

Saksfremlegg

Boligpolitisk plan 2020

Arkivsak 20/40592

Kommunedirektørens forslag til innstilling:

- I. Bystyret vedtar at Boligpolitisk plan skal være kommunens strategiske plandokument for den generelle og sosiale boligpolitikken. Planens mål er langsiktige og rulleres ved behov, mens de handlingsrettede tiltakene rulleres hvert fjerde år eller så ofte det er behov for det.
- II. Bystyret vedtar følgende mål og strategier som retningsgivende for den generelle og sosiale boligpolitikken:

1. MÅL FOR BOLIGPRODUKSJONEN:

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:

1-1 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.

1-2 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.

1-3 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.

1-4 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.

1-5 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.

1-6 Forskuttering av infrastruktur

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

TRONDHEIM KOMMUNE

2. MÅL FOR KVALITET I BOLIG, BO- OG NÆRMILJØ:

Boliger, bo- og nærmiljø skal ha god kvalitet.

2-1 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.

2-2 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

3. MÅL FOR BOLIGMARKEDENE:

Eie og leiemarkedene skal være velfungerende.

TILTAK 2020-2024:

3-1 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.

3-2 Grunnlån til profesjonelle utleiere

Trondheim kommune skal iverksette ordningen med å tilby grunnlån for å fremme profesjonell privat utleie slik det følger av formannskapetets vedtak (formannskapet PS 29/17, vedtatt den 7.3. 2017). Ordningen skal prioriteres i nye utbyggingsområder og inngå i program for kommunalt disponerte utleieboliger.

3-3 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

3-4 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 12.8.2014 (PS 103/14).

4. 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:

4-1 Midlertidig botilbud

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

4-2 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.

4-3 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.

4-4 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.

4-5 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.

4-6 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 saksbehandlingskapasitet skal antall salg til leietaker økes til 50 boliger per år.

4-7 Husbankens 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.

4-8 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.

4-9 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.

4-10 Individuell boplan

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

TRONDHEIM KOMMUNE

5. MÅL FOR GEOGRAFISK FORDELING AV LEVEKÅR OG INTEGRERING:

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

TILTAK 2020-2024:

5-1 Leilighetsfordeling norm

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.

5-2 Sentrumsnære studentboliger

Trondheim kommune skal medvirke til at det bygges sentrumsnære studentboliger.

5-3 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.

5-4 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.

5-5 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.

6. MÅL FOR KOMMUNALT DISPONERTE UMLEIEBOLIGER:

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:

6-1 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.

6-2 Etablering 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.

6-3 Gjennomgang av de kommunale utleieboligene

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

6-4 Barnefamilier og bomiljø

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

6-5 Botilbud

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

TRONDHEIM KOMMUNE

6-6 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.

6-7 Heving av inntektsgrensen for kommunale utleieboliger

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

6-8 Bostabilitet for barnefamilier

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

6-9 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

6-10 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.

6-11 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.

6-12 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.

6-13 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.

1. Saken gjelder

Kommunedirektøren har utarbeidet forslag til Boligpolitisk plan 2020 (vedlegg 1). Planen inneholder fakta og drøftinger for den generelle og sosiale boligpolitikken. Det er planens langsiktige mål og fireårige strategier som foreslås vedtatt i denne saken. Etter behandling i bystyret vil Kommunedirektøren gjøre tilpasninger i planens drøftinger i tråd med vedtakene.

2. Bakgrunn

2.1 Bakgrunn i planstreatgi

Foreliggende forslag til Boligpolitisk plan 2020 har bakgrunn i Planstrategi for Trondheim kommune 2016-2020 (bystyresak 175/16, vedtatt 8.12.2016). Boligpolitisk plan 2020 erstatter tidligere Boligprogram 2011-2014. Vedtakene fra forrige boligprogram gjelder fremdeles i den utstrekning nye politiske vedtak ikke gir endrede føringer.

2.2 Føringer etter bystyrets tidligere behandling av boligpolitisk plan

Boligpolitisk plan ble levert for behandling i Bystyret, den 29.8.2019. En forutgående høring og offentlig ettersyn resulterte i innspill fra ni ulike aktører. Rådsuttalelser ble gitt av kommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, mangfoldsrådet, Trondheim eldreråd, Trondheim studentråd og ungdommens bystyre. Innstillende komite var byutviklingskomiten og planen ble også behandlet av Helse og velferdskomiteen. Høringsinnspill, uttalelser fra råd og innstilling fra innstillende komite er tilgjengelig via den forrige saken ([bystyret sak 101/19, vedtatt 29.8.2019](#)).

Bystyret vedtok ved sin behandling av boligpolitisk plan den 29.8.2019 å sende planen tilbake til Kommunedirektøren under henvisning til at den sosiale boligpolitikken var for dårlig belyst. Herunder etterlyste bystyret et mål om bostedsløshet, og det ble bedt om å vise hvordan flere kan settes i stand til å eie egen bolig. Videre ble det bedt om belyse hvordan støtte til boutgifter kan utformes på en bedre og mer forutsigbar måte, samt en vurdering av å gå bort fra prinsippet om en full utgiftsdekkende husleie. I tillegg ba bystyret belyst hvordan samarbeidet med ideelle aktører kan styrkes for å øke tilgangen på boliger for vanskeligstilte.

I bystyrets vedtak om tilbakesendelse ble det også vist til verbalvedtak i budsjett 2019. Her følger at kommunale utleieboliger skal være et tilbud til de som ikke har et ønske eller mulighet til å komme inn på det private markedet. Videre skal det utredes hvordan en ikke-kommersiell boligsektor med rimelige utleieboliger kan etableres. (bystyret sak 5/19, vedtatt 31.1.2019) Bystyret viste også til vedtak i fattigdomsplanen knyttet til sosial boligpolitikk. Av fattigdomsplanen følger at alle i kommunale utleieboliger skal sikres mest mulig stabile boforhold. Herunder er det fremhevet at det skal redegjøres for hvordan barnefamilier kan sikres kontraktslengder tilpasset familienes behov. (bystyret sak 16/19, vedtatt 28.2.2019)

2.3 Andre politiske føringer

Foruten de konkrete bestillinger som følger av behandlingen av boligpolitisk plan den 29.8.2019, er også andre boligpolitiske signaler hensyntatt. I sak om salgsinntekter fra boligøkonomien, uttrykte bystyret i en flertallsmerknad en forventning om gjennomgang av dagens kommunale boligmasse (bystyret sak 185/19, vedtatt 12.12.2019). Kommunedirektøren vil varsle om at en slik gjennomgang vanskelig lar seg levere samtidig med boligpolitisk plan. Dette henger sammen med at boligpolitisk plan drøfter prinsipielle spørsmål om hvor *strengt behovsprøvd* de kommunale utleieboligene skal være, og i tillegg *hvor lenge* leietakerne skal bo i kommunal utleiebolig. Bystyrets avklaringer om dette vil være bestemmende både for hvilke boliger som skal anskaffes og hvor mange boliger som trengs. Det vil derfor være prematurt å beskrivelse boligbehovet nå. En slik gjennomgang bør følge av et eget program for kommunalt disponerte utleieboliger som Kommunedirektøren foreslår.

2.4 Uttalelser fra rådene

Kommunedirektøren har etter bearbeidelse av planen på nytt mottatt uttalelser fra ulike kommunale råd. Nedenfor gis det et sammendrag av rådenes uttalelse til boligpolitisk plan og kommunedirektørens vurdering av disse. Fremstillingen er gjort summarisk for hvert enkelt råd. Uttalelsene følger i sin helhet vedlagt saken (vedlegg 6).

Trondheim studentråd er svært fornøyd med tiltakene for tilrettelegging av studentboliger som nevnes i boligpolitisk plan. Likevel har rådet flere ønsker om revurdering av planen. Studentrådet anfører at studentsamskipnaden gir studentene trygge boliger, tar vare på boligene og motvirker hyblifisering. Rådet peker på at studentsamskipnaden skiller seg ut ved å ha et botilbud der studenter trives best, som sørger for bedring av mental helse og som motvirker ensomhet. Studentrådet frykter at de skisserte tiltakene om lempning av tekniske krav og støttebrev til staten om tilskudd ikke er nok så lenge at kostnadsrammen for den statlige tilskuddsordningen er som den er. Rådet etterlyser tomtestøtte og støtte til miljøtiltak som vil gjøre målet om høyere dekningsgrad mer oppnåelig. Videre peker studentrådet på at fritak for eiendomsskatt for studentsamskipnaden vil være et sentralt tiltak for å realisere flere studentboliger. Kommunedirektøren oppfatter at problemstillingene om tomtestøtte og fritak for eiendomsskatt er tilstrekkelig drøftet planens punkt 6.3. Imidlertid er momentet fra studentrådet om at studentboliger kan være et virkemiddel mot ensomhet blant studenter nå innarbeidet i planen.

Trondheim eldreråd støtter planens anbefaling om ikke å tildele kommunale utleieboliger til personer som har økonomisk mulighet til å kjøpe bolig. Videre mener rådet at barnefamilier skal gis leieavtaler som er lengre enn tre år. Kommunedirektøren vil her vise til planens punkt 9.4 der det foreslås å gi flere lengre kontrakter for barnefamilier. Eldrerådet ønsker et samfunn der alle generasjoner av ulike alder og sosial rang har muligheter for etablering i byen og i de nye boområdene. Videre mener rådet at eldre skal ha tilgang på trygge og tilrettelagte boliger. Rådet støtter kommuendirektørens arbeid med å styre utviklingen i de nye boligområdene. Kommunedirektøren vil her vise til drøftingen av levekår i planens kapittel 8 der det foreslås levekårsutkjevnede tiltak som også vil medvirke til trygge boområder. Videre blir det i planens punkt 5.1 foreslått tiltak for at flere boliger blir utformet som en tilgjengelig boenhet. Eldrerådet støtter planens forslag i punkt 7.5 om at tilvisningsretten for omsorgsboliger skal være tidsbegrenset. Eldrerådet ber kommunen se på ulike måter å stimulere til bygging av seniorboliger både for eie og leie. Kommunedirektøren vil her nevne at Trondheim kommune deltar i et innovasjonsprosjekt som heter BOPILOT som skal belyse hvordan kommunen kan være en pådriver av alternative boligløsninger. I Trondheim skal det sees på hvordan boliger for eldre kan inngå i boligbygg sammen med andre grupper og hvordan deling av ulike funksjoner kan legge til rette for sosialt fellesskap. En omtale av BOPILOT i relasjon til boliger for eldre er nå innarbeidet i planens punkt 7.6.

Kommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne har gitt sin tilslutning til innstillingen, men mener at føringene som ligger i FN's konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD-konvensjonen) må være en naturlig del av planen. Kommunedirektøren vurderer at boligrelaterte hensyn som konvensjonen skal ivareta, er innarbeidet i boligpolitisk plan på følgende vis. Planens punkt 7.6 viser til at det rådende normaliserings- og integreringsprinsippet bygger på at flest mulig skal kunne bo i ordinære boliger og ta del i vanlige bomiljø. Det at grupper som tidligere var henvist til livslangt leie, i stedet kan eie sin egen bolig, står sentralt innenfor en tankegang om normalisering og likeverd. Videre blir det i planens punkt 9.2. vist til at når utviklingshemmede kjøper egen bolig i sameie eller borettslag, kan dette skje gjennom såkalt "klyngebosetting". Dette vil gi muligheter til å yte tjenester til flere uten samtidig å etablere "omsorgsghettoer". Ytterligere blir det påpekt i planens punkt 5.1 at målet om tilgjengelige boenheter bygger på en anerkjennelse av at personer med nedsatt funksjonsevne har rettigheter som innebærer likebehandling når det gjelder valg av bolig, og det satses på å fremskaffe flere tilgjengelige boenheter. Kommunedirektøren ser at det kan være klagjørende å fremstille selve CRPD-konvensjonen i planen. Boligrelevante punkter fra konvensjonen er således innarbeidet i planens punkt 2.2.

Mangfoldsrådet mener at dagens regelverk for kommunale utleieboliger er for rigid, at det må sørges for en bedre forutsigbarhet for barnefamilier, at boligene må tilpasses familienes størrelse og behov, samt at det er viktig at boligene har en god geografisk spredning. Videre anfører rådet at den samfunnsmessige kostnaden for tomgangen i kommunale utleieboliger er for høy og at dette kan

løses ved forlengelse av leiekontrakter og åpne for andre grupper. Kommunedirektøren viser til at det foreslås i planens punkt 9.3 en egen politisk sak om å øke inntektsgrensene for kommunale utleieboliger, mens det i punkt 9.4 foreslås å gi flere lengre kontrakter for barnefamilier. Videre foreslås det i planens punkt 8.6. at spredning av kommunale utleieboliger skal ivaretas i større grad enn før. I planens punkt 9.8 varsles det at Kommunedirektøren vil foreta en helhetlig gjennomgang av boligene for å vurdere boligenes egnethet. Herunder skal strategier for anskaffelse og avhending formaliseres gjennom et eget program for kommunalt disponerte boliger. I planens punkt 9.6 foreslås det at terskelen for innvilgelse av boligsøknad senkes i perioder med høy tomgang. Mangfoldsrådet anfører at startlansordningen må utvides. Kommunedirektøren vil her bemerke at det er staten som setter rammer for startlansordningen. I planens punkt 7.7 er det således foreslått å utnytte det potensiale som til enhver tid ligger innenfor reglene for ordningen. Kommunedirektøren vurderer at de tiltakene som mangfoldsrådet tematiserer ovenfor er såpass sentrale, slik at disse er løftet opp i vedtaks form i det planforslaget som foreligger. Når det gjelder mangfoldsrådets forslag om å avsette areal til "leie-før-eie" prosjekter oppfatter kommunedierktøren at dette innebærer at kommunen stiller byggegrunn til rådighet og medvirker til at det her blir bygget boliger for "leie-til-eie". Boligpolitisk plan drøfter ikke en slik løsning, men i punkt 7.8 blir det foreslått en styrking av den allerede etablerte ordningen der leietaker av kommunal bolig får kjøpe den boligen de leier.

Kommunalt foreldreråd for grunnskolen støtter en boligpolitikk som bidrar til utjevning av levekår i bydelene/skolekretsene. Videre er rådet positiv til at barnefamilier skal få leieavtaler på mer enn tre år, men dersom leieavtalen ikke kan forlenges må det tilstrebes at barnefamilier får ny bolig innen samme skolekrets. Kommunaldirektøren vil her bemerke at det i planens punkt 7.12 foreslår styrket råd og veiledning og at beboere i kommunale utleieboliger skal kunne tilbys en boplan. Gjennom boplan skal det avklares hvilken bosituasjon som er mest aktuell etter endt botid i kommunale boliger. For barnefamilier vil det være spesielt naturlig å kartlegge eie- og leiemarkedet innenfor samme skolekretsen. Videre er rådet opptatt av at det må være en sammenheng mellom skolekapasitet og boligbygging. Her vil kommunedirektøren nevne at det i planens punkt 4.5 foreslås et utbyggingsprogram. Utbyggingsprogrammet skal 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. Kommunedirektøren vil også nevne at det finnes politiske føringer som ivaretar de hensyn rådet etterspør. Av skolebehovsplanen følger det at det ikke skal gis rammetillatelse til utbygging av nye og eksisterende boligfelt med mindre det er dokumentert tilstrekkelig skolekapasitet (bystyret PS 116/17, vedtatt 31.08.2017). Videre følger det av sak om prioritert investeringsrekkefølge for skoleanlegg 2019-2035 at tiltak som øker kapasiteten i områder med manglende skolekapasitet, begrenser boligbyggingen (bystyret PS 83/19, vedtatt 13.06.2019). Rådet er også opptatt av at skoler og FAUer må involveres tidlig i planprosessen slik at elevene kan sikres trygg skoleveg i planperioden. Kommunedirektøren vil vise til at plan- og bygningsloven krever at det skal legges til rette for medvirkning når det fremmes planforslag. Kommunedirektøren mener at innbyggerinvolvering er viktig i plansaker.

2.5 Dokumenter i saken og prosess

Boligpolitisk plan 2020 som nå legges frem, følger bystyrets anvisninger om både å behandle flere tema innenfor den sosiale boligpolitikken og samtidig foreta mer inngående drøftinger (vedlegg 1). Kommunedirektøren har funnet det hensiktsmessig å oppsummere sine faglige vurderinger knyttet til noen av disse temaene i fire bakgrunnsnotater som følger saken, (vedlegg 2-5). De overordnede vurderingene fra bakgrunnsnotatene er innarbeidet i boligpolitiske plan. Boligpolitisk plan spenner tematisk sett vidt og har nå en mer inngående behandling av ulike tema enn det forslaget som ble forelagt bystyret høsten 2019. Planen har derfor blitt omfangsrik. For den som ønsker en rask innføring i planen, finnes det en kortversjon på Trondheim kommunes hjemmeside:

<http://www.trondheim.kommune.no/boligpolitiskplan>

Boligpolitisk plan er en temaplan. Planen er derfor ikke underlagt reglene om offentlig ettersyn slik som for kommunedelplaner. For å sikre medvirkning i boligpolitikken ble boligpolitisk plan allikevel lagt ut på høring forut for bystyrets behandling i 2019. På bakgrunn av de endringer som nå er gjort i planen, har Kommunedirektøren vurdert om det er nødvendig å legge planen ut på ny høring. Slik Kommunedirektøren ser det er ikke endringene av mål og tiltak av en slik karakter som gjør det nødvendig med en ny høring. Kommunedirektøren vil dessuten anføre at det er ønskelig med en hurtig behandling av boligpolitisk plan, siden denne forslår føringer som vil påvirke det påstartede arbeidet med å rullere kommuneplanens arealdel.

3. Fakta

3.1 PLANENS FUNKSJON, NAVN OG VARIGHET

Trondheim kommune har en 50-årig tradisjon med å utarbeide planer for boligpolitikken. Kommunale "boligbyggeprogram" ble innført av Kommunaldepartementet i 1965 som en frivillig standard for statistikk som viste kommunale kjøp, opparbeiding og salg av tomter og frem til 1980-tallet omfattet boligbyggeprogrammet bare den generelle boligbyggingen.

Fra starten av 1980-tallet og frem til tusenårsskiftet ble 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. Etterhvert får planen gradvis et større boligsosialt preg og blir mindre rettet mot den generelle boligpolitikken. Dette blir særlig fremtredende etter 2005 og planen har da endret navn til "boligprogram".

For å reflektere at planen nå skal være et mål- og strategidokument for hele boligpolitikken, foreslår Kommunedirektøren å gi planen navnet "boligpolitisk plan". Dette blir også samsvarende med at planen foreslår et eget utbyggingsprogram for den generelle boligpolitikken og et program for kommunalt disponerte utleieboliger. Kommunens boligprogram har siden 1980-tallet hatt fire års varighet. De overordnede linjene i boligpolitikken er langsiktige, og planen må forankres til kommuneplanens samfunnsdel (KPS). Rullering av et strategidokument for boligpolitikken er en ressurskrevende oppgave. Kommunedirektøren tilrår derfor at de målene som planen formulerer ikke gis en fast tidsbegrensning, men at det vurderes å rullere disse etter behov. For å gjøre planen handlingsorientert har den i tillegg tiltak som skal rulleres minimum hvert fjerde år.

3.2 FORANKRING TIL ANDRE PLANER OG EMPIRISK GRUNNLAG

Forslag til boligpolitisk plan viderefører mål om å skape et godt boligtilbud som ivaretar innbyggernes behov og som gir samfunnsmessig gode løsninger. Viktige innfallsvinkler for Kommunedirektørens arbeid med boligpolitisk plan er følgende:

- Politiske føringer for boligpolitikken fra lokalt, regionalt og statlig nivå. På lokalt nivå er kommuneplanens samfunnsdel sentral. Det er den samme samfunnsdel som gjelder nå som ved forrige boligprogram. Kommuneplanens arealdel (KPA) er også viktig og boligpolitisk plan har ambisjoner både om å bidra til målene i arealdel og gi innspill til kommende arealdel. Det er også tatt hensyn til en rekke temaplaner, handlings- og økonomiplan og enkeltstående politiske vedtak med betydning for boligpolitikken. På regionalt nivå er det vist til felles fylkesplan og interkommunal arealplan for Trondheimsregionen. På statlig nivå er det vist til statsbudsjettet og meldinger, utredninger, strategier med betydning for boligpolitikken.
- Evaluering av forrige boligprogram er gjort for å kartlegge oppnåelse av målene. Resultatene viser at det kan være krevende å utøve en boligpolitikk innenfor et markedsstyrt boligmarked. Videre legger staten økonomiske og lovmessige rammebetingelser som ikke nødvendigvis er forenlige med lokalpolitiske mål. Kommunens egen økonomi har også vesentlig betydning.

Boligpolitisk plan gir en skjematisk fremstilling av hvordan vedtakene fra forrige boligprogram er fulgt opp i planen.

- Situasjonen i boligmarkedet, demografi, og sosioøkonomiske ulikheter er kartlagt på et detaljert geografisk nivå og utgjør et viktig kunnskapsgrunnlag for planen. Boligpolitisk plan byr på et stort tilfang av statistikk. I mangel av en oppdatert levekårsundersøkelse er det laget et eget notat som viser levekår i Trondheim i et byutviklingsperspektiv (vedlegg 4).

3.3 BOLIGPOLITIKKENS FINANSIELLE RAMMER

Kommunedirektøren foreslår en nøktern boligpolitisk plan som er tilpasset den økonomiske situasjonen som forventes i årene fremover. Perspektivmeldingen 2017 viser til at det økonomiske handlingsrommet vil være langt mindre enn det vi er vant til i de neste 10-15 år. Når tidsperspektivet forlenges, øker presset på det offentlige enda mer. Årsaken til dette er at avkastningen fra Statens pensjonsfond utland ikke fortsetter å øke like raskt og oljeprisen forventes ikke å gå tilbake til gamle høyder. Samtidig vil en eldre befolkning føre til at en mindre andel av befolkningen arbeider og betaler skatt, og at utgifter til pensjoner og helse og omsorgstjenester vil øke. Perspektivmeldingen er meget tydelig på at det fremover vil være et behov for en kritisk gjennomgang av det offentlige tjenestetilbudet og at strengere prioriteringer vil måtte presse seg frem (St. meld 29 (2016-2017), s. 6, 170). Kommunedirektøren ser at dette også vil snevre inn de finansielle rammene for den lokale boligpolitikken i Trondheim.

Kommunedirektørens arbeid med planen har således vært ledsaget av en kritisk vurdering av hva som skal være et offentlig ansvar og hva som bør overlates til markedet og den enkelte. Boligpolitisk plan er preget av tre grunnholdninger:

- Kommunens boligsosiale ressurser målrettes mot personer som har størst behov. Den enkelte skal hjelpes til å kunne klare seg selv i boligmarkedet og primært etter en selveiermålsetting.
- Styring gjennom arealplaner skal benyttes så langt det er mulig for å medvirke til at markedet produserer boliger som imøtekommer boligsosiale og demografiske hensyn.
- Statlig ansvar i boligpolitikken skal adresseres slik at kommunen ikke må kompensere for mangler i statlige ordninger.

Det kan innvendes at en streng prioritering av offentlige ressurser, som nevnt i første kulepunkt, isolert sett kan virke uheldig. I et overordnet samfunnsøkonomisk perspektiv må imidlertid kommunen hele tiden vurdere hvordan begrensede ressurser skal benyttes slik at innbyggernes tjenestetilbud og velferd samlet sett optimaliseres. I boligpolitikken, som på andre felt der kommunen er medspiller, vil det måtte være en balanse mellom hjelp og selvhjelp. Kommunedirektøren mener flest mulig bør bli selvhjulpne slik at disse ikke låses inn i fattigdomsfeller.

3.4 BEGRUNNELSER FOR PLANENS MÅL OG TILTAK

Tematisk foreslår Kommunedirektøren seks hovedmål med tilhørende tiltak for kommunens boligpolitikk. Disse målene er knyttet til følgende: 1) boligproduksjonens størrelse og lokalisering, 2) kvalitet i bolig, bo- og nærmiljø, 3) boligmarkedene, 4) etablering av vanskeligstilte på boligmarkedet, 5) geografisk fordeling av levekår og integrering, 5) kommunalt disponerte utleieboliger, 6) kommunalt disponerte utleieboliger.

Mål for boligproduksjonen 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.

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.

Mål for kvalitet i bolig, bo- og nærmiljø:

Boliger, bo- og nærmiljø skal ha god kvalitet.

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 minstepenger 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 områdeløst bringes inn i et forebyggende perspektiv.

Mål for boligmarkedene:

Eie- og leiemarkedene skal være velfungerende.

Boligprisene er i dag historisk høye i forhold til husholdningenes inntekter, men lave renter medvirker til at boligprisene 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.

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.

Vanskeligstilte på boligmarkedet er personer som har en utilfredsstillende situasjon 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 startlansordningen 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.

Mål for geografisk fordeling av levekår og integrering:

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

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 levekårssammensettingen 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.

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.

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.

4. Konsekvenser for klima og det ytre miljø

Trondheim bystyre vedtok den 25.4.2019 Byvekstavtale for Trondheimsområdet. Et viktig mål for avtalen er at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykling og gange. Byvekstavtalen skal bidra til mer effektiv arealbruk og mer attraktive by- og tettstedsentre. Boligpolitisk plan bygger prinsipielt opp om disse målene og foreslår tiltak som støtter avtalens mål. Herunder vil det foreslåtte utbyggingsprogrammet bli et viktig verktøy for å medvirke at boligbygging først og fremst skjer på de plasser dette er mest ønskelig ut fra klima og miljøhensyn.

5. Økonomiske konsekvenser for kommunen

Kommunedirektøren foreslår en nøktern boligpolitisk plan som er tilpasset de innskrenkede økonomiske rammene som kommunen vil måtte imøtekomme i de nærmeste årene. Boligpolitisk plan er først og fremst et policydokument og utløser i begrenset grad direkte kostnader. Riktignok vil det kreve personalressurser å utarbeide et utbyggingsprogram og et program for kommunalt disponerte utleieboliger. Videre vil økt satsing på rådgivning og salg av boliger til leietakere kreve arbeidsinnsats, men dette kan til dels være et spørsmål om omprioriteringer. Planen er imidlertid retningsgivende for kommunaldirektørens videre boligpolitiske arbeid og gir et senere grunnlag for prioriteringer med økonomiske implikasjoner. Økonomiske konsekvenser av de tiltak utbyggingsprogram og program for kommunalt disponerte utleieboliger foreslår, vil bli vurdert innarbeidet i fremtidige handlings- og økonomiplaner.

6. Kommunedirektørens vurdering og konklusjon

Boligpolitikken har store velferdsmessige, miljømessige og samfunnsøkonomiske konsekvenser. De valg som tas, får betydning for individ og samfunn, også utover programperioden. Kommunedirektøren anser at de aktuelle boligpolitiske tema som bør belyses er inntatt i planen. De

TRONDHEIM KOMMUNE

anbefalte mål og strategier vil bidra til økt boligvelferd for den enkelte og til en miljømessig god utvikling av byen. På denne bakgrunn anbefaler Kommunedirektøren at bystyret vedtar de boligpolitiske mål og tiltak slik de fremkommer i dette saksfremlegget.

Kommunedirektøren i Trondheim, 30.4.2020

Einar Aassved Hansen
byutviklingsdirektør

Siri Amundsen Rasmussen
eierskapssjef

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg:

- Vedlegg 1: Kommunedirektørens forslag til Boligpolitisk plan 2020
- Vedlegg 2: Bakgrunnsnotat I - Rimelige utleieboliger i tredje sektor
- Vedlegg 3: Bakgrunnsnotat II- Vurdering av kommunal bostøtte
- Vedlegg 4: Bakgrunnsnotat III - Levekår i Trondheim i et byutviklingsperspektiv
- Vedlegg 5: Bakgrunnsnotat IV- Kommunale utleieboliger til flere
- Vedlegg 6: Uttalelser fra rådene