

## Saksframlegg

### Forslag til boligpolitisk plan 2018 - offentlig høring

Arkivsak.: 18/18083

---

#### Forslag til vedtak:

Formannskapet vedtar å sende forslag til Boligpolitisk plan 2018, datert 15.6.2018, på høring og offentlig ettersyn før den legges frem til behandling i bystyret.

#### 1. Saken gjelder

Rådmannen har utarbeidet forslag til Boligpolitisk plan 2018. Boligpolitisk plan er en temaplan og er formelt sett ikke underlagt reglene om offentlig ettersyn slik som kommunedelplaner. For å sikre medvirkning i boligpolitikken foreslår rådmannen at planen likevel legges ut på høring og offentlig ettersyn. Høringsinstanser som vil motta planen følger av vedlagt liste. På grunn av sommerferien foreslår rådmannen at høringsfristen settes til 1.9.2018.

#### 2. Bakgrunn

Foreliggende forslag til Boligpolitisk plan 2018 har bakgrunn i Planstrategi for Trondheim kommune 2016-2020 (sak 175/16, vedtatt 8.12.2016).

Boligpolitisk plan 2018 erstatter tidligere boligprogram (2011-2014). Rådmannens forslag tilrådes sendt på høring før politisk sluttbehandling.

Arbeidet med boligpolitisk plan har vært et samarbeid mellom flere sektorer i kommunen og det er gjennomført en bred kommuneintern høring. Boligpolitisk plan har blitt presentert i tre ulike sammenhenger:

- Oppstartsmøte 3.5.2016 med deltakelse fra politikere og aktører fra bygge- og utleienæringen.
- Formannskapets onsdagsmøte den 26.10.2016.
- Storbrukermøtet mellom rådmannen og byggebransjen den 26.10.2016.

Klæbu kommune har ikke vært involvert i arbeidet med boligpolitisk plan, men det er naturlig å involvere Klæbu i forbindelse med utarbeidelse av handlingsdelene til planen.

## Trondheim kommune

### 3. Fakta

#### 3.1 Planens navn, form og varighet

##### ***Boligpolitisk plan***

Trondheim kommune har en 50-årig tradisjon med å utarbeide planer for boligpolitikken. Frem til midten av 1980-tallet omfattet planen bare den generelle boligpolitikken, og kommunen hadde da en sterk styring gjennom plansystemet og som en betydelig aktør i tomtemarkedet. Disse planene het først boligbyggeprogram og senere boligprogram. I takt med kommunenes reduserte markedspåvirkning på den generelle boligforsyningen, økte kommunenes ansvar innenfor den sosiale boligpolitikken. Fra midten av 1990-tallet utøvde ikke Trondheim boligprogrammering i streng forstand, og boligprogrammene fikk mer karakter av å være generelle boligpolitiske strategidokumenter. For å reflektere at planen nå skal være et mål- og strategidokument for boligpolitikken, foreslår rådmannen å gi planen navnet *Boligpolitisk plan*.

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 boligpolitisk plan er en ressurskrevende oppgave. Rådmannen tilrår derfor at planen ikke gis en fast tidsbegrensning, men at det vurderes å rullere boligpolitisk plan i etterkant av at KPS vedtas.

##### ***Utbyggingsprogram og Program for kommunale utleieboliger***

I tråd med kommunens plansystem foreslår rådmannen at boligpolitisk plan gis en handlingsdel som rulleres minst hvert fjerde år, representert ved henholdsvis et utbyggingsprogram og et program for kommunale utleieboliger.

*Utbyggingsprogrammet* skal angi hvor utbygging til boliger er forventet gjennomført, til hvilket tidspunkt og med hvilket volum. Behovet for kommunale investeringer til sosial og teknisk infrastruktur for de ulike boligutbyggingsområdene vil bli vurdert, tidfestet og budsjettert. Gjeldende administrative *boligfeltbase* som viser vedtatte og igangsatte boligreguleringsplaner og som ligger tilgjengelig på kommunens nettside, vil bli innholdsmessig utvidet og bidra til en større forutsigbarhet. I forslag til boligpolitisk plan er det skissert hvordan en kartlegging av de ulike boligfeltene kan gjennomføres.

*Program for kommunale utleieboliger* skal angi behov, omfang, kostnad og tidfesting av kommunens egne boligsosiale tiltak knyttet til kommunale utleieboliger, der økonomiske konsekvenser av tiltakene rulleres i handlings- og økonomiplanene. I forslag til boligpolitisk plan er det skissert noen prinsipper som rådmannen mener bør gjelde for porteføljen av kommunale utleieboliger.

Utbyggingsprogram og program for kommunale utleieboliger følger ikke til vedtak parallelt med boligpolitisk plan, men vil bli utarbeidet og forelagt politisk behandling dersom bystyret velger å etablere disse handlingsdelene.

#### 3.2. Planens innhold

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 rådmannens arbeid med boligpolitisk plan er følgende:

- *Politiske signaler* har vært fanget opp underveis i arbeidet. I planen vises det til politiske vedtak som har betydning for boligpolitikken. Kommuneplanens samfunnsdel er den samme som ved forrige boligprogram, og rådmannen oppfatter at hovedlinjene i boligpolitikken ligger fast.

## Trondheim kommune

- *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.
- *Situasjonen i boligmarkedet, demografi, og sosioøkonomiske ulikheter* er kartlagt på et detaljert geografisk nivå og utgjør et viktig kunnskapsgrunnlag for planen. I mangel av en oppdatert levekårsundersøkelse er det laget et eget notat som viser levekår i Trondheim i et byutviklingsperspektiv.

Tematisk foreslår rådmannen fem hovedmål med tilhørende strategier for kommunens boligpolitikk. Disse målene er knyttet til: 1) boligproduksjonens størrelse og lokalisering, 2) kvalitet i bolig, bo- og nærmiljø, 3) boligmarkedene og boligetablering, 4) geografisk fordeling av levekår og 5) kommunalt disponerte utleieboliger.

### 1. Mål for boligproduksjonen:

*Det skal bygges boliger i et tilstrekkelig omfang og med en lokalisering som underbygger kommunens klimamål.*

Rådmannen mener at det i kommuneplanens arealdel er avsatt rikelig med areal til boligbygging. Imidlertid kan det være en utfordring å sikre at boligbygging først og fremst skjer på steder som underbygger kommunens fortettingspolitikk og miljømålene. Det er også viktig at kommunen har en gjennomføringspolitikk som sikrer forutsigbarhet. Dette foreslås ivarettatt gjennom et utbyggingsprogram, som en handlingsdel for utbyggingspolitikken. Utbyggingsprogrammet skal danne grunnlaget for kommunens økonomiske prioriteringer for sosial og teknisk infrastruktur. I enkelte tilfeller kan kommunal forskuttering av infrastruktur vurderes.

Det er i praksis ikke mulig å bestemme hvor mange boliger som skal bygges i et markedsstyrt boligmarked. Et måltall for boligbyggingen er likevel nødvendig for å dimensjonere hvor mye areal som skal avsettes til boligbygging og som grunnlag for kommunens budsjetter for infrastruktur. Rådmannen tilrår å videreføre praksis med å beregne boligbyggebehovet med grunnlag i befolkningsprognoser der Trondheim tar sin relative del av veksten i Trondheimsregionen. Måltallet forutsettes innarbeidet i utbyggingsprogrammet.

I utbyggingssaker er det initiativtaker som har det overordnede ansvaret for å opplyse om alle forhold i en reguleringsplan. Rådmannen mener likevel at kommunen har et bedre grunnlag enn utbygger til å avklare spørsmål om teknisk infrastruktur ovenfor de statlige og regionale forvaltningsnivåene. Kommunen bør derfor ha en aktiv rolle.

### 2. Mål for kvalitet i boliger, bo- og nærmiljø:

*Boliger, bo- og nærmiljø skal ha god kvalitet.*

Kommuneplanens arealdel har bestemmelser om kvalitet på boliger og uterom, og disse blir vurdert ved rullering av arealdelen. Boligpolitisk plan går ikke nærmere inn på veivalg her, men det vises til *Plan for friluftsliv og grønne områder* og kommunens erfaringer med områdeløftarbeidet. Sanering av småboliger har vært en viktig oppgave etter krigen, men det bygges fremdeles en del småboliger, særlig i sentrale områder av byen. Oslo, Bergen og Stavanger har krav til minstestørrelser for boliger. Rådmannen mener at det i ny KPA bør vurderes en tilsvarende bestemmelse.

## Trondheim kommune

Ved utbygging i eksisterende bebyggelse kan det være behov for en overordnet avklaring av gateroms-, byroms- og bebyggelsesstrukturen, og behovet for teknisk, grønn og sosial infrastruktur. Rådmannen mener derfor at det i forbindelse med utarbeidelse av ny KPA bør vurderes å innføre hensynssoner med krav om felles planlegging slik Plan- og bygningsloven gir adgang til.

### 3. Mål for boligmarkedene og boligetablering:

*Eie og leiemarkedene skal være velfungerende. Flest mulig av de som ønsker det skal ha mulighet til å eie egen bolig. De økonomiske boligvirkemidlene skal sørge for at alle skal kunne skaffe og beholde en egnet eid eller leid bolig.*

Startlånet er etter rådmannens oppfatning et viktig virkemiddel for å fremme selveie for personer som ikke får lån i vanlig bank og som ikke har mulighet til å spare for å oppnå egenkapital. Ordningen bør etter rådmannens syn benyttes aktivt.

Rådmannen mener at ordningen der kommunale leietakere får kjøpe sin bolig fungerer etter sin hensikt i den forstand at de aller fleste blir boende i boligen og ikke kommer tilbake som kommunale leietakere. Det foreslås derfor at ordningen videreføres, men uten rabatten som innebærer at det fratrekkes kr 50 000 fra takstpris.

Et leiemarked der ikke-profesjonelle utleieryttere utgjør hovedtyngden har utfordringer knyttet til diskriminering, manglende forutsigbarhet og dårlig kunnskap om rettigheter og plikter. Leieboliger er også oftere av en dårligere kvalitet enn eide boliger. Rådmannen mener at Husbankens ordning der kommunen kan tilby grunnlån til profesjonelle aktører som bygger utleieboliger kan bidra til et bedre leiemarked. Siden kommunen skal kunne bestemme hvem som skal bo i inntil 40 prosent av boligene, vil dette også være et middel for å fremskaffe kommunalt disponerte utleieboliger. En slik ordning er allerede politisk vedtatt i Trondheim og vil bli fulgt opp av rådmannen.

Husbankens bostøtte gir under visse vilkår dekning av en andel av boutgiftene. Når boutgiftene øker over en viss grense (boutgiftstaket), gis det ikke dekning for den overskytende delen. Dette boutgiftstaket ligger betydelig under husleienivået i markedet. Dette gjelder spesielt for de største boligene og rammer særlig barnefamilier. Rådmannen mener derfor at staten bør anmodes om å heve boutgiftstaket for bostøtten.

Bygging av studentboliger har både stor velferdsmessig betydning for studentene samtidig som dette bidrar til å dempe presset i leiemarkedet. Rådmannen mener derfor at kommunen fortsatt bør dokumentere og formidle et behov for tilskudd overfor statlige myndigheter.

Beboereide omsorgsboliger er et viktig virkemiddel for eldre med et omsorgsbehov. Rådmannen vil fremme forslag om vedtektsendringer i de borettslag hvor tilvisningsretten og prisreguleringen opphører. I de nye omsorgsboligene som bygges i tilknytning et helse- og velferdssenter vil tilvisningsretten og prisreguleringen ikke være tidsbegrenset.

Rådmannen mener at personer med utviklingshemming også skal gis mulighet til å eie bolig, og prioriteres både når det gjelder finansielle virkemidler og rådgivning.

### 4. Mål for geografisk fordeling av levekår og integrering:

*Boligpolitikken skal være et viktig redskap for geografisk levekårsutjevning.*

Rådmannen legger til grunn at det er en bred oppslutning om tiltak som motvirker demografisk og sosioøkonomisk segregasjon. At oppvekstmiljøet har betydning for barns senere livssjanser gir vektige argumenter for en slik politikk. Data som er innhentet for Trondheim viser at det er til dels

## Trondheim kommune

store inntektsforskjeller i ulike deler av byen, at innvandrere med flyktningbakgrunn er overrepresentert i enkelte områder og at barn utgjør en svært liten andel i sentrum.

Gjeldende bestemmelse i kommuneplanens arealdel om en variert boligstruktur og varierte boligstørrelser er rundt formulert og krevende å håndheve. Det foreslås derfor å drøfte etablering av en leilighetsfordelingsnorm i forbindelse med rullering av kommende KPA. En slik norm finnes i Oslo. 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 å være egnet til familier.

Samlokaliseringen av NTNU til ett campus vil påvirke studentbosettingen ved at flere studenter trekker mot Gløshaugen. Rådmannen mener derfor at det bør bygges sentrumsnære studentboliger for å dempe hyblifisering. Videre foreslår rådmannen å prøve ut metoden som er utviklet i forbindelse med områdeløftarbeidet Saupstad-Kolstad i et område med særlig høy andel studenter.

Det er uheldig at kommunale 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. Rådmannen vil ha en gjennomgang av boligmassen med hensyn til levekårs- og bomiljø og boligenes fordeling i byen. Videre bør rådmannen etterstrebe en tildelingspraksis der flyktninger tildeles boliger i områder der de andelsmessig er lavt representert.

### 5. Mål for kommunalt disponerte utleieboliger

*Det skal være et riktig antall kommunale utleieboliger. Boligene skal være tilpasset søkerens behov og ha en egnet lokalisering.*

Trondheim kommunes utleieboliger er forbeholdt husstander som er særskilt vanskeligstilt på boligmarkedet. Både søknadsmengden og antallet kommunale utleieboliger har vært tilnærmet uendret i de senere årene. Kommunens politikk med å vektlegge andre boligvirkemidler har medvirket til at ventelisten til kommunale utleieboliger er blitt mer enn halvert siden forrige boligprogram ble vedtatt.

Basert på dagens situasjon kan det antydes at årlig mål for vekst bør ligge lavere en forrige boligprogramms mål på 65 boliger per år.

Kommunalt disponerte utleieboliger kan være eid av kommunen, innleid (i hovedsak Boligstiftelsen for trygdeboliger) eller at kommunen har avtale om å bestemme hvem som skal få leie (tilvisningsboliger). Det er gjennom politisk vedtak også åpnet for at private aktører kan bygge utleiebolig med grunnlån fra Husbanken og der kommunen bestemmer hvem som skal få leie opp til 40 prosent av boligene (tilvisningsavtale).

Rådmannen mener at de kommunale boligene er til dels geografisk segregert og ikke alle er tilpasset fremtidens behov. Rådmannen vil etablere en helhetlig boligstrategi der anskaffelse, avhending, rehabilitering, ombygging m.v. vurderes. Det er viktig at kommunen har en tydelig strategi for anskaffelse av boliger, ikke bare som grunnlag for egen planlegging, men også som en avklaring av forventninger til kommunens samarbeidspartnere, der Boligstiftelsen for trygdeboliger er den største. *Program for kommunale utleieboliger*, som rådmannen nå foreslår, skal angi behov, omfang, kostnad og tidfesting knyttet til kommunale utleieboliger.

## 4. Økonomiske og administrative konsekvenser av planen

Boligpolitisk plan utløser i seg selv ingen direkte kostnader. Administrativt vil det kreve personalressurser for å arbeide med henholdsvis et utbyggingsprogram og et program for

## Trondheim kommune

kommunale utleieboliger. Det er søkt Fylkesmannen om 365 000 kroner som skal dekke halvparten av kommunens administrative utgifter i forbindelse med en kartlegging som er nødvendig for utarbeidelse av utbyggingsprogrammet. Økonomiske konsekvenser av utbyggingsprogram og boligsosialt handlingsprogrammet innarbeides i handlings- og økonomiplanen.

### 5. Konsekvenser for klima og det ytre miljø

Bystyret har i 2017 vedtatt *Kommunedelplan for energi og klima* og inngått *Bymiljøavtalen* med staten, der nullvekst i personbiltransporten er fastsatt som ett av klimamålene for Trondheim. Boligpolitisk plan bygger prinsipielt opp om disse målene.

### 6. Konsekvenser for arbeidsmiljøet

Denne saken har ikke konsekvenser for arbeidsmiljøet.

### 7. Rådmannens vurdering og konklusjon

Boligpolitikken har store velferdsmessige, miljømessige og samfunnsøkonomiske konsekvenser. De valg som tas får betydning for individ og samfunn, også ut over programperioden. Innenfor boligpolitikk og boligmarked finnes det mange aktører med betydelige interesser og kompetanse. Boligpolitisk plan tilrådes derfor sendt på høring før politisk sluttbehandling der mål og strategier vedtas.

Rådmannen i Trondheim, 17.6.2018

Einar Aassved Hansen  
kommunaldirektør

Siri Amundsen Rasmussen  
eierskapssjef

*Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift*

### Vedlegg:

- Vedlegg 1: Boligpolitisk plan
- Vedlegg 2: Evaluering av Trondheim kommunes boligprogram 2011-2014
- Vedlegg 3: Notat om levekår i Trondheim i et byutviklingsperspektiv
- Vedlegg 4: Høringsliste