husleie (modell 2) og politisk bestemt husleie (modell 5) vil de administrative konsekvensene avhenge av ulike disposisjoner. Essensen her er imidlertid at så lenge husleiene holdes et stykke under hva som lovlig kan kreves, kan kommunen nøye seg med å fastsette husleien for hvert enkelt bolig sjablongmessig og uten individuelle befaringer med husleiefastsettelse for øyet.

KONKLUSJON

Slik det er demonstrert over har de ulike husleiemodellen sine styrker og svakheter. Tabell 61 under oppsummerer positive (+), nøytrale (0) og negative (÷) egenskaper knyttet til de ulike modellene.

Tabell 61: *Fordeler og ulemper knyttet til ulike husleiemodeller*

	Sikre vedlikehold og utvikling	Fordelingsvirkninger	Optimalisering av Husbankens bostøtte	Innelåsnings-effekter	Administrative konsekvenser
1. Kostnadsdekkende husleie	+	÷	÷	0	÷
2. Utgiftsdekkende	+	0	0	0	+
3. Husleie basert på betalingsevne	÷	+	÷	+	÷
4. Markedsbasert husleie med bostøtte	0	+	+	+	÷

⁴⁴ Dersom Trondheim kommune skal etablere en markeds-tilknyttet husleie vil må kommunen skaffe seg et bedre bilde av husleiene i markedet. Statistisk sentralbyrå produserer årlig sin Leiemarkedsundersøkelse som viser gjennomsnittlige husleier i Trondheim, men denne er presenterer tall kun innenfor to prissoner for Trondheim. Når en markedsbasert husleie skal fastsettes er det nødvendig med en mer finmasket oversikt. Oslo kommune anskaffer leieprisnivå på et lavt geografisk nivå hos et privat foretak. For dette betaler Oslo årlig 800 000 kroner, ekskl. mva. Videre blir det nødvendig å befare hvert enkelt leieobjekt for å foreta en individuell vurdering av leieverdien. Til dette bruker Oslo kommune tre ulike takstforetak og betaler 1 300 til 1 500 kroner, ekskl. mva. per taksering. Basert på slike priser vil en utarbeidelse av leieprisstatistikk for Trondheim og befaring i Trondheim kommune sine utleieboliger koste årlig cirka 2,4 millioner kroner.

5. Politisk bestemt husleie	÷	0	0	0	+
-----------------------------	---	---	---	---	---

Kommunedirektøren anser en husleie basert på betalingsevne (modell 3) som helt uaktuell siden husleien ikke løpende kan justeres etter behov. Modellen gir dessuten en svak utnyttelse av den statlige bostøtten. En kostnadsdekkende husleie (modell 1) vil gi store utslag i husleien og husleien kan øke kraftig i krisetider. Dette blir ustabil og uhensiktsmessig for kommunen og leietakere. Den gir også store likviditetsutfordringer. Markedsbasert husleie maksimerer husleieinntektene og kan legge til rette for en sosial tilpasset egenbetaling dersom modellen ledsages av en generell kommunal bostøtteordning. Kommunedirektøren ser at en slik konstruksjon har mye positivt ved seg, men har betenkeligheter ved at denne vil gi store administrative kostnader. Den eneste reelle utfordreren til gjeldende modell er en politisk bestemt husleie (modell 5). Denne setter leietakers husleiebetaling i fokus og her vil det være mulig å låse husleien slik at den blir upåvirkelig av utenforliggende begivenheter som kjøp og salg. Modellen kan imidlertid komme i konflikt med vedlikehold og hindre en utvidelse av boligporteføljen siden modellen impliserer en påkobling på bykassen. Etter en totalvurdering vil kommunedirektøren anbefale en fortsatt bruk av utgiftsdekkende husleie for Trondheim kommunes utleieboliger.

DEL C - TILLEGG

Litteraturliste

- Asplan Viak (2013). *Stedfesting av studenters bosted i Trondheim kommune 2013*. Utgave 2 (endelig utgave) 2014-01-28
- Asplan Viak (2015). *Evaluering av planprosesser i Trondheimsregionen*. Utgave 1, 19.6.2015
- Barlindhaug, R., Nordahl, B. (2011). *Boligbyggingens prisrespons. For mange hensyn eller for lite tilrettelegging?* NIBR-rapport 2011:31
- Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B. og Renå, H. (2014). *Boligbygging i storbyene - virkemidler og handlingsrom*. NIBR-rapport 2014:8.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Lied, C., Ruud, M. E., Sommervoll, D. E. og Rørholt, S. (2018). *Storbyenes praksis for å hjelpe vanskeligstilte på boligmarkedet*. NIBR-rapport 2018:12.
- Brattbakk, I. og Andersen, B. (2017). *Oppvekststedenes betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring*. AFI Rapport 02:2017
- Cheshire, P. (2012). *Are mixed community policies evidence based? A review of the research on neighbourhood effects*. I *Neighbourhood effects research: New perspectives*
- Dyb, E., Lid, S. (2017). *Bostedsløshet i Norge – en kartlegging*. NIBR-rapport 2017:13
- Elvegård, K. og Svendsen, S. (2017). *Gjennomstrømning eller bostabilitet? Barnefamilier i kommunale boliger*. NTNU Samfunnsforskning, Mangfold og inkludering.
- Døhl, Ø., Garåsen, H. og Magnussen, J. (2014). *Factors associated with the amount of public home care received by elderly and intellectually disabled individuals in a large Norwegian municipality*. Artikkel i *Health and Social Care in the Community* (2016) 24(3)
- ECON Analyse (2015). *Prising og transaksjoner av boligtomter*. Rapport 2005-055.
- EU - Third Sector Impact (2015). *What is the the "Third Sector ?" - A New Consensus Definition for Europe*. Policy Brief No. 01/2015.
- Finans Norge (2018). *Husholdningsundersøkelsen 2017*.
- Fjærli, B. og Relling, S.A. (2006). *Studentbosetting i Trondheim Kommune. Analyse av eksisterende datamateriale om, studenters og ungdoms bosituasjon*. NTNU Samfunnsforskning
- Galster, G. (2007). *Neighbourhood social mix as a goal of housing policy: a theoretical analysis*. *European Journal of Housing Policy* 7, issue 1
- Galster, G. (2019). *Reproduction of social inequality through housing: A three-generational study from Norway*. I *Social Science Research*. Volum 78. Februar 2019.

- Gaugler, J.E., Duval, S., Anderson, K.A. og Kane, R.L. (2007). Predicting nursing home admission in the U.S: a meta-analysis. Artikkel i BMC Geriatrics 2007 7:13.
- Gulbrandsen, L. (1982). Boligmarked og boligpolitikk. Eksempelet Oslo. Universitetsforlaget.
- Gulbrandsen, O. og Hansen, T. (1978). *Små boliger og trangboddhet*. NBI arbeidsrapport 17.
- Gurran, N., Gilbert, C., Zhang, Y. og Phibbs, P. (2018) *Key worker affordability in Sydeney*. The University of Sydney
- Halvorsen, R., Sandlie, H.C. (2012). *Universell utforming og tilgjengelighet i norsk boligpolitikk. Sosial regulering, institusjonelle rammer og lokal iverksetting*. NOVA notat 5/12.
- Hansen, T. (2000). *Boligsamvirkets rolle i den sosiale boligpolitikken. Norges byggforskningsinstitutt*. Prosjektrapport 2002-319
- Hanssen, G. S og Aarsæther, N. (2018). Plan- og bygningsloven - fungerer loven etter intensjonene? Universitetsforlaget.
- Hauge, K.B., Holth, F. og Sky, P.K. (2017). *Jordskiftelovens bestemmelser om fordeling av planskapt verdier - fungerer de?* I Tidsskrift for eiendomsrett 2-17 årgang 13.
- Hofstad, H., Raanes, R.K., Nordh, H., Aamodt, G. og Hjellseth, V.T (2016). *Helsefremmende lokalsamfunn – hva sier forskningen?* I Plan 03-04. Volum 47.
- Kjøsterud, T.W (2005). *Hvordan ble målene nådd. Hovedlinjer i norsk boligpolitikk*. NOVA Temahefte 1/05
- Jacobsen, D.H. og Naug, B.E. (2004). *Hva driver boligprisene?* Norges Bank, Penger og kreditt 4/04.
- Kvinge, T. og Medby, p. (2013). *Sosial boligpolitikk i Norge – Kartlegging og ressursbruk*. NIBR-rapport 2011:3
- Luttmer, E.F.P. (2005). *Neighbours as negatives: relative earnings and well-being*. The Quarterly Journal of Economics, August 2005.
- Medby, P., Holm, A. og Astrup, K. (2013). *Modeller for utleie med sosiale formål*. NIBR-rapport 2012:18
- Revol, M.K, Sandvik, L. og With, M.L. (2018). *Bolig- og boforhold – for befolkningen og utsatte grupper*. Statistisk sentralbyrå, Rapport 2018/13
- Kunnskapsdepartementet (2018). *Studentboliger i Norge. Gjennomgang av tilskuddsordningen for studentboliger*. Rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kunnskapsdepartementet 19. desember 2018.
- Medby, P. og Langsether, Å. (2006). *Det kommunale leiemarkedet. Et bakgrunnsnotat for en empirisk undersøkelse av husleiefastsettelse i kommunale utleieboliger*. Byggforsk og NOVA

- Medby, P., Holm, A. og Astrup, K. (2012). *Modeller for utleie med sosiale formål*. NIBR-rapport 2012:18
- Millstein, M. og Hofstad, H., (2017). *Fortetting og folkehelse – hvilke folkehelsekonsekvenser har den kompakte byen*. NIBR-rapport 2017:2.
- Molden, T.H. og Røe, M. (2019). *Fra kommunal leietaker til boligeier. Erfaringer med leie til eie i Trondheim kommune*. NTNU Samfunnsforskning.
- Myrvoll, T., Strand, A., Holm, A. og Hansen, T. (2002). *Kommunal boligpolitikk – fragmentert og reaktiv*. NIBR-rapport 2002:5.
- Normann, T.M. (2017). *Hvordan måle boutgiftsbelastning? En diskusjon av forholdet mellom inntekter og utgifter til bolig*. Statistisk sentralbyrå, Notater 2017/06
- Nordal, B.I. (2012). *Boligmarked og boligpolitikk*. Fagbokforlaget.
- Nordvik, V. og Medby, P. (2007). *Selektive virkemidler i lokale boligmarkeder*. NOVA Rapport 8/2007.
- Nordvik, V. (2015). *Boligbehov og ubalanse i storbyer. En synteserapport*. NOVA notat 3/15.
- Norges Bank (2019). *Pengepolitisk rapport. Med vurdering av stabilitet*. 1-19.
- Oslos byråd (2019). *Plattform for byrådssamarbeid mellom Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne og Sosialistisk Venstreparti i Oslo 2019-2023*.
- Oslo kommune (2019). *Kunnskapsgrunnlag for en kommunal boligpolitikk*.
- Pöyry (2010). *Storbyene og kunnskapsinstitusjonene*. R-2010-069
- Rambøll (2016). *Behov for kommunalt disponerte boliger*. Beregnet til Husbanken. Sluttrapport Desember 2016
- Rambøll (2016). *Behov for kommunalt disponerte boliger*. Beregnet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Desember 2017
- Røed Larsen, E. og Sommervoll, D. E. (2011). *Prisdannelsen i det norske leiemarkedet: en teoretisk og empirisk analyse av hovedmekanismer generelt og vanskeligstilte spesielt*. Utrykt vedlegg til NOU 2011:15.
- Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor (2017). Publisert på senterets hjemmeside den 26.07.2019. <https://www.samfunnsforskning.no/sivilsamfunn/aktuelt/nyheter/mot-en-felles-definisjon-av-tredje-sektor-.html>
- SHOT 2018, *Studentenes helse- og trivselsundersøkelse*. Styringsgruppen for Studentenes Helse- og trivselsundersøkelse ved Studentsamskipnaden i Oslo og Akershus.
- Smith, L., Holm, A., Kvinge, T. og Nørve, S. (2013). *BOLIG+, Nye boligløsninger for eldre og folk*

flest. NIBR 2013:19

Sørholt, S. og Astrup, K. (2009). *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009:2

Sørvoll, J og Sandlie, C. (2014). *Et velfungerende leiemarked? Profesjonell utleie og offentlig-privat samarbeid*. NOVA Notat 2014/14

Tennøy, A., Øksenholt, K.V., Tønnesen, A. og Hagen, O.H. (2017). *Kunnskapsgrunnlag: Areal- og transportutvikling for klimavennlige og attraktive byer*. Transportøkonomisk institutt. Diskusjonsutkast april 2017.

Turner, L. M. (2011). *Barn i familjer med låga inkomster och deras boendeförhållande*. NOVA

Wessel, T. (2013). *Hvilken betydning har nabolaget for barns utvikling og livssjanser?* Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Oppvekstrapporten 2013.

Wyller, C. (2009). *Boligrett*. Wyller.

Aarland, K. (2011). *Effekten av boligsosiale virkemidler på individnivå – fokus på eieretablering*. En studie av eierskapspotensialet over tid basert på bostøtterregisteret. NOVA.