

VEDLEGG 1

BOLIGPOLITISK PLAN 2018

HØRINGSUTKAST

15.06.2018

Innhold

SAMMENDRAG	5
1 KOMMUNENS BOLIGPOLITIKK	8
1.1 BOLIGPOLITISK PLAN – BAKGRUNN OG FORMÅL.....	8
1.2 LOKAL BOLIGPOLITIKK – RAMMEBETINGELSER OG ROLLEFORDELING.....	8
1.3 PLASSERING AV BOLIGPOLITISK PLAN I PLANSYSTEMET	10
2 GJELDENE FØRINGER FOR BOLIGPOLITIKKEN	12
2.1 BÆREKRAFT – EN RØD TRÅD I BOLIGPOLITIKKEN	12
2.2 STYRINGSSIGNALER	13
2.2.1 STATLIGE STYRINGSSIGNALER.....	13
2.2.2 REGIONALE STYRINGSSIGNALER.....	15
2.2.3 KOMMUNALE STYRINGSSIGNALER.....	15
3 SISTE BOLIGPROGRAM (2011-2014) – EN EVALUERING	20
3.1 TEMA OG HOVEDGREP	20
3.2 BLE BOLIGPROGRAMMET 2011-2014 GJENNOMFØRT?	20
3.3 GENERELLE BETRAKTNINGER OM MÅLOPPNÅElsen	24
4 DRØFTING OM BOLIGPOLITISKE MÅL OG STRATEGIER	26
4.1 BOLIGPRODUKSJONEN OG LOKALISERING	26
4.1.1 BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN	26
4.1.2 BOLIGBYGGEBEHOV	27
4.1.3 AREAL FOR EN TILSTREKkelig BOLIGBYGGING	29
4.1.4 BOLIGBYGGING FOR UTVIKLING AV EN KLIMAVENNlig BY	31
4.1.5 GJENNOMFØRINGSPOLITIKK SOM SIKRER FORUTSIGBAREHET.....	33
4.1.6 TRONDHEIM – EN DEL AV TRONDHEIMSREGIONEN	34
4.1.7 SAMMENDRAG OG MÅL FOR BOLIGPRODUKSJONEN	37
4.2 KVALITET I BOLIG, BO- OG NÆRMILJØ.....	38
4.2.1 FORTETTING – KUNNSKAPSGRUNNLAG OG PROBLEMSTILLINGER	38
4.2.2 KVALITETSKRAV TIL BOLIGER, BO- OG NÆRMILJØ.....	39
4.2.3 SAMMENDRAG OG MÅL FOR KVALITETER I BOLIG, BO OG NÆRMILJØ.....	42
4.3 BOLIGMARKEDENE OG BOLIGETABLERING	43
4.3.1 BOLIGENES DISPOSISJONSFORM (EIE / LEIE).....	43
4.3.2 EIEMARKEDET I TRONDHEIM – TILBUD OG ETTERSPOrSEL.....	44
4.3.3 DET PRIVATE LEIEMARKEDET	47
4.3.4 BYGGING AV STUDENTBOLIGER	49
4.3.5 BEBOEREIDE OMSORGSBOLIGER	52
4.3.6 PRIVATE BOLIGLØSNINGER FOR PERSONER MED TJENESTEBEHOV	53
4.3.7 GRUNNLÅN FOR Å FREMME PROFESJONELL UTLEIE	54
4.3.8 STARTLÅN OG TILSKUDD	54
4.3.9 BEBOERKJØP AV KOMMUNAL UTLEIEBOLIG.....	55
4.3.10 STATLIG BOSTØTTE OG KOMMUNAL SOSIALHJELP	57
4.3.11 SOSIALHJELP SOM HUSLEIESTØTTE	58

4.3.12	SAMMENDRAG OG MÅL FOR BOLIGMARKEDENE OG BOLIGETABLERING –	59
4.4	GEOGRAFISK FORDELING AV LEVEKÅR OG INTEGRERING	62
4.4.1	BEGRUNNELSER FOR EN SOSIAL MIKS POLITIKK	62
4.4.2	GEOGRAFISKE ULIKHETER I DEMOGRAFI OG LEVEKÅR I TRONDHEIM	63
4.4.3	SOSIAL BÆREKRAFT OG BOLIGKVALITETER	65
4.4.4	BOLIGER OG BEFOLKNINGSSAMMENSETNING	66
4.4.5	ET SAMLET NTNU-CAMPUS OG STUDENTBOSETTING	68
4.4.6	LOKALISERING OG BRUK AV KOMMUNALE UMLEIEBOLIGER	70
4.4.7	SAMMENDRAG OG MÅL FOR GEOGRAFISK FORDELING AV LEVEKÅR OG INTEGRERING	73
4.5	KOMMUNALT DISPONERTE UMLEIEBOLIGER OG BOLIGSØKERE MED SÆRLIGE BEHOV	75
4.5.1	BEGRUNNELSER FOR AT KOMMUNEN SKAL DISPONERE UMLEIEBOLIGER	75
4.5.2	MÅLGRUPPER OG BOLIGTYPEBEHOV	76
4.5.3	BOLIGMENGE OG FREMTIDIG BEHOV	80
4.5.4	ANSKAFFELSESTRATEGIER	81
4.5.5	HUSLEIEMODELLEN	83
4.5.6	SAMMENDRAG OG MÅL FOR KOMMUNALT DISPONERTE BOLIGER	84
5	FORSLAG TIL MÅL OG STRATEGIER FOR KOMMUNENS BOLIGPOLITIKK ..	87
6	SLUTTNOTER	90

VEDLEGG:

2. Evaluering av Trondheim kommunes Boligprogram 2011-2014
3. Notat om levekår i Trondheim i et byutviklingsperspektiv

Sammendrag

Foreliggende høringsutkast til Boligpolitisk plan erstatter Boligprogram 2011-2014. For å reflektere at planen er et strategidokument for boligpolitikken, er navnet endret fra *boligprogram* til *boligpolitisk plan*.

Som temaplan behandler boligpolitisk plan deler av bygningspolitikken og den sosiale boligpolitikken som ikke er ivaretatt gjennom andre planer. Bygningspolitikken dreier seg om hvor og hvordan folk flest skal bo mens den sosiale boligpolitikken retter seg mot utsatte grupper som trenger hjelp av det offentlige for å skaffe eller beholde bolig.

Kapittel 1 fremstiller hvordan oppgavene i boligpolitikken er fordelt mellom stat, kommune og private aktører. Kommunen har et ansvar for å tilrettelegge for boligbygging generelt og for å bistå vanskeligstilte på boligmarkedet spesielt. I dette kapitlet presenteres forslag til et nytt opplegg for Trondheim kommunens boligplaner. De overordnede linjene i boligpolitikken er langsiktige og kommunens overordnede boligpolitikk må forankres til Kommuneplanens samfunnsdel (KPS). Det legges derfor opp til at boligpolitisk plan skal ved behov rulleres etter hver ny KPS, og ikke hvert fjerde år som tidligere. I tillegg skal det utarbeides to handlingsdeler til boligpolitisk plan som skal rulleres minst hvert fjerde år.

- Et *utbyggingsprogram* 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.
- Et *program for kommunale boliger* 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.

Kapittel 2 gir en oversikt over gjeldende føringer for boligpolitikken som er gitt av statlige, regionale og kommunale myndigheter. Bærekraft er en rød tråd i boligpolitikken og dette er knyttet til klima og levekår.

Kapittel 3 oppsummerer måloppnåelsen av det forrige boligprogrammet. Hensikten med en slik evaluering er å gi en samlet rapportering til politisk nivå. Det er inndelt i tre grupper, etter om de er helt-, delvis-, eller ikke realisert. I tillegg er det vist til hvordan tidligere vedtak danner grunnlag for ny boligpolitisk plan.

Kapittel 4 tar utgangspunkt i boligpolitiske mål og strategier. 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 ivaretatt gjennom å etablere 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 teknisk 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 på befolkningsprognoser der Trondheim tar sin relative del av veksten i Trondheimsregionen. Måltallet forutsettes innarbeidet i utbyggingsprogrammet.

I utbyggingsaker er det initiativtaker som har det overordnede ansvaret for å opplyse om alle forhold i en reguleringsplan. Rådmannen mener likevel at kommunen er har bedre grunnlag enn utbygger til å avklare spørsmål som gjelder bygging, finansiering av rekkefølgekrav om teknisk infrastruktur ovenfor de statlige og regionale forvaltningsnivåene. Kommunen bør derfor her 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 tilsvarende bestemmelser.

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 på tvers av eiendomsgrenser 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 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 utleieryt 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.

Husbandens 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. I de borettslag hvor tilvisningsretten og prisreguleringen utløper på tid, vil rådmannen vi fortsette arbeidet med å fremme forslag om vedtektsendringer om forlengelse av disse vilkårene. I de nye omsorgsboligene som bygges i tilknytning et helse- og velferdssenter, så 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. Oppvekstmiljøet har betydning for barns senere livssjanser og hensynet til bomiljø gir vektige argumenter for en slik politikk. Data som er innhentet for Trondheim viser at det er til dels 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. 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.

Samlokaliseringen av NTNU til ett campus vil påvirke student-bosettingen ved at flere studenter trekker mot Gløshaugen. Rådmannen mener derfor at det bør bygges sentrumsnære studentboliger for å dempe hyblifisering. Videre foreslår rådmannen å den metoden som er utviklet i forbindelse med områdeløftarbeidet Saupstad-Kolstad skal prøves ut 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 bør 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

De kommunale boligene skal ha en egnet utforming og lokalisering.

Trondheim kommunes utleieboliger er forbeholdt husstander som er særskilt vanskeligstilt på boligmarkedet. Både søknadsmengden og antallet kommunale utleieboliger har vært temmelig 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 om nettovest for de kommunale utleieboligene bør ligge lavere en forrige boligprograms 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 kjøp, salg, rehabilitering, ombygging m.v. vurderes (program for kommunale utleieboliger). 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 boliger* som rådmannen nå foreslår, skal angi behov, omfang, kostnad og tidfesting knyttet til kommunale utleieboliger.

Kapittel 5 oppsummerer forslag til mål og strategier for kommunens boligpolitikk og det er disse som foreslås vedtatt.

I punktene 1.3 - 4.1.7 - 4.2.3 - 4.3.12 - 4.4.7 og 4.5.6 vil forslag til vedtak fremkomme i slike grå bokser. Vedtaksforslagene er også sammenstilt i kapittel 5.

1 Kommunens boligpolitikk

1.1 Boligpolitisk plan – bakgrunn og formål

Boligpolitisk plan 2017-2020 har bakgrunn i *Planstrategi for Trondheim kommune 2016-2020* (sak 175/16, vedtatt 8.12.2016). Planen heter der *Boligprogram*, men rådmannen har ved rulleringen valgt å foreslå navnet *Boligpolitisk plan* for bedre å reflektere at dette er en mål- og strategiplan. Planen føyer seg inn i en 50-årig tradisjon som en plan for boligpolitikken¹.

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

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

bolig og utbygningspolitikk

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.

I forlengelse av sluttbehandling av kommuneplanens arealdel 2012-2024 vedtok formannskapet (sak 254/14, vedtatt 02.12.2014) at kommunen skal være aktiv og forutsigbar i boligbyggingen for å bidra til realisering av boligbygging i fortettings- og byomformingsområder. Dessuten ble det vedtatt at utbyggingspolitiske virkemidler skal gjennomgås i den boligpolitiske planen.

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 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 - planlegging 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 offentlige 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.

mange boligmarkeder

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

underlagt KPS

Boligpolitisk plan er en temaplan under kommuneplanens samfunnsdel og skal sammen med andre relevante planer bidra til å realisere kommunens bolig- og utbyggingspolitikk. Rådmannen foreslår at det legges opp til å rullere boligpolitisk plan i etterkant av kommuneplanens samfunnsdel. I tråd med kommunens plansystem gis boligpolitisk plan en operativ handlingsdel som rulleres hvert fjerde år. Rådmannen foreslår at handlingsdelen til den boligpolitiske planen inndeles i et *utbyggingsprogram* og et *program for kommunale boliger*.

utbyggingsprogram

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 budsjettet. Gjeldende administrative *boligfeltbase*, som viser vedtatte og igangsatte boligreguleringsplaner, vil bli innholdsmessig utvidet og bidra til en større forutsigbarhet om boligutbyggingsområdene i vedtatt arealdel.

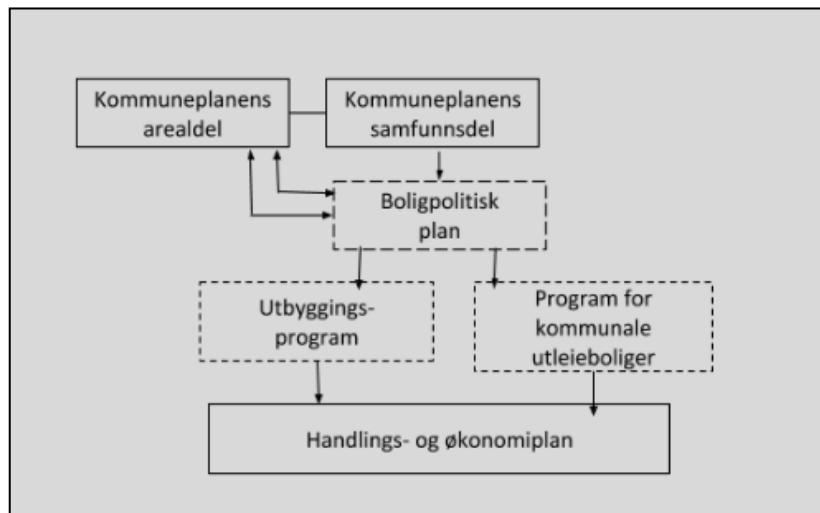
Ved rulleringer av utbyggingsprogrammet vil grunneiere/utbyggere bli invitert til å gi innspill om status og forventet fremdrift for sine egne utbyggingsområder. Utbyggingsprogrammet kan bli et styringsredskap både for kommunen og for grunneiere/private utbyggere fordi det vil gi innspill til og forutsetninger for alle parter om oppstart av boligutbygging.

program for kommunale utleieboliger

Program for kommunale utleieboliger skal angi behov, omfang, kostnad og tidfesting knyttet til kommunale utleieboliger, der økonomiske konsekvenser av tiltakene rulleres i handlings- og økonomiplanen. Fysiske, boligsosiale tiltak vil reflekteres i utbyggingsprogrammet der dette er nødvendig.

Plassering i plansystemet av boligpolitisk plan med handlingsdel er vist i figuren under.

Boligpolitisk plan sin plassering i plansystemet



Forslag til vedtak:

System for boligpolitisk plan:

Boligpolitisk plan skal være kommunens strategiske plandokument for den generelle og sosiale boligpolitikken og denne rulleres i etterkant av samfunnsdel til kommuneplanen.

Boligpolitisk plan gis to handlingsdeler:

- utbyggingsprogram som avklarer behovet for offentlige investeringer til boligbygging i markedet
- program for kommunale utleieboliger som er anskaffelsesstrategi for kommunale utleieboliger

Handlingsdelene rulleres minst hvert fjerde år eller så ofte det er behov for dette.

2 Gjeldende føringer for boligpolitikken

I det følgende gis en kort omtale av de mest sentrale statlige, regionale og lokale føringene for boligpolitikken.

2.1 Bærekraft – en rød tråd i boligpolitikken

I dagens klimadebatt 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.

klima

Bærekraftsbegrepet er knyttet til miljø- og klimautfordringer. 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. Målet innebærer blant annet tilrettelegging for kollektivtransport, sykkel og gange. For å bygge opp under målene må befolkningsgrunnlaget styrkes langs sentrale trafikkårer. Ny boligbygging må derfor hovedsakelig lokaliseres i de sentrumsnære områdene - med god dekning av offentlig og privat service, og ikke som byspredning.

sosial bærekraft

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.

levestandard

Dessuten inngår ambisjonen om variert bolig- og befolkningssammensetning. Målet er en god levestandardutvikling 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

Styrings signaler

2.2.1 STATLIGE STYRINGSSIGNALER

Statsbudsjettet

I Statsbudsjettet 2018 er det formulert slikt mål for hele boligpolitikken:

Mål for boligpolitikken
Alle skal bo godt og trygt

For programkategorien for *Bolig, bomiljø og bygg* fastsetter statsbudsjettet 2018 slike mål:

Hovedmål for boligpolitikken	Delmål
1 Raskere boligbygging og gode byggkvaliteter	1.1 Effektive byggeprosesser og godt kvalifiserte aktører
	1.2 Byggeregler skal ivareta sikkerhet, miljø og tilgjengelighet i boliger og bygg.
	1.3 Fremme innovasjon og produktivitet i bolig- og bygningssektoren.
2 Vanskeligstilte på boligmarkedet skal kunne skaffe seg og beholde en egnet bolig.	2.1 Bidra til at vanskeligstilte skal kunne eie egen bolig.
	2.2 God tilgang på egnede utleieboliger.

For programkategorien for *Planlegging, byutvikling og geodata* fastsetter statsbudsjettet 2018 slike mål:

Hovedmål for boligpolitikken	Delmål
1 En bærekraftig og framtidsrettet samfunnsutvikling og arealbruk	1.1 Mer effektive planprosesser
	1.2 Bedre regionale og kommunale planer
2 Attraktive, bærekraftige og konkurransedyktige byer og tettsteder	2.1 Effektiv arealbruk, miljøvennlig transport og levende bysentre
	2.2 God kvalitet i fysiske omgivelser
3 Kart og eiendomsinformasjon som grunnlag for privat og offentlig verdiskaping	3.1 Norske land- og sjøområder skal ha oppdaterte grunnkartdata
	3.2 Tinglysing skal gjøres forsvarlig, effektivt og med kvalitet
	3.3 Effektiv tilgang til og bruk av kart og eiendomsinformasjon

Strategi for boligmarkedet

Statens forventninger til den generelle boligpolitikken finnes innenfor flere områder. I regjeringens *Strategi for boligmarkedet (2015)* er det

anført at det viktigste er tiltak på produksjonssiden, slik at det bygges nok boliger for å møte etterspørselen.

Nasjonale forventninger

I dokumentet *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2015)* vektlegger regjeringen raskere prosesser for bolig, næring og samferdsel.

føringer om utbyggingsrekkefølge fra MD

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 bolig-sosialt arbeid (2014-2020)

Bolig for velferd - er det førende statlige dokumentet for den sosiale boligpolitikken. Strategien har slike mål:

Mål	Prioriterte innsatsområder
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

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

Folkehelsemeldingen

Folkehelsemeldingen, Meld.St. 19 (2014-2015) 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.

Rusplan

I *Opptrappingsplan for rusfeltet 2016-2020 (Prop 15 S)* vises det til at personer med rusproblemer og/eller psykiske lidelser er overrepresentert blant bostedsløse, og at mange brukere trekker frem en stabil og trygg bolig som det viktigste første skrittet i en rehabiliteringsprosess.

På lik linje

Utredningen *På lik linje - Åtte løft* (NOU 2016: 17) 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.

2.2.2 REGIONALE STYRINGSSIGNALER

Felles fylkesplan

Felles fylkesplan 2009 for Nord- og Sør-Trøndelag og Trondheim kommune tar opp dilemmaet mellom sikring av naturressurser og produksjonsgrunnlag og ivaretagelse av et konkurransedyktig, balansert og bærekraftig utbyggingsmønster. Fylkestingene for henholdsvis Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag vedtok i 2016 *planprogram for felles fylkesplan for perioden 2018-2030*. Aktuelle tema som skal behandles, og som er relevante i boligpolitisk sammenheng, er klima, balansert utvikling, folkehelse og kultur, integrering og universell utforming.

IKAP

Trondheimsregionen er et interkommunalt samarbeid som involverer ti kommuner. 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.

2.2.3 KOMMUNALE STYRINGSSIGNALER

Kommuneplanens samfunnsdel (KPS)

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:

Punkt	Mål
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 ankomsts-service, 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 blir faset ut
2.3-1	Fortette, redusere transportbehov og lokalisere arbeidsintensiv virksomhet i sentrum og langs viktige kollektivårer
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.
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)

Kommuneplanens arealdel (KPA) avklarer hvor i kommunen boligbyggingen skal lokaliseres og hvilke bomiljøkvaliteter som skal vektlegges i boligproduksjonen. Gjeldende arealdel er basert på en fortettningsstrategi 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.

Fortettningsstrategien innebærer høyere tetthet av boliger i lokale sentrum, knutepunkt og langs kollektivårer enn utenfor. I sentrumsområdene er det lagt til rette for ytterligere høy boligtetthet.

Gjeldende KPA ble vedtatt i 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 rullering 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

Plan for areal til offentlige tjenester (sak 160/17, vedtatt 16.11.2017) er et grunnlag for kommunens arbeid med arealplanlegging og langsiktig økonomiplanlegging for å sørge for at kommunen kan levere offentlige tjenester. Planen inneholder en handlingsplan for tomtesøk, regulering og erverv, retningslinjer for videre arbeid og to illustrasjonskart. Ett kart 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.

Bymiljøavtale - byutviklingsavtale

Trondheim kommune underskrev i februar 2016 en bymiljøavtale med staten og Sør-Trøndelag fylkeskommune. Avtalens ambisjon er å bidra til nullvekst i personbiltransporten gjennom blant annet investeringer i infrastrukturiltak som gang- og sykkelveger og utbedringer av kollektivtilbudet. I 2018 skal bymiljøavtalen reforhandles, og navnet på avtalen blir endret til "byvekstavtale".

Miljøpakken

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 (sak 69/16). 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, og målet er at 80 % av ny boligbygging skal skje innenfor den utbygde byen.

Energi – og klimaplan

Kommunedelplan (KDP) for energi og klima (sak 76/17, vedtatt 18.05.2017) fastsetter ambisjoner og mål for kommunens klima- og energipolitikk, herunder mål for reduserte klimagassutslipp innenfor sektorene areal/transport og bygg/anlegg.

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, og 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

Plan for friluftsliv og grønne områder (sak 146/17, vedtatt 26.10.2017) Planen omfatter hele grønnstrukturen i Trondheim kommune og trekker opp mål og strategier for forvaltning og videreutvikling av de grønne områdene. 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

Eldreplanen (sak 174/16, vedtatt 8.12.2016) omhandler ikke bolig, men vedtar satsingsområde og prosesser som vil ha betydning for utvikling og praktisering av kommunale botilbud. 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 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 brukeren, samt at hjemmetjenesten/basen når flere brukere på kortere tid. Økt nærhet til helse- og velferdssenter gir også brukeren lettere tilgang til sosial omgang samt til å delta på aktiviteter.

Plan for psykisk helse og rus

*Temaplan psykisk helse og rus 2017-2020 (sak 20/17, vedtatt 14.03.2017) omhandler hovedsakelig behovet og strategier for mestringstiltak og tjenesteytende tiltak fra kommunens side. 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.*

Plan for utviklingshemmede 2015-2018

Strategisk plan for utviklingshemmede har som mål at ventetid for å bli tildelt kommunal bolig fra 2017 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.

Handlingsplan for flyktningbosetting

Kommunens *Handlingsplan for økt bosetting av flyktninger 2016* 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.

Helhetlig studentpolitikk

Bystyret vedtok i 2017 strategi for *helhetlig studentpolitikk 2017 2020*. Som målsetting skal Trondheim bli Nordens beste studieby. Videre ble det vedtatt at det skal legges til rette for en tilstrekkelig tilgang til rimelige studentboliger i Trondheim.

Felles masterplan for Trondheim bycampus

Formannskapet tok i 2014 *Felles masterplan for Trondheim bycampus* til orientering. 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 det ble vedtatt 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 peker seg ut som en naturlig innfallsport til kunnskapsbyen og teknologihovedstaden Trondheim.

Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013-2020

Saupstad-Kolstad har en ensartet og homogen boligsammensetning. Studier har påvist at levekårsmessige, fysiske og boligstrukturelle 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 styrke eksisterende områder som det forebygge levekårsutfordringer når områder planlegges.

3 Siste boligprogram (2011-2014) – en evaluering

3.1 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

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.

styring gjennom plan

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 rådmannen vurdert og oppsummert under punkt 3.2. En mer detaljert gjengivelse av evalueringen følger som vedlegg 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 nytt boligprogram 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 ikke avgrenset til programperioden 2011-2014, men strekker seg utover dette.

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 (grå felt). 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 (hvite felt) (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.
Drøftet i BPP pkt nr: 4.1.1- 4.1.2	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 års siste vekst.
Vedtak 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.
Drøftet i BPP pkt nr: -	Ikke tematisert i boligpolitisk plan.
Vedtak i BP 3.1.4	I kommunens byggesaksbehandling er det foretatt lempninger for å få flere utleieboliger i eksisterende boliger.
Drøftet i BPP pkt nr: 4.3.3 – 4.3.7	Utbudet 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 derfor betydningen av å fremme bygging av profesjonelle utleieboliger via grunnlån fra Husbanken.
Vedtak i BP 3.2.3	Terskelen for å bli tildelt kommunal utleiebolig har blitt hevet, og det gis i hovedsak tidsbestemte leiekontrakter med unntak for utviklingshemmede. Leietakere uten kvalifisert behov har blitt sagt opp, og rådgivning mot det private boligmarkedet har blitt styrket.
Drøftet i BPP pkt nr: 4.5.2.-4.5.3	Boligpolitisk plan konstaterer at nye retningslinjer har fungert etter hensikten. Større målretting demper behovet for flere boliger, men forutsetter andre typer boliger enn det kommunen har i dag. Tildelingskriteriene for de kommunale boligene drøftes ikke nærmere.
Vedtak i BP 3.2.3	Andelen kommunale utleieboliger har ikke blitt økt i områder der dette er uønsket ut fra levekårshensyn, eller ut fra hensynet til nærhet til infrastruktur og servicefunksjoner.
Drøftet i BPP pkt nr: 4.4.6, 4.5.4 Vedlegg 2, pkt 3.9	Boligpolitisk plan vektlegger levekårsperspektivet enda mer enn forrige Boligprogram med en grundigere analyse av implikasjoner ved lokaliseringsvalg. Lokalisering av kommunale utleieboliger er en direkte måte for å påvirke den geografiske fordelingen av levekårs sammensettingen på. Slike hensyn må vektlegges når kommunen utarbeider sin foreslåtte anskaffelsesplan for kommunale utleieboliger.
Vedtak i BP 3.3.3	Andelen kommunalt disponerte borettslagsboliger har som forutsatt ikke blitt vesentlig økt.
Drøftet i BPP pkt nr: -	Dette er ikke tematisert, men vil være et opplagt tema i det foreslåtte programmet for kommunale utleieboliger.

DELVIS REALISERTE VEDTAK	
BP-vedtak nr: 3.1.1	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.
Drøftet i BPP pkt nr: 4.1.4, 4.1.5	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	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 og ligger fremdeles en del under målsettingen på 20 prosent.
Drøftet i BPP pkt nr:	Boligpolitisk plan opprettholder målet med å bidra til Studentsamskipnaden oppnår en dekningsgrad på 20 prosent.
BP-vedtak nr: 3.1.2	Programmering av offentlige boligbehov har blitt forbedret gjennom kommunedelplan <i>Trondheim 2030 - arealbehov og investeringsbehov for kommunens tjenester 2011-2030</i> (Fm 152/12) og <i>Plan for areal til offentlige tjenester, del 1 - status og videre arbeid</i> (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).
Drøftet i BPP pkt nr: 4.1.5	Ovennevnte 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. 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.
Drøftet i BPP pkt nr: 4.4.4	Boligpolitisk plan opprettholder at en leilighetsfordelingsnorm kan være et hensiktsmessig verktøy for å påvirke bolig- og derved befolkningssammensetningen 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	Leiemarkedet synes mer velfungerende enn før i den forstand at flere vanskeligstilte boligsøkere kan oppnå bolig her. Priveksten synes å ha avtatt etter 2015.
Drøftet i BPP pkt nr: 4.3.3 – 4.3.7	Som nevnt over synes utbudet av leieboliger å være tilfredsstillende. Boligpolitisk plan har derfor dreid fokus mot at utleieleieboliger oftere er i dårlig forfatning og at den profesjonelle leiesektoren er liten. Planen vektlegger derfor betydningen av å fremme bygging av profesjonelle utleieboliger via grunnlån fra Husbanken.
BP-vedtak nr: 3.2.11	Det har blitt gjort endringer i den statlige bostøtteordningen slik at den likebehandler husstander i private boliger med kommunale leietakere, men dekningsgraden er satt til 73,3 prosent og ikke 80 prosent som ønsket.
Drøftet i BPP pkt nr: 4.3.10	Svakheten i bostøtteordningen synes nå først og fremst at "boutgiftstaket" er for lavt i forhold til det faktiske leienivået i markedet. Dette gir i mange tilfeller en uforholdsmessig høy boutgift for den enkelte og avhengighet av kommunens sosialhjelp. Det foreslås å kommunisere dette til staten.
BP-vedtak nr: 3.4.2	Ved nybygging av kommunale boliger blir det vurdert om boligene skal ha strengere energikrav enn forskriftskravet, men i praksis har slik bygging bare skjedd ved ett tilfelle. (3.4.2)
Drøftet i BPP pkt nr: -	Ikke tematisert.
BP-vedtak nr: 3.2.4	Det har blitt 152 flere kommunale utleieboliger i perioden. Dette er en god del lavere enn målsettingen om en nettotilvekst på 260 boliger og skyldes at det i planleggingen ikke er tatt tilstrekkelig hensyn til

	salg av boliger.
Drøftet i BPP pkt nr: 4.5.2, 4.5.3, 4.5.4	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 og dreier fokuset mot en mer egnet boligmasse. Dette skal ivaretas gjennom det foreslåtte programmet for kommunale utleieboliger.
BP-vedtak nr: 3.2.6	Antall leietakere i kommunalt eide borettslagsboliger og eierseksjoner som har kjøpt sin bolig har vært variabelt 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.
Drøftet i BPP pkt nr: 4.3.9	Dagens ordning fungerer tilsynelatende godt og foreslås videreført, men uten den gjeldende rabattordningen på kr 50 000.
BP-vedtak nr: 3.2.6	Det er 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. (3.3.3)
	Ikke tematisert.

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 i at kommunen ikke videreførte økonomisk støtte.
Drøftet i BPP pkt nr: -	Rådmannen er ikke kjent med nye planer om ny etablering i Trondheim. Det er heller ikke varselet 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.
Drøftet i BPP pkt nr: 4.3.7	Det er fremdeles ingen finansielle statlige virkemidler for å fremme non-profit utleieboliger. 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 som hovedregel ha tidsbestemt kontrakt, men tidsbestemte leiekontrakter har i en viss utstrekning blitt benyttet.
Drøftet i BPP pkt nr: -	Rådmannen har ettergitt praksis slik at vedtaket følges opp. Dette er ikke tematisert i boligpolitisk plan
BP-vedtak nr: 3.2.7	Boligkøen for utviklingshemmede er ikke helt avviklet, men er redusert.
Drøftet i BPP pkt nr: 4.3.1., 4.3.6, 4.3.8	Målgruppen er en 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 startlånmottakere har ikke økt, men er redusert, hvilket skyldes at kommunen har fulgt opp innskjerpingen i de statlige retningslinjene for startlånordningen. (3.2.10)
Drøftet i BPP pkt nr: 4.3.8	Trondheim kommune følger opp den statlige forskrift for startlånordningen der hovedformålet med lånet er å bidra til at personer med langvarige boligfinansieringsproblemer, kan skaffe seg en egnet bolig.
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.(3.3.2)
	Husbandens tilskuddsramme et styrende for bruk av ordningen og forholdet er ikke tematisert.

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. De fleste 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 (sak 32/16, 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 suksessfaktorer i kommunens utøvelse av boligpolitikk. Dette gjelder faktorene:

- markedsbetingelser
- statlige rammebetingelser
- kommunens økonomi

markedsbetingelser

Det er utfordrende å utøve boligpolitikk innenfor et *markedsstyrt boligmarked*. Det politisk vedtatte måltallet for årlig boligbygging er riktig nok nådd, men det er store årwise 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 katalysator for boligbygging gjennom arealer og infrastruktur, men aldri kreve at boliger skal bygges.

statlige rammebetingelser

Staten legger 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

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.

4 Drøfting om boligpolitiske mål og strategier

4.1 Boligproduksjonen og lokalisering

4.1.1 BEFOLKNINGSUTVIKLINGEN

Gjeldende metode for å beregne befolkningsutviklingen i Trondheim kommune er at prognosene for befolkningsvekst baseres på befolkningsutviklingen i kommunen over de siste 10 årene.

årlige befolkningsprognoser

Kommunen utarbeider årlig befolkningsprognoser. Prognosene viser forventet utvikling for kommunen som helhet og for bydeler og skolekretser og benyttes i kommunens planarbeid. Befolkningsprognosen ble sist oppdatert 20.03.2018 og er publisert på Trondheimsregionens nettsted (trondheimsregionen.no). I Trondheimsregionens prognoser blir veksten 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.

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 2800 i 2025. Dette bidrar til økende fødselsoverskudd i de nærmeste årene.

relativt få eldre over 80 år

Det er relativt få eldre over 80 år i Trondheim i dag. På grunn av alderssammensetningen i befolkningen vil antallet begynne å øke fra 2018. 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.

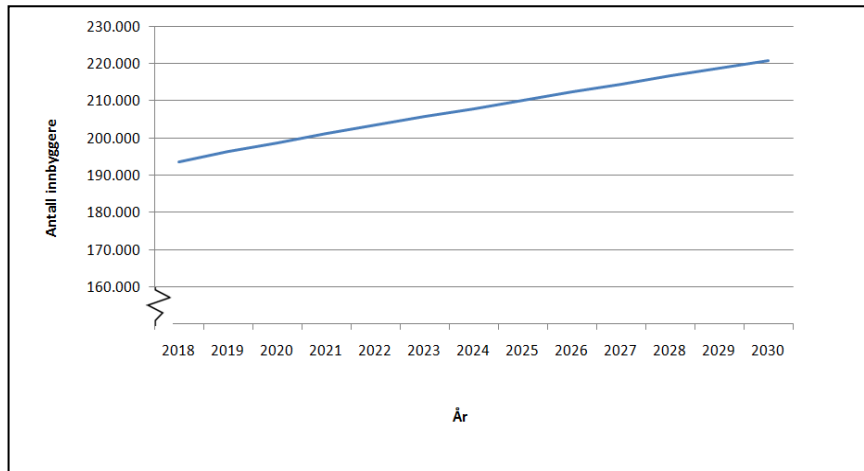
befolkningsvekst drevet av flytteoverskudd

En viktig del av befolkningsveksten i Trondheim har de siste årene vært flytteoverskuddet. Det har vært forventet stort flytteoverskudd i 2017-18, delvis på grunn av asyltilstrømmingen til Norge i 2015 og bosetting av flyktninger. Deretter er det ventet at flytteoverskuddet avtar gradvis, og at fødselsoverskuddet blir den viktigste faktoren i befolkningsveksten.

forventet 2018-2030: 2 300

Figur 1:

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



Kilde: Befolkningsprognose for Trondheimsregionen TR2017M

4.1.2 BOLIGBYGGEBEHOV

Kommunens gjeldende politikk er at boligbyggebehovet i KPA skal utledes fra den fremtidige befolkningsveksten i kommuneplanperioden. Kommunens anslåtte boligbehov er et mål for hvor mange boliger som bør bygges og er et signal til rådmannen om omfanget av tilrettelegging av utbyggingsområder, men også av infrastruktur.

metode for å beregne boligbyggebehovet

Per 1.1. 2017 utgjorde Trondheims folkeregistrerte befolkning 190 464 personer, og disse fordeler seg på 100 829 boliger. Et sentralt element i beregning av boligbyggebehovet er *forventet boligkonsum* uttrykt ved hvor mange personer ett stk bolig huser. Med basis gjeldende boligkonsum, forventet sammensetting av boligtyper og forventet boligavgang er det mulig å beregne hvor mange boliger som må bygges for å imøtekomme en forventet befolkningsvekst². Som tabell 2 under viser, vil det være nødvendig å bygge 18 537 boliger for å imøtekomme en forventet befolkningsøkning på 29 385 personer i perioden frem til 2030.

Tabell 2: Boligbyggebehov basert på befolkningsvekst

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Snitt	Sum
Befolkningsvekst	2850	2463	2330	2286	2280	2244	2214	2193	2164	2131	2105	2086	2038	2260	29385
Boligbyggebehov	1702	1587	1499	1440	1432	1411	1399	1385	1374	1357	1335	1316	1300	1426	18537

En fare ved bruk av slike modeller er at resultatene i tabellen over avrundet til nærmeste heltall, kan skape et overdrevent inntrykk av presisjon. Det er viktig å merke seg at modellen baserer seg både på forenklinger og usikre forutsetninger³.

Videre finnes det en betydelig fleksibilitet i boligmengdens 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 sokkelboliger, 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.

måltall eller forventet boligbygging?

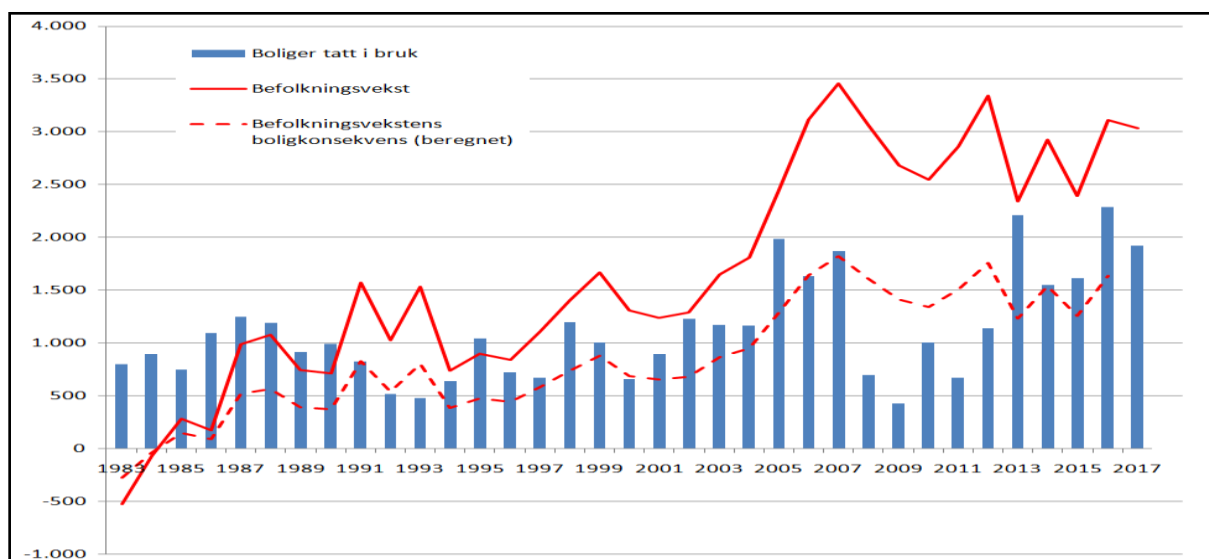
Av ovennevnte følger at et måltall for boligbygging ikke alene kan utledes gjennom en matematisk modell basert på befolkningsprognoser. Også politiske ambisjoner om vekst og det økonomiske handlingsrommet for bygging av offentlig infrastruktur vil være avgjørende. Kommunene har ulik politikk for boligbyggingen. 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 er det utledet årlig boligbehov på basis av befolkningsprognoser og forventet boligkonsum.

boligbygging kan ikke politisk bestemmes

Det er viktig å merke seg at innenfor et markedsstyrt boligmarked er det ikke mulig å politisk 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 boligetterterspørsel, kreditttilgang, arealtilgang og kapasitet i byggenæringen.

Videre tar det tid fra beslutning om bygging skjer til boligen er innflyttingsklar. Figur 3 under viser for perioden 1983-2017 faktisk boligbygging (blå søyler) og faktiske folketilvekst (rød heltrukket linje). Videre er folketilvekstens boligkonsekvens utledet ved å anta at hver bolig rommer 1,9 personer (rød stiplet 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 befolkningsvekst kan absorberes ved at det bor flere personer per bolig. I et lengre løp er imidlertid boligbygging en forutsetning for en befolkningsvekst, en sammenheng figuren synes å understøtte.

Figur 3: Boligbygging, befolkningsvekst og befolkningsvekstens boligkonsekvens 1983-2017



Kilde: Lokal matrikkel per 15.02.2018 og folkeregisteret.

ingen praksis for å styre på et makronivå

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 er sjelden, og vurdering av boligstørrelser skjer i forbindelse med detaljreguleringsplaner og med hensikt å motvirke en ensidig boligsammensetning innenfor et definert område.

4.1.3 AREAL FOR EN TILSTREKKELIG BOLIGBYGGING

boligfeltbasen

Boligfeltbasen er en 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

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 tabell 4 under. Innenfor dette antallet er boligpotensialet i allerede vedtatte detaljplaner ca 10 000 boliger. I tillegg er det ca 20 000 boliger i igangsatte reguleringsplaner, og et potensial i kommunedelplaner for Nyhavna, Dragvoll og Lade-Leangen på ca 8 000 boliger.

+ fortetting 35 000 boliger

Rådmannen har vurdert at fortettingspotensialet i eksisterende by er ca 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.

Tabell 4: 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 kommunedelplan, ikke igangsatt detaljplanarbeid	7 819
Sum boligfeltbasen	39 066

Kilde: Boligfeltbasen 18.10.2017

... men 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 boligutbygging skjer selv om utbyggingsområder er arealmessig planavklart. Tekniske 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 egen 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.

anleggsbidragsmodellen

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 gjennomføringspolitikk. Disse prosjektene blir behandlet på lik linje med kommunens øvrige investeringsprosjekter. Når kommunen påtar seg byggherreansvaret slipper utbygger 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. Rådmannen orienterte i formannskapsak den 30.05.2017 om at slike avtaler innebærer en risiko for kommunen knyttet til etterberegning av merverdiavgift og det ansvar som følger av det å være byggherre. Det ble således i nevnte formannskapsak varslet at rådmannen ser et behov for å styrke sin oppfølging ytterligere og at kostnader for dette må dekkes inn via økt påslag til utbygger (sak 138/17).

Anleggsbidragsmodellen ble etablert av bystyret i 2010 og hittil er det inngått ca 25 slike utbyggingsavtaler. I 2017 ga ordningen ca kr 14 mill i redusert merverdiavgift for utbyggerne⁴. 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. I beste fall er det mulig at ordningen kan føre til at flere boliger blir bygget slik at det generelle boligprisnivået drives nedover.

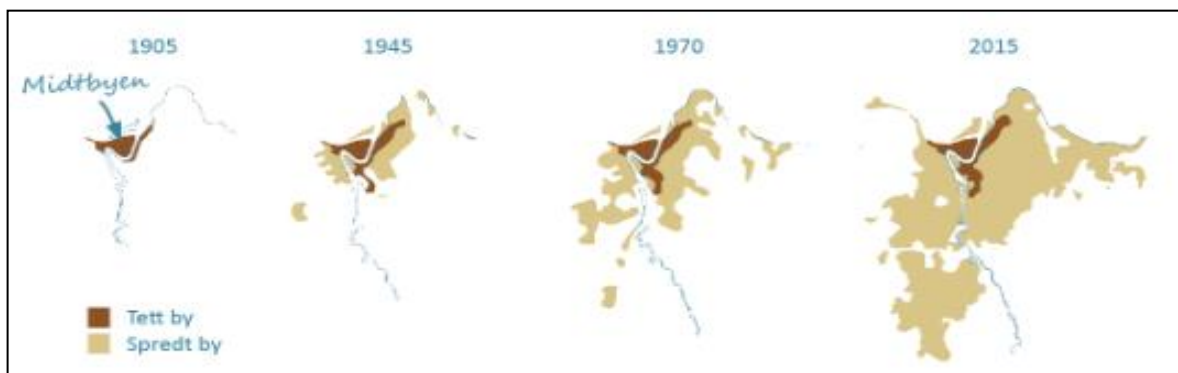
*kommunen som aktør i
tomtemarkedet*

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. Her erverver kommunen 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. Det finnes ulike organisatoriske former for å utøve kommunens tomteerverv, herunder i form av tomteselskap, kommunalt foretak, aksjeselskap, utbyggingselskap, og interkommunale selskap. Trondheim kommune gjennomfører tomtekjøp selv (etatsmodell). Sett på bakgrunn av at kommunale tomtekjøp primært skal tjene offentlige og samfunnsmessige formål, mener rådmannen at gjeldende etatsmodell er hensiktsmessig.

4.1.4 BOLIGBYGGING FOR UTVIKLING AV EN KLIMAVENNLIG BY

I 1905 bodde det nesten 50 000 mennesker i Trondheim. Trondheim hadde da et kompakt sentrum som bestod av Midtbyen, Ila og Bakklandet. Siden da har Trondheim vokst med nesten 150 000 mennesker. 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. Kart 5 under viser i grove trekk hvordan utviklingen av Trondheim har foregått de siste hundre årene. I dag huser byen rundt 195 000 innbyggere.

Kart 5: Byggemønsteret i Trondheim 1905-2015



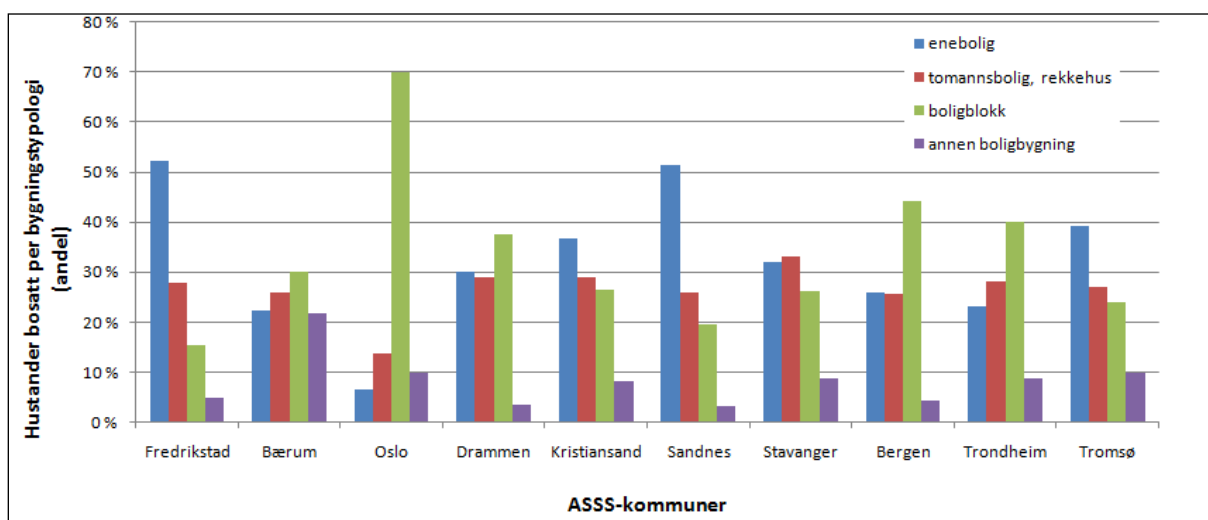
Bare en liten del av Trondheim består av områder hvor arealene er utnyttet med mer enn 100 % bruksareal (BRA) eller hvor det er over 10 boliger pr dekar. Disse områdene er i hovedtrekk lokalisert fra Ila i vest gjennom Midtbyen og mot Lademoen i øst. Sør for Midtbyen finner vi slike områder rundt Elgeseter.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

Bygningstyper i Trondheim og andre ASSS-kommuner

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

Figur 6 under viser hvilke bygningstypologier (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 (40 %) ikke i nærheten av å ha en så høy andel blokkbebyggelse som Oslo (70 %) som i norsk sammenheng og skiller seg klart ut. Dette er ikke uventet siden hovedstaden har en helt annen karakter enn "trebyen" Trondheim. Men også Bergen (44 %) har en noe større andel blokkbebyggelse enn Trondheim. I den andre enden med lav blokkandel finner vi Fredrikstad (15 %), Sandnes (19 %) og Tromsø (24 %).

Figur 6: Husstander etter bygningstyper (i prosent) i ASSS-kommunene – 2016



Statistisk sentralbyrå: folkeregisteret og Matrikkelen 2016

byutviklingsstrategien

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 spille 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 rådmannen 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. Kommunen har derfor lagt til rette for boligutvikling med en høyere tetthet i disse områdene. Kommunens energi- og klimaplan omtaler klimamålene som lokaliseringskriterier for ny boligbygging.

mål om 50 % miljøvennlig transport i 2018

Det er et mål at miljøvennlig transport i 2018 skal utgjøre 50 % av samlet transport. I forbindelse med at bystyret behandlet evaluering av Miljøpakken ble det opplyst at andelen bilreiser ligger på 54 %, og at det dermed ikke er sannsynlig at målet om 50 % andel bilreiser nås i 2018 (sak 0002/17, 26.1.2017). Bystyret pekte på sammenhengen mellom målet om mer reiser med miljøvennlig transport og mål om fortetting og ba om at det legges vekt på høy arealutnytting langs kollektivtraseene, og at rådmannens ressurser må reflektere dette.

4.1.5 GJENNOMFØRINGSPOLITIKK SOM SIKRER FORUTSIGBAREHET

fra forutsigbarhet til vilkår om rekkefølge

Kommuneplanens arealdel 2012-2024 gir ingen anvisning om utbyggingsrekkefølge for utbyggingsområdene. Imidlertid vedtok Bystyret den 24.4. 2014 i sak om oppdatering etter sluttbehandling av KPA at rådmannen 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 fortettings- 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, jamfør belønningsavtalen i Miljøpakken. (sak: 59/14). Spørsmålet om forutsigbarhet ble på nytt behandlet da formannskapet den 31.10.2017 vedtok at rådmannen 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 (sak 144/17). I forbindelse med sak om byutviklingsstrategi for kommunen som vil bli fremlagt i 2018 vil det bli sett på konsekvensene av ulike vekstretninger.

foreslår et utbyggingsprogram

For å bidra til større forutsigbarhet i boligbyggingen foreslås det her i boligpolitisk plan å etablere et utbyggingsprogram som en egen handlingsdel for utbyggingspolitikken. Programmet skal rulleres minimum hvert fjerde år i samarbeid med private aktører. Formålet med et utbyggingsprogram er i større grad 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 rådmannen 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 rådmannen 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 kollektivåre.

avklaringer om overordnet infrastruktur

Kommunen kan på eget initiativ etablere samfunnsfunksjoner, veier og annen opprusting for å gjøre steder attraktive for fremtidige boområder. 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 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 (2015) har overordnede myndigheter innenfor stat- og fylkesektoren ulik praksis når det kommer til direkte kontakt med forslagsstillere. Rådmannen er av den prinsipielle oppfatning at kommunen er nærmere enn private utbyggere til å avklare spørsmål om bygging og finansiering av rekkefølgekrav om teknisk infrastruktur overfor de statlige og regionale forvaltningsnivåene. Rådmannen mener derfor at kommunen skal bistå aktivt med å avklare slike forhold - uavhengig av om planinitiativet er kommunalt eller privat- og at kommunen bidrar med informasjonen inn i planprosessene.

4.1.6 TRONDHEIM – EN DEL AV TRONDHEIMSREGIONEN

Trondheim har et

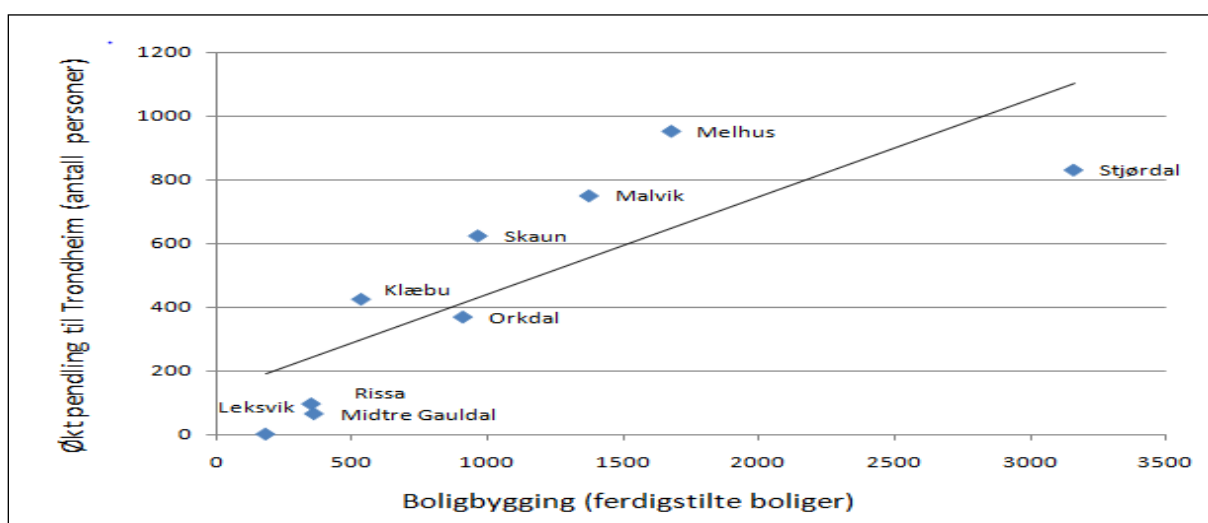
IKAP (interkommunal arealplanlegging) er det felles verktøyet for planlegging av areal og transport i Trondheimsregionen. I dette samarbeidet inngår Trondheim, Rissa, Orkdal, Midtre Gauldal, Melhus, Skaun, Klæbu, Malvik, Stjørdal

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 jobbbreiser og annen transport. Per 1.1. 2015 var det 272 558 innbyggere i regionen og blant disse bodde 68 prosent i Trondheim. Til samme tid var det 16 007 personer som jobbpendlet inn til Trondheim fra Trondheimsregionen, mens 4 275 personer

jobbpendlet fra Trondheim og ut til andre kommuner i Trondheimsregionen.

Årsaken til at Trondheim har et innpendlingsoverskudd er at byen har mange arbeidsplasser, og er sånn sett en motor i regionens vekst. Slik det fremkommer av punkt 4.5. bor barnefamilier i Trondheim i størst grad på steder der det er eneboliger og rekkehus og, ikke i blokkområder. I pkt 4.3 kan det imidlertid 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 en mulighet. Basert på boligbygge- og pendlingsstatistikk for 2000-2015 kan det utledes at bygging av eksempelvis 100 boliger i omegnskommunene gir 43 nye pendlere (sysselsatte) inn til Trondheim. Figur 7 viser sammenhengen mellom boligbygging i Trondheimregionen og innpendling til Trondheim. Det er særlig bygging i Melhus, Malvik, Skaun og Klæbu som gir sterk pendlingseffekt per bygde bolig.

Figur 7: Boligbygging i Trondheim kommunes omegnskommuner og endringer innpendling til Trondheim - samlet for perioden 2000-2015



Kilde: Statistisk sentralbyrå, matrikkelen 2016

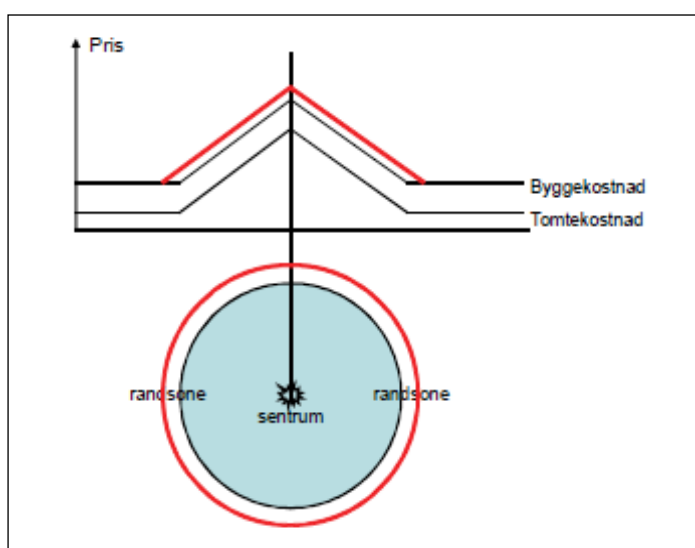
fortetting og boligpriser

I litteraturen har det blitt anført at prisene øker sentralt når en by vokser via byspredning. Denne tankegangen baseres på den såkalte *monosentrisk prisdannelsesteori* 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 neddiskonterte⁵ 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. (NIBR, "Boligbyggingens prisrespons" 2011-31)

Figur 8: *Modell over sammenhengen mellom byspredning og prisdannelse i pressområder*



Figuren er hentet fra: NIBR 2011

Mekanismen er interessant som en inngang til å forstå priskonsekvenser av utbygging i kommunens randsoner 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/buss-priser eller bomveipriser gi høyere boligpriser sentralt, i alle fall på kort sikt.

Det kan utledes av den monosentriske prisdannelsesteorien at Trondheims fortetningspolitikk bidrar til å isolert sett til å dempe boligprisene. Fortetting innebærer gjerne etablering av en tynne bebyggelse som blokker og liknende. Barnefamilier og andre har ofte en ønske om å bo i småhusbebyggelse. Dersom folk som arbeider i Trondheim responderer på kommunens fortetningspolitikk ved å heller bosette seg i omegnskommunene for å realisere rekkehusdrømme, får disse en lengre pendelavstand, noe som trekker Trondheims boligpriser oppover.

4.1.7 SAMMENDRAG OG MÅL FOR BOLIGPRODUKSJONEN

Det er i praksis ikke mulig å politisk 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.

Slik rådmannen ser det, er det i kommuneplanens arealdel avsatt rikelig med areal til boligbygging. I denne boligpolitiske planen foreslås 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.

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. Rådmannen mener at kommunen er nærmest til å avklare slike forhold - uavhengig av om planinitiativet er kommunalt eller privat- og at kommunen skal bidra med informasjonen inn i planprosessene.

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.

Når det gjelder kommunens tomtekjøp tilrår rådmannen at dette videreføres i en etatsmodell som i dag og at kommunen ikke inngår opsjons- eller intensjonsavtaler for kjøp av uregulert areal.

Boligbehovet som fremkommer av punkt 4.2 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. En fortsatt stor boligbygging i omegnskommunene kan dessuten medvirke til økte boligpriser i Trondheim. I tillegg går kommunen glipp av skatteinntekter.

Rådmannen konstaterer at det kan være en målkonflikt mellom det å holde strengt fast ved en fortettingspolitikk 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.

Forslag til vedtak:

Mål for boligproduksjonen:

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

Strategier:

Boligbyggebehovet skal baseres på befolkningsprognoser der Trondheim tar sin del veksten innad i Trondheimsregionen relativt lik de 10 siste års vekst. Måltall for boligproduksjon innarbeides i årlig boligbyggeprogram, jf avsnitt under.

Det skal utarbeides et utbyggingsprogram. Utbyggingsprogrammet skal danne grunnlag for kommunens finansielle prioriteringer av kommunal infrastruktur.

Ved behandling av reguleringsplaner skal kommunen ta en aktiv rolle med avklare behovet for kommunale-, regionale- eller statlige investeringer.

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.

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

4.2

Kvalitet i bolig, bo- og nærmiljø

4.2.1 FORTETTING – KUNNSKAPSGRUNNLAG OG PROBLEMSTILLINGER

kommunens spillerom

Fortetting:

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

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 rådmannen derfor valgt å nevne de særlige kvalitetsutfordringer som kan oppstå ved fortetting.

Norske strategier for fortettingstenking bygger på økt funksjonsblanding som skaper nærhet mellom bosted, arbeidsplasser og tjenester, og utbygging av varierte bomiljø og boenheter som bidrar til sosialt mangfold og inkludering (KMD 2014).

I litteraturen trekkes det gjerne frem tre problemstillinger ved fortetting:

- *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.

Transportøkonomisk institutt har i et diskusjonsutkast per april 2017 levert et kunnskapsgrunnlag for *Areal- og transportutvikling i klimavennlige og attraktive byer*. 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 (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 trafikk, støy fra næringsvirksomhet og for få friarealer⁶.

4.2.2 KVALITETSKRAV TIL BOLIGER, BO- OG NÆRMILJØ

Staten stiller krav til boligkvalitet 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*.

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 utnyttingen 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 maksimumsavstander fra bolig til leke- og rekreasjonsområder og grønne overordnede områder eller turveier⁷. 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 og det må forutsettes at bestemmelsene i KPA oppdateres i tråd med dette.

småboliger

Etter krigen var det lenge mål å avvikle små og overfylte leiligheter. Dette kom blant annet til uttrykk gjennom byfornyelsens sanering av småboliger. I de senere årene har det på nytt blitt bygget en del småboliger. Dette er boliger som kan ha en misjon som rimelige førstegangsboliger, men som også kan 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.

Dette 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 toroms boliger 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 aktiv kommunal styring av boligtypesammensetningen generelt eller innenfor gitte geografiske områder og dette omtales nærmere i pkt 4.4.4.

verdifull erfaring 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 et enda bedre boområde. En slik koordinerende rolle kan tenkes også i andre bydeler for å løse utfordringer for et gitt område.

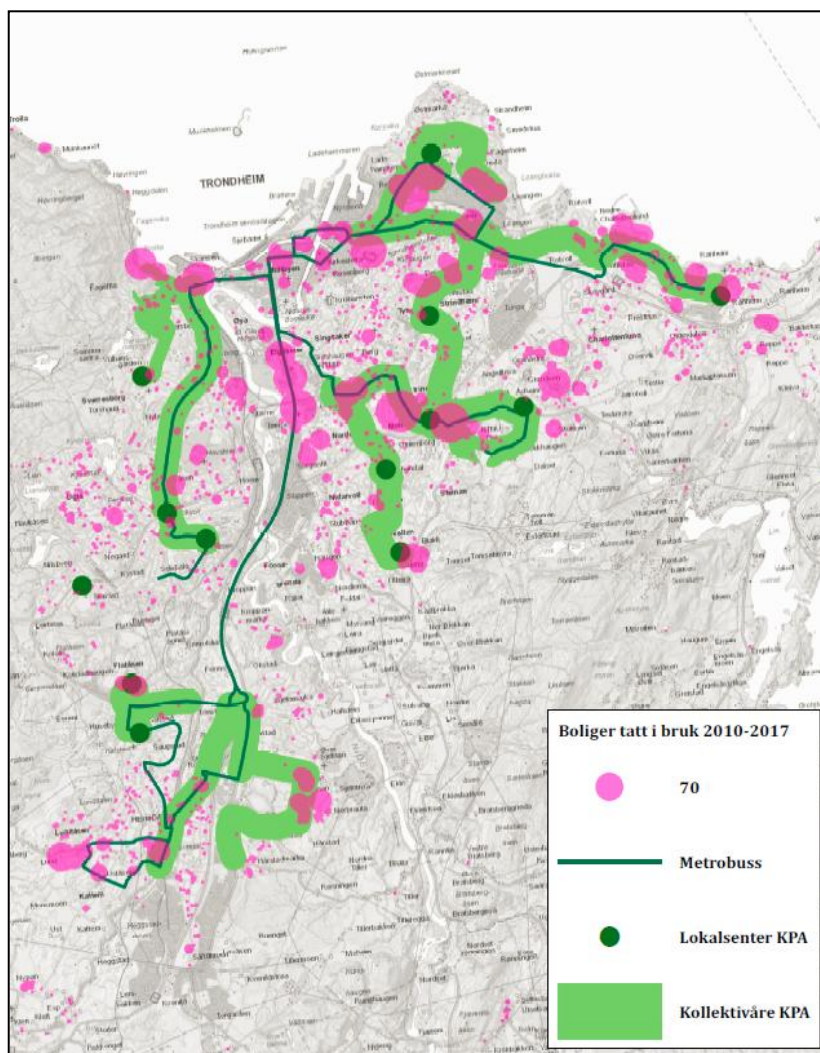
*hensynssoner for en
helhetlig god planlegging*

I områder som skal gis en ny og annen bruk og får en mer intensiv utnyttelse enn tidligere, stilles det store krav til planleggingen for å sikre gode fysiske bolig- og områdekvalitetene. Ved slik utbygging er det gjerne behov for at det på overordnet nivå avklares en gjennomgående arealbruk for gateroms-, byroms- og bebyggelsesstrukturen, samt for teknisk, grønn og sosial infrastruktur. Dette er forhold som ikke bestandig kan avklares innenfor enkeltprosjekters avgrensning, men som tidvis krever områdevis planlegging. Plan- og bygningsloven åpner for at kommunen kan vedta en bestemmelse om hensynssoner i kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner, blant annet hensynssone med krav om særlige samarbeids- eller eierformer, samt om omforming og fornyelse (pbl § 11-8 e, § 12-7 nr 13). Fremgangsmåten med hensynssoner om samarbeids- eller eierformer kan være et alternativ til at kommunen selv erverver arealer for å initiere eller ha en 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.

*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 9.

Kart 9: 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.

4.2.3 SAMMENDRAG OG MÅL FOR KVALITETER I BOLIG, BO OG NÆRMILJØ

Gjeldende fortettingspolitikk kan utfordre hensynene til kvalitet i bolig-, bo og nærmiljø. Det er i kommuneplanens arealdel (KPA) at kommunens føringer som omhandler slike kvaliteter kan hjemles. Dette må i så fall skje gjennom egne bestemmelser knyttet til arealutnyttelse, boligstørrelser, tilrettelegging av uterom m.v.

Rådmannen har allerede gjennom bystyrets behandling den 08.12.2016 av *Kommunal planstrategi 2016-2020* varslet behov for å evaluere bestemmelsene til arealdelen i forkant av neste rullering, herunder å evaluere parkeringskravene (sak 175/16) .

Fortettingen bringer nye problemstillinger med seg og det bør vurderes nye bestemmelser i KPA 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 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.

Sanering av småboliger har vært en viktig oppgave etter krigen, men det bygges fremdeles en del småboliger, særlig i sentrale områder av byen. I KPA bør det derfor vurderes en bestemmelse som anviser minstestørrelser for en bolig. Dette 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 også vurderes å avsette hensynssoner i KPA med krav om særlige samarbeids- eller eierformer, samt krav om omforming og fornyelse.

Forslag til vedtak:

Mål for kvalitet i boliger, bo- og nærmiljø:

Boliger, bo- og nærmiljø skal ha god kvalitet.

Strategier:

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

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

4.3

Boligmarkedene og boligetablering

4.3.1 BOLIGENES DISPOSISJONSFORM (EIE / LEIE)

selveie i Norge – høy andel

I Norge eier 83 prosent av alle husstander sin egen bolig. I Eu-landene er selveie mindre utbredt og utgjør i gjennomsnitt 69 prosent blant medlemslandene⁸.

... men med lokale variasjoner

Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for 2015 viser at 68 prosent av husstandene i Trondheim eier sin egen bolig. Dette er omtrent på nivå med Oslo (70 prosent) og Bergen (71 prosent). Mindre byer og tettsteder har gjerne en høyere eierandel. Blant dem som eier egen bolig bor 65 prosent i en selveid bolig (egen eller sameie), mens 35 prosent bor i borettslag. Siden SSB fortløpende har endret metode for sin dataproduksjon når det gjelder eie- og leieandele, er det ikke mulig å gi en nøyaktig beskrivelse av utviklingen. Basert på foreliggende statistikk er det imidlertid ikke grunnlag for å hevde at fordelingen mellom eie og leie har endret seg vesentlig i Trondheim i de siste 15 årene.

politisk begrunnet

Etter krigen ble det etter hvert en tilnærmet tverrpolitisk enighet om å fremme selveie, 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 eiersektoren 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. Herunder fant NOVA i 2011 at blant mottakere av bostøtte kunne en betydelig andel som bodde i kommunale og private leieboliger ha økonomisk mulighet til å bli boligeiere (Nova/Årland 2011). Trondheim kommune her en ordning som gir leietakere i kommunale boliger mulighet til å kjøpe den boligen de bor i. Kommunens satsing på rådgivning inn mot det private boligmarkedet bygger nettopp på en slik tankegang. I NOU *Åtte løft* (NOU 2016: 17) som omhandler grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming, blir det anbefalt at gruppen skal kunne ha mulighet til å eie sin egen bolig.

4.3.2 EIEMARKEDET I TRONDHEIM – TILBUD OG ETTERSPØRSEL

fordoblede boligpriser 2005-2016

Boligprisene har steget mye de siste årene og langt mer enn den alminnelige prisstigningen, med nesten en fordobling i perioden 2005-2016⁹. I følge meglerbransjen har Trondheim per tiden et velfungerende boligmarked¹⁰. Som det fremkommer av vedlegg 3, er det en betydelig lokal variasjon i boligprisene i Trondheim.

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.

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* faktorene¹¹. Ifølge finansilsynet er husholdningenes gjeld i forhold til inntekt historisk høy¹², og dette er grunnen til at Finansilsynet i 2015 ga forskrift som skjerpet kravene til utlån med pant i bolig¹³.

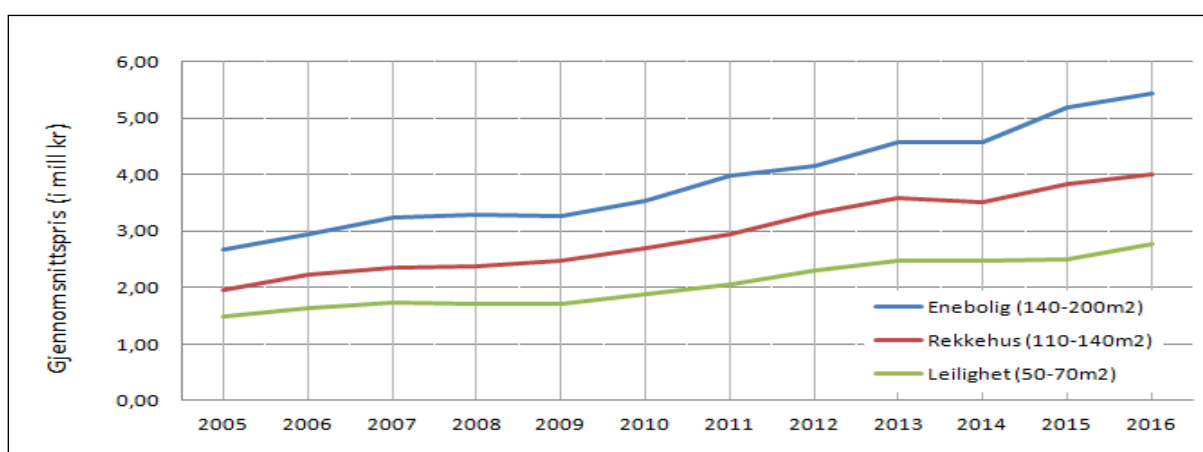
boligbygging har betydning for boligprisene

Kommunen har som reguleringsmyndighet mulighet til å påvirke boligprisene gjennom hvor stort areal som reguleres til boligbygging. Ifølge en boligprismodell utviklet av Norges bank i 2004, og som senere er benyttet av NIBR i 2011, vil boligprisene eksempelvis avta med 3,5 prosent dersom boligmengden økes med 2 prosent. Sammenhengen illustrerer at kommunens arealpolitikk, som en opplagt forutsetning for boligbyggingen, har boligprismessige begrunnelser.

størst prisstigning for eneboliger og rekkehus

Som det fremkommer av figur 10, synes det i perioden 2005-2016 å ha vært 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 2005-2016 økte prisen på eneboliger i gjennomsnitt fra kr 2,68 mill til kr 5,44 mill, det vil si 103 prosent. Rekkehus økte fra 1,96 mill til 4,0 mill, det vil si 104 prosent. Leiligheter økte fra 1,49 mill til 2,77 mill, det vil si 86 prosent. Den relative sterke veksten på eneboliger og rekkehus kan indikere et markedsmessig underskudd av disse boligtypene.

Figur 10: Gjennomsnittlige priser for omsatte boliger i Trondheim (2005-2016)



Kilde: Eiendomsverdi.no, bearbejdet av Trondheim kommune

boutgiftsbelastning: fra en boligpolitisk rettesnor...

Boligprisen er 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 deres inntekter. Denne målsettingen ble gjennom offentlige dokumenter konkretisert som at husholdningenes boutgifter ikke skulle overstige 20 prosent av en industriarbeiders gjennomsnittlige årsinntekt¹⁴.

- til 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. Statistisk sentralbyrå (SSB) legger til grunn at dersom samlede boutgifter i form av husleie, renter og avdrag utgjør mer enn 25 prosent av husholdningens disponible inntekt etter skatt, er boutgiftsbelastningen høy. Boutgiftsbelastning under 10 prosent regnes som lav.

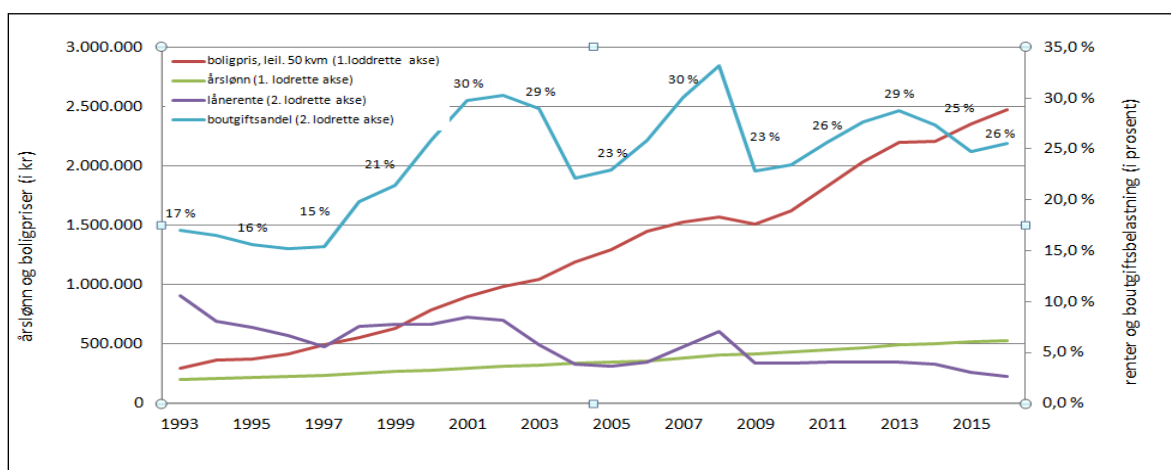
leietakere, unge og aleneboende har høy boutgiftsbelastning

Det finnes ingen offisiell statistikk for boutgiftsbelastning for husstander i Trondheim. Tall fra Statistisk sentralbyrå sin nasjonale levekårsundersøkelse fra 2015 viser imidlertid at det å være leietaker, ung eller aleneboende disponerer for høy boutgiftsbelastning¹⁵.

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 11 under indikerer at boutgiftsandelen (blå linje) i den senere tid ikke har vært spesielt høy.

Figur 11: Gjennomsnittlige boligpriser (leiligheter 50 m2 Trondheim), årslønn, lånerenter og boutgiftsandel (1993-2016)



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

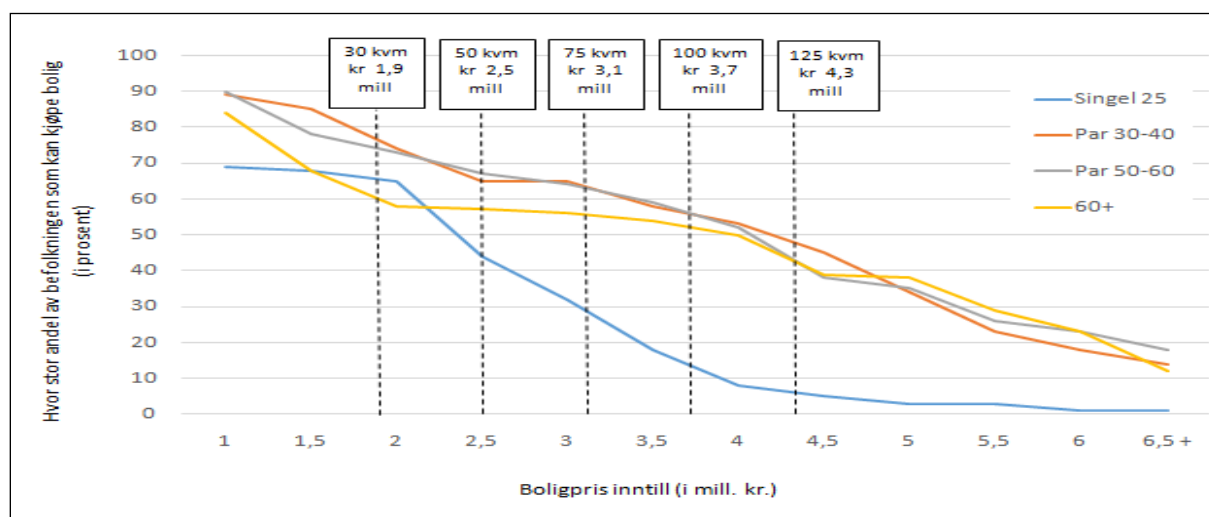
Selv om skatteeffekten her ikke er hensyntatt, gir ikke sammenstillingen i figur 11 over et begrepsmessig korrekt bilde av den eksakte boutgiftsandelen. Dette er imidlertid av mindre betydning her, siden poenget er å få en pekepinn om de relative endringene over tid. Et viktig poeng i denne sammenhengen 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.

Etableringsterskler

Figur 12 under viser hvor stor andel av "single 25 år", "par 30-40 år" og "single på 60 år" som har råd til å kjøpe en bolig til en gitt pris og gjennomsnittspriser på omsatte bruktboliger innenfor visse størrelser. Figuren viser at det særlig er 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.

Figur 12: *Kjøpsevne (gjennomsnitt) blant ulike type husstander i Trondheim (2017) og boligpriser (gjennomsnitt) i Trondheim for et utvalg boligstørrelser (2016).*



Kilde: eiendomsmeidler1

Økonomisk hjelp fra familie - skaper classeskiller

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 2015-2017 fra 29 prosent til 37 prosent. Avhengighet av familie for å kunne kjøpe seg egen bolig kan bidra til å reproducere sosial ulikhet og til et classeskille i boligmarkedet.

4.3.3 DET PRIVATE LEIEMARKEDET

Av Statistisk sentralbyrå sin leiemarkedsundersøkelse fremkommer det hvem som eier utleieboligene, og fordelingen for Trondheim i 2012 er som vist i tabell 13 under.

Tabell 13: Utleieboliger fordelt på eier

HVEM SOM EIER LEIEBOLIGENE – 2012				
Annen privat person	Slekt/venner/ arbeidsgiver	Privat eier/gårdsselskap	Kommunen	Studentsamskipnad/ studentboligstiftelse
49,4 %	7,6 %	25,1 %	6,8 %	11,1 %
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Leiemarkedsundersøkelsen 2014 (utvalgsundersøkelse)				

profesjonell utleie

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 ca 44 prosent. I tillegg kan nok en del av boligene eid av "Privat eier/gårdsselskap" også kategoriseres som ikke-profesjonelle i den forstand at disse ikke har en profesjonell administrasjon eller et nevneverdig omfang på boligdriften.

Ikke-profesjonelle leiemarkeder har tre ulemper i forhold til profesjonelle markeder:

- begrenset forutsigbarhet om hvor lenge leietakeren kan leie boligen
- større grad av diskriminering på etnisk eller annet grunnlag fordi utleiende som selv skal bo i samme hus som leietaker, ofte velger leietakere som er mest mulig "lik seg selv"
- mindre kunnskap om de rettigheter og plikter som gjelder

En større profesjonell utleiesektor kan ha stor betydning særlig for husstander der leid bolig utgjør en varig løsning.

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 hage, terrasse eller lignende på boligen i større grad. 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 leiesektoren som sådan. (SSB, 2018/13)

2012 -2016: noe økte husleier

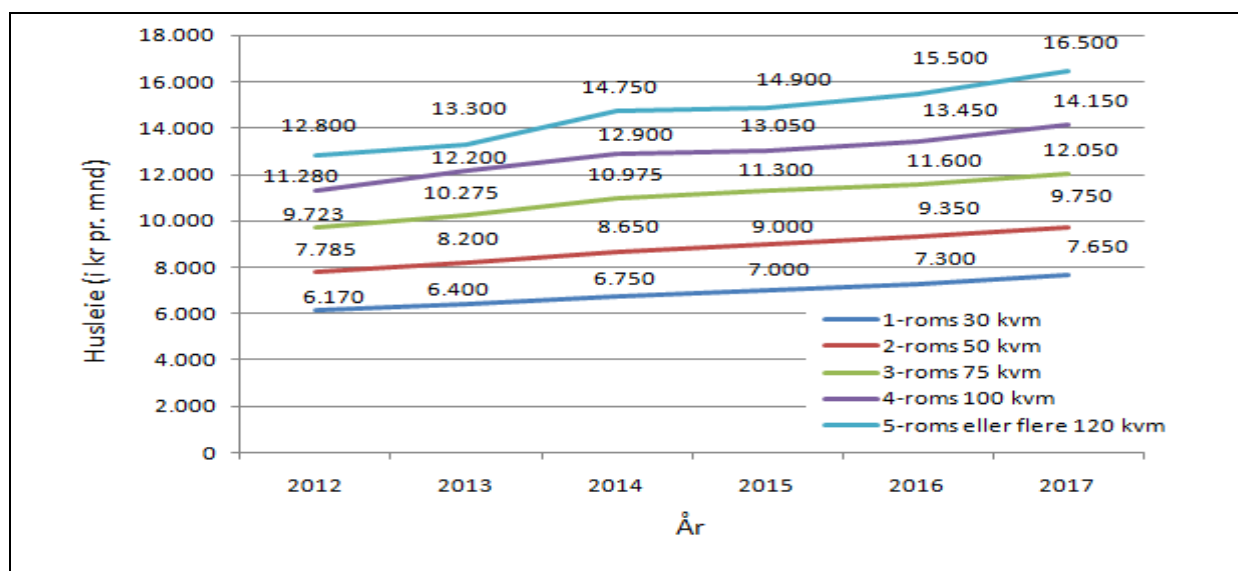
Som figur 14 under viser har det vært en viss økning i gjengs leie i siden 2012. Siden gjengs leie er basert på alle løpende leieforhold - og utgjør en blanding av både tidligere inngåtte og nye kontrakter - gir gjengs leie ikke et bilde på hva som kan oppnås i markedet ved ny utleie (markedsleie). Det er imidlertid store geografiske forskjeller innad i Trondheim når det gjelder husleiepriser (jf vedlegg 3, tabell 21)

..som nå synes å stagnere

Rådmannen har gjennom sin praksis med å bosette vanskeligstilte boligsøkere i det private leiemarkedet et inntrykk av at leiemarkedet

siden høsten 2015 har endret seg i leietakers favør. Prisene synes å ha stagnert, samtidig som leiebolutilbudet er større. Med en større konkurranse blant utleiende vil dette sannsynligvis også føre til at utleiebolutilbudene får en bedre kvalitet.

Figur 14: Utviklingen i gjengs leie i perioden 2012-2017



Statistisk sentralbyrå: Statistisk sentralbyrå, Leiemarkedsundersøkelsen, predikert månedlig husleie for hele Trondheim 2017, bearbejdet av Trondheim kommune.

4.3.4 BYGGING AV STUDENTBOLIGER

Med **studenter** menes elever som er registrert ved et universitet eller høyskole

Trondheim har per 1.1.2018 ca 37 000 studenter. Det er beregnet at studentene utgjør et tillegg til det offisielle folketallet på ca 15 000 personer. Trondheim har en høy andel tilflyttede studenter, blant annet fordi NTNU har et nasjonalt ansvar for studier innenfor teknologi.

Det er tre hovedargumenter for at kommunen bør bry seg om bygging og lokalisering av studentboliger:

- Det er et mål at Trondheim skal være Nordens beste studieby. Dersom boligmarkedet er utfordrende for studenter, er dette en trussel både for omdømmet og kvaliteten for studiebyen.
- Studenterboliggetterspørsmål 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 bomiljø.

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. (Utdyping av denne definisjonen er gitt i sluttnote nr 16)

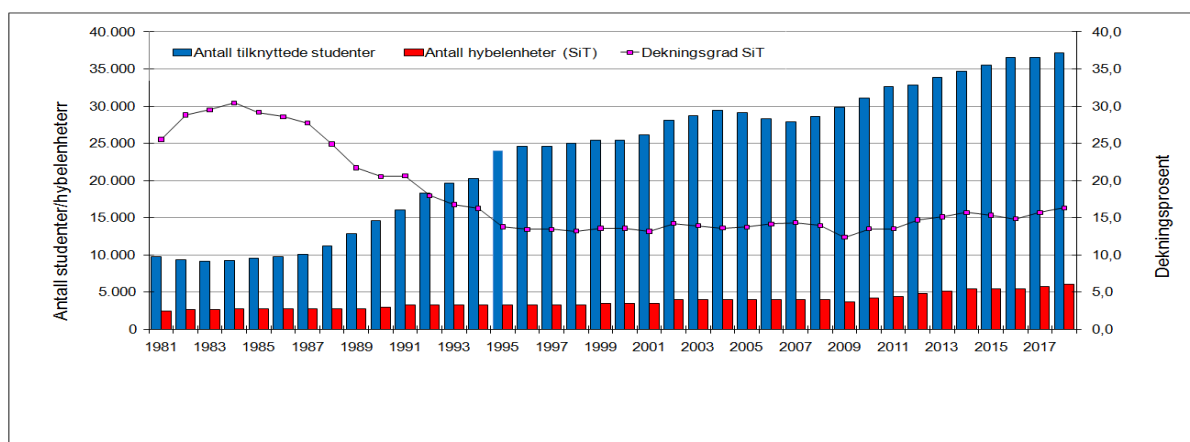
Studentboliger er ikke et entydig begrep¹⁶. Ei heller er studentboliger et særskilt reguleringsformål i arealplaner. Det er derfor ikke opplagt å definere hva som er en studentbolig. Imidlertid vedtar staten lover og tilbyr finansielle virkemidler for å bygge studentboliger. Videre kan

private aktører rette seg mot studenter som forretningsområde eller uavhengig av finansiell eller lovmessige tiltak.

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 rådmannen støttet blant annet i siste boligprogram.

Figur 15 under for perioden 1981-2017 viser at dekningsgraden 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 15: Utviklingen i studenter og studentboliger (SiT) for perioden 1983-2018



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

Statistisk sentralbyrå (SSB) har beregnet utviklingen i studentantallet 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 16 under. Disse fremskrivningene bygger på flere usikre antagelser og resultatene må derfor tolkes med den største varsomhet.

Per 2018 hadde 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 tabell 16 under fremkommer det at en

studentutvikling som fremskrevet gir en nevneverdig økning i boligbehov for både Sit og resten av markedet i tiden fremover.

Tabell 16: *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	562	746	1 005	1 162	1 283	1 399

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

virkemidler

Rådmannen mener at Studentsamskipnaden og profesjonelle aktører vil være helt sentrale samarbeidspartnere for å imøtekomme studentveksten på en slik måte at studentene kan tilbys attraktive boliger samtidig som at studentetterspørselen ikke fører til uheldig hyblifisering.

-flere Sit-boliger

Trondheim kommune kan bidra til at Sit oppnår flere studentboliger gjennom fortsatt å dokumentere og formidle et behov for tilskudd overfor statlige myndigheter. Tomtestøtte og fritak for eiendomsskatt er virkemidler som kan medvirke til bygging av studentboliger.

- tomtestøtte

Rådmannen fraråder på et generelt grunnlag å realisere boligpolitiske mål gjennom å selge tomter til under markedsverdi. Husbanken gir et fast tilskudd på kr 300 000 per hybelenhet. For at tilskudd skal kunne tildeles må den totale kostnadsrammen for prosjektene ikke overstige kr 800 000. Det kan være vanskelig å bygge med lavere kostnader enn kr 800 000 siden tomteverdien også skal medtas i beregningen og har vært et argument for å selge tomter til studentsamskipnaden til subsidiert pris. Trondheim kommune har erfaring med salg av en tomt til redusert pris på Elgeseter "Teknobyen Studentboliger" (2011) med en prisreduksjon på cirka kr 12 mill. Slik støtte ble den gangen vurdert som kurant i henhold til EØS-reglene. Når det gjelder SiTs senere bygging av studentboliger på Berg og Moholt har dette skjedd via fortetting på egen eiendom, slik at tomtestøtte ikke har vært aktualisert.

- fritak for eiendomsskatt

Blant kommuner som har eiendomsskatt er det ulik praksis på om dette avkreves hos studentsamskipnadene. Sit søkte i 2016 om fritak for 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 avslo 8.12.2016 søknaden om fritak. Rådmannen går ikke nærmere inn på de juridiske sidene ved dette, men vil heller ikke ut fra en hensiktsmessighetsbetraktning anbefale slik støtte.

4.3.5 BEBOEREIDE OMSORGSBOLIGER

Beboereid omsorgsbolig 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 bestemmer hvem som får kjøpe boligene (tilvisningsplikt).

I Trondheim finnes det 530 beboereide omsorgsboliger. De fleste av disse er tilknyttet et helse- og velferdssenter, og boligene er organisert som borettslag. Trondheim kommune eier også 170 omsorgsboliger i disse borettslagene. Målgruppe for boligene er personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester uavhengig av alder og diagnose.

Kommunes tilvisningsplikt og prisregulering er et vilkår basert på at Husbanken har ytt investeringstilskudd og er dette er vedtektsfestet i de enkelte borettslagene. Tilskuddet avskrives over tid og lengden avskrivningstiden har vært varierende¹⁷. 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 således den 26.10.17 at rådmannen skal fremme forslag på generalforsamling i disse borettslagene om fortsatt tilvisning og prisregulering (sak151/17).

Når det gjelder etablering av nye borettslag med omsorgsboliger følger det av formannskapssak den 31.05.2016 at kommunen praktiserer et vilkår om varig tilvisning og prisregulering, ubundet av avskrivningsperioden. (sak 134/16)

En varig tilvisningsplikt og prisreguleringen for både nye og allerede etablerte omsorgsboliger skal sørge for at det er de beboerne som har størst behov for denne type bolig som får kjøpe og ikke de som er villige til å betale mest.

Det planlegges nye omsorgsboliger i tilknytning både til nye og eksisterende helse- og velferdssentre, og frem til 2035 er det planlagt ca 600 – 750 nye omsorgsboliger. Bystyret vedtok den 26.1.2017 at kommunen skal ha som målsetting å kjøpe opp de andelene som vedtektene tillater i borettslag tilknyttet helse- og velferdssentre som er særskilt tilrettelagt for heldøgns omsorgstjenester (sak 151/17). Disse boligene må følgelig hensyntas i anskaffelsesstrategien for kommunale utleieboliger, jf pkt4.5.4.

4.3.6 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 sentralt innenfor en tankegang om normalisering og likeverd (jf pkt 4.3.1).

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 beboere med helse- og funksjonssvikt. I *Plan for utviklingshemmende 2015 – 2018* legges det vekt på å legge til rette for boligkarriere ut fra funksjonsevne. For øvrig er personer med ulike funksjonsnedsettelse, psykiske lidelser og rusproblematikk også grupper som er aktuell for kjøp av egen bolig. Innad i disse gruppene har noen behov for omsorgstjenester, mens andre klarer seg fint på egen hånd.

lokalisering er viktig

Samlokaliserte boliger er flere boliger som ligger i nærheten av hverandre og med nærhet til en tjenestebase.

For personer med et omfattende tjenestebehov kan det være vesentlig vesentlig at boligene er samlokalisert og med nærhet til en tjenestebase for å sikre gode og effektive tjenester. Eksempelvis har utviklingshemmede i de senere årene kjøpt egne leiligheter i borettslag og kommunen har kjøpt leilighet til personalbase. Andre har kjøpt eller leier bolig i nærheten av en personalbase og får tjenester fra denne.

selvbyggerinitiativ er positivt

Trondheim kommune opplever fra tid til annen 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 likesinnede¹⁸. Fellesskapsløsninger vil kunne dempe behovet for omsorg i hjemmet og sykehjems plasser¹⁹. Et annet eksempel er utviklingshemmede som ønsker å bygge selv.

..men medfører noen dilemma

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. Når det gjelder kommunale tomter, er dette et knapphetsgode som det er vanskelig å fordele på en sosialt rettferdig måte.

4.3.7 GRUNNLÅN FOR Å FREMME PROFESJONELL UMLEIE

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 er ikke part i leieforholdet.

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. Siden 2015 har Husbanken til sammen finansiert bygging av 1 055 slike boliger, hvorav kommunene har tilvisningsrett til 40 prosent.

Motivasjonen for private utbyggere for å tiltre en slik ordning er at grunnlånet har rimelig rente og lang nedbetalingstid. Innenfor de knappe marginer som gjelder for bygging og drift av utleieboliger kan ordningen bidra til å gjøre nye utleieboliger lønnsomme. Slik rådmannen 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 4.4.3 mener rådmannen 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 både i seg selv og som et korrektiv til markedet. Leieboerforeningen støtter ordningen.

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

Formannskapet vedtok den 7.3. 2017 at det skal etableres en ordning for etablering av private utleieboliger med kommunal tilvisningsrett. Vedtaket gir nærmere anvisninger for hvordan ordningen skal praktiseres. Ordningen har hittil ikke blitt etablert på grunn av manglende kapasitet. Rådmannen mener at prinsippene i saken fremdeles er gyldige og rådmannen vil se ordningen i sammenheng med plan for anskaffelse av kommunale boliger.

4.3.8 STARTLÅN OG TILSKUDD

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

Mange ønsker å kjøpe egen bolig. Norge har et boligmarked med få leieboliger og mange selveierboliger. Det er derfor naturlig at vanskeligstilte også må se 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.

Det er kommunen som forvalter ordningen med startlån. Som tabell 17 under viser ble det i 2017 gitt lån på 272 millioner kroner og dette tilsvarer et gjennomsnitt på 1,3 millioner kroner pr låntaker.

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 lånet betales ned over 50 år noe som gir låntaker bedre likviditet.

Tabell 17: Startlån – utbetalt og antall mottakere i perioden 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017
- utbetalt (i mill kr)	274	275	157	229	272
- antall mottakere	303	284	174	193	211

Kilde: Husbanken

Prioriterte grupper for startlånet er søkere med funksjonshemming eller familier med funksjonshemmede barn, barnefamilier med barn i barnehage- og grunnskolealder, uføretrygdede og alderspensjonister.. (Retningslinjer vedtatt av Trondheim bystyre den 26.10.2017)

I tilfeller der inntekten er lav kan det være aktuelt å gi søker tilskudd til etablering i boligen. Tilskuddet kan gjøre søkere med lav inntekt i stand til å kjøpe bolig og er særlig aktuelt for søkere med en trygdeytelse. Tilskudd til tilpasning av bolig er særlig aktuelt til søkere med en funksjonsnedsettelse.

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. Kommunen opererer med øvre inntektsgrenser. Samtidig må søker være i stand til å betjene lånet.

For personer med spesielt lav inntekt kan det gis tilskudd til etablering sammen med startlån. Kommunen forvalter tilskuddet som gis til privatpersoner. Startlån og tilskudd kan gis til kjøp av ny eller brukt bolig og til refinansiering.

Ordningen med **beboerkjøp** innebærer at leietaker i kommunalt eid bolig i borettslag eller sameie kan kjøpe den boligen de leier.

4.3.9 BEBOERKJØP AV KOMMUNAL UTLEIEBOLIG

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. Kommunen ønsker av praktiske årsaker imidlertid ikke å selge deler av kommunalt heleide bygg.

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 kr 50 000 i forhold til takstpris. Forutsetningen for et salg til leietaker er at kommunen selv ikke ser et spesielt behov for å beholde akkurat den angjeldende boligen.

Som tabell 18 under viser har det i perioden 2009-2017 blitt gjennomført salg av 203 boliger til leietakere i kommunale boliger. Trondheim er den kommunen som over tid har hatt flest slike

kr 50 000 i rabatt

leietakersalg. Slik rådmannen ser det, er det vanskelig å stadfeste at rabatten har hatt noen betydning for kjøp av bolig.

Tabell 18: Salg av kommunale boliger til leietaker

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Antall boliger	9	21	29	27	24	24	13	33	23	203

Kilde: 2010-2015; SSB; Kostra, 2017 Trondheim kommune

Ordningen med beboerkjøp bygger opp under selveiermålsetningen og gir som en ekstra gevinst at leietaker kan bo videre i eget hjem. Spesielt stor betydning har dette for barn som slipper å bytte skole eller bytte vennekrets. Å bo i kommunal bolig skal for de fleste ikke være en varig tilstand og som tidligere nevnt er det i flere sammenhenger identifisert et eierpotensiale blant de som regnes som vanskeligstilt på boligmarkedet.

Rådmannen har gjennomgått samtlige gjennomførte beboerkjøp siden 2009 og kommet frem til at kun fire av de 203 husstandene som har kjøpt sin bolig på nytt har søkt om kommunal bolig. Ordningen har derved bidratt til at disse boligkjøperne har blitt selvhjulpne. Videre har rådmannen 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 $\frac{1}{3}$ av de som kjøpt siden 2009 ikke lenger bor på samme adresse per april 2018. Herunder hadde ca 7 prosent fraflyttet samme året eller året etter at de kjøpte. Rådmannen har derfor ikke noe inntrykk av at det er noen utbredt spekulasjon i denne ordningen.

Beboerkjøp innebærer imidlertid en utgift for kommunen. For det første er det slik at kommunen oppnår en lavere pris for de boligene som selges til leietaker, enn hva kommunen må betale for de boligene som gjenanskaffes. Dette henger sammen med at det er typisk gamle borettslagsboliger som selges, mens det gjerne gjenanskaffes nye og mer kostbare boliger. For perioden 2009-2017 utgjør dette i 2017-kroner en anslått utgift på kr 121,8 mill²⁰. 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 kr 50 000. Dette blir en ren kostnad for kommunen og fra 2012 da rabatten ble fullt implementert utgjør dette kr 7,2 mill²¹. En prinsipiell uheldig side ved rabattordningen er at denne finansieres av de øvrige kommunale leietakerne via økte husleier. Rådmannen foreslår derfor at denne rabatten avvikles, selv om ordningen viderføres.

4.3.10 STATLIG BOSTØTTE OG KOMMUNAL SOSIALHJELP

Husbankens 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.

boutgiftstaket er for lavt

..og rammer særlig barnefamilier

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 nettoformue²².

Godkjent boutgift er en kritisk faktor i dagens ordning. Når de faktiske husleiene i markedet overstiger de grenser Husbanken har satt, gir dette en systematisk underdekning i ordningen. Eksempelvis vil en enslig forsørger med to barn og uføretrygd måtte betale kr 11 163 kroner selv av en husleie på kr 12 050 kroner²³. Tabell 19 under viser under viser at denne underdekningen mellom godkjent boutgift og husleier i markedet øker med boligens størrelse. Rådmannen konstaterer at dette spesielt rammer barnefamilier siden disse følgelig behøver en større bolig.

Tabell 19: Husbankens bostøtte – godkjent boutgift, gjennomsnittlig husleie og underdekning

Antall husstandsmedlemmer	Typisk boligbehov	Godkjent boutgift Husbanken	Gjennomsnittlig husleie	Underdekning
1 person	1-roms	6 689	7 650	961
2 personer	2-roms	7 361	9 750	2 389
3 personer	3-roms	8 032	12 050	4 018
4 personer +	4-roms	8 704	14 150	5 447
5-roms	5-roms	9 375	16 500	7 125

**Husleie for 5-roms finnes ikke i statistikken og er ekstrapolert ved avstanden mellom 3-4 roms
Kilde: Husbanken (godkjente boutgifter), Statistisk sentralbyrå, leiemarkedsundersøkelsen (husleie)*

Andelen bostøttemottakere med faktiske boutgifter over godkjent boutgift har hatt en årlig økning i de siste tre årene. Mens 66 prosent hadde en faktisk boutgift som oversteg boutgiftstaket i 2014, hadde dette steget til 77 prosent i 2017.

Den statlige bostøtteordningen er per i dag ikke et godt nok supplement til husstander som har lave inntekter og høye boutgifter. For en storby som Trondheim må denne ordningen forbedres hvis målet er å sikre familier, og særlig barnefamilier, med lav inntekt tilstrekkelige midler til livsopphold. I dag er løsningen å holde levekostnadene under normene for sosialhjelp eller søke om økonomisk sosialhjelp. Det er ikke ønskelig at flere mottar økonomisk sosialhjelp. Rådmannen mener at Trondheim kommune bør anmode statlige myndigheter om å heve grensene for godkjente boutgifter slik at de kommer i et bedre samsvar med de faktiske husleiene i leiemarkedet.

4.3.11 SOSIALHJELP SOM HUSLEIESTØTTE

sosialhjelp kompenserer for svakheter i bostøtten

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.

I punkt 3.3.10 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 20 under viser utbetalinger i sosialhjelp til husleiestøtte og husbankens bostøtte for perioden 2013-2017.

Tabell 20: Støttebeløp (avrundet til nærmeste mill kr) og antall mottakere for hhv Husbankens bostøtte og sosialhjelp for til husleie perioden 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Husbankens bostøtte				
- beløp	138	136	138	133
- antall mottakere	5 625	5 588	5 750	5 851
Sosialhjelp til dekning av husleie				
- beløp	79	90	92	105
- antall mottakere	3 014	3 115	3 134	3 241

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

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 relevant:

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

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 utleier krever spesielt høy leie (risikopremie). Dersom sosialhjelpens boutgiftgrenser er lave i forhold til gjengse markedspriser, kan dette gjøre det vanskeligere for gruppen å skaffe og beholde en bolig.

Tabell 21 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 20-30 prosent høyere enn de øvre grenser som følger av sosialhjelpssatsene.

Tabell 21: Sosialhjelpssatser (høyeste godkjente boutgift) og gjennomsnittlig husleie

	Sosialhjelps – satser	Husleie gj.snitt
Hybel eller kollektiv (Enslige under 25 år uten barn)	4 600	--
1-roms leilighet (Enslige over 25 år / par under 25 år uten barn)	5 800	7 650
2-roms leilighet (Husstander med 1 barn / par over 25 uten barn)	7 800	9 750
3-roms leilighet (Husstander med 2 små eller 1 større barn)	9 100	12 050
4-roms leilighet (Husstander med 3-4 barn)	11 800	14 150

*Kilde: Trondheim kommunes satser for sosialhjelp pr 1.1.2018. OG Statistisk sentralbyrå
Leiemarkedsundersøkelsen 2017 (husleie)*

Trondheim hadde en ordning med kommunal bostøtte for noen år siden. Denne ordningen ble avvirket på grunn av lite bruk og mye administrasjon. Kommunen bør først og fremst anmode statlige myndigheter om å forbedre bostøtteordningen i Husbanken. Kommunen må parallelt vurdere om det er hensiktsmessig å innføre en kommunal bostøtteordning som et supplement til Husbankens ordning. En slik ordning bør bygge på Husbankens ordning slik at forvaltningen av den blir enkel, eksempelvis innføre økt godkjent boutgift for enkelte grupper.

4.3.12 SAMMENDRAG OG MÅL FOR BOLIGMARKEDENE OG BOLIGETBLERING –

status i eiemarkedet

I Trondheim eier 68 prosent av alle husstander egen bolig. Rådmannen mener at selveie er en målsetting i norsk boligpolitikk til gunst både for samfunnet som helhet og for den enkelte. Herunder er det viktig at selveie ikke bare blir forbeholdt de mest kjøpesterke, men at også vanskeligstilte skal kunne eie sin egen bolig. Det er derfor bekymringsverdig at stadig flere unge blir avhengig av økonomisk bistand fra familien for å kunne kjøpe egen bolig. Et annet urovekkende forhold har vært den sterkt økende boligpris- og gjeldsveksten, men som nå synes å avta. Boligprisveksten har vært størst for eneboliger og rekkehus. På grunn av lav rente ser det imidlertid ut til at husstander som har klart å komme seg innenfor eiermarkedet ikke har spesielt høye boutgifter.

startlånet

Startlånet er etter rådmannens syn et 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 bred ordning for etablerere slik den var tidligere.

beboerkjøp videreføres, men uten rabatt

Rådmannen mener at beboerkjøp 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 i denne og nesten ingen kommer ikke tilbake som kommunale leietakere. Rådmannen foreslår derfor at ordningen som sådan videreføres. Imidlertid kan det oppfattes som prinsipielt uheldig at kostnaden med rabatten på kr 50 000 veltes over på alle leietakere i kommunale utleieboliger. Det kan ikke dokumenteres at rabatten gir effekt i form av flere salg. Rådmannen foreslår derfor at rabatten avvikles.

status i leiemarkedet

Husleieprisene begynte i 2015 å stagnere. Omfanget av leieboliger synes som godt og leieprisene virker moderate. Det er sannsynlig at studentsamskipnadens boligbygging i de senere årene har medvirket til bedring i tilbudet av utleieboliger generelt. Utfordringene i leiemarkedet er primært knyttet til at utleieboliger generelt sett er i en dårligere tilstand og at den profesjonelle utleiesektoren er liten.

profesjonell utleie

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 også i Trondheim og rådmannen vil se ordningen i sammenheng med kommunens plan for anskaffelse av kommunale boliger

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 i motsetning til sosialhjelpen som er å regne som en knapp kortidsnorm. Det virker derfor lite hensiktsmessig at bostøtten aksepterer lavere boutgifter (husleie) enn det sosialhjelpen gjør. Andelen bostøttemottakere med boutgifter over boutgiftstaket har økt vesentlig de tre siste årene. Dette gjelder særlig for de største boligene og følgelig rammer dette særlig barnefamilier, herunder enslige forsørgere. Rådmannen mener derfor at staten bør anmodes om å heve boutgiftstaket slik at dette står bedre i samsvar med de faktiske husleiene i markedet.

studentboliger

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. Rådmannen mener derfor at kommunen skal støtte Studentsamskipnadens mål om å huse 20 prosent av byens studenter

som per tiden utgjør ca 37 000. Kommunen bør i den forbindelse fortsatt dokumentere og formidle et behov for tilskudd overfor statlige myndigheter.

boliger for eldre

Beboereide omsorgsboliger er et viktig virkemiddel for bosetting av eldre med et omsorgsbehov. Rådmannen vil prioritere formannskapetets vedtak fra 2017 om å fremme videreføring av kommunens tilvisningsrett i tilfeller der denne utløper på tid. Når kommunen initierer bygging av nye omsorgsboliger skal tilvisningeretten være varig. Omsorgsbolig særskilt tilrettelagt for heldøgns omsorgstjenester er et godt supplement til sykehjem og tjenestetilbudet gis på tilsvarene nivå.

boliger for personer med utviklingshemming

Selvbestemmelse i valg av bosted og muligheten til å ta del i den kapitalvekst som følger med det å eie egen bolig, er en selvfølge for de fleste. Rådmannen mener at personer med utviklingshemming også skal gis mulighet til å eie bolig. Gruppen må derfor prioriteres både når det gjelder finansielle virkemidler og rådgivning.

Forslag til vedtak:

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.

Strategier:

Startlån skal brukes aktivt for å hjelpe flere vanskeligstilte inn på boligmarkedet.

Ordningen der leietaker i kommunal utleiebolig i borettslag eller seksjonssameie kan kjøpe sin bolig til takstpris videreføres, men uten gjeldende rabattordning på kr 50 000.

Formannskapetets vedtak av 7.3. 2017 om å tilby Husbankens grunnlån for å fremme profesjonell privat utleie skal iverksettes. Ordningen skal prioriteres i nye transformasjonsområder og inngå i program for kommunale boliger.

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

Trondheim kommune støtter Studentsamskipnaden (Sit) sin ambisjon om 20 % studentboligdekning. Kommunen mener at finansiering av studentboliger er et statlig ansvar og vil medvirke til at Sit oppnår statlig finansiering gjennom å dokumentere og formidle et behov for tilskudd overfor statlige myndigheter.

Når Trondheim kommune initierer bygging av beboereide omsorgsboliger finansiert med investeringstilskudd fra Husbanken skal prisreguleringen og kommunens tilvisningsrett være tidsubegrenset.

Levekår:

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

sterke hensyn for en sosial miks politikk

nabolagseffekter

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

innvendinger

Rådmannen har laget et eget notat som gjengir ulike bolig og levekårsdata og som samtidig omhandler sammenhengen mellom byutvikling og levekår (vedlegg 3). Innholdet i dette kapittel er i noen grad basert på dette vedlegget og her vises også til tabeller i samme vedlegg.

4.4.1 BEGRUNNELSER FOR EN SOSIAL MIKS POLITIKK

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 levekårsutjevning seg om å unngå opphopning av levekårsproblemer som fører til at beboere opplever seg utsatt for vold, innbrudd eller andre kriminelle handlinger. En ensidig demografisk sammensetting kan skape ulike bomiljøutfordringer. Eksempelvis kan mange unge på ett sted føre til at området får stor gjennomtrekk og ustabil bomiljø. For nyankomne innvandrere kan et sammensatt nabolag utgjøre en viktig arena for integreringen. Rettferdighetsargumenter tilsier også at befolkningen skal ha en mulighet til å påvirke valg bosted, uten at økonomi, funksjonsnivå eller andre kjennetegn skal være avgjørende.

Begrepet "nabolagseffekter" står sentralt i levekårsforskningen og er en begrunnelse for geografisk baserte levekårsutjevninger. 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. Noe forskning på området tyder dessuten på at nabolagseffekter er relevante først når levekårsproblemer i nabolaget får et betydelig omfang.

Det verserer imidlertid en del innvendinger mot at det offentlige skal drive med geografisk basert levekårsutjevning. For det første kan det hevdes at det er en kvalitet at en by har ulike typer av områder som byr på hvert sitt særpreg og unike opplevelser. For det andre kan tenkes at vanskeligstilte kan føle seg fremmedgjort ved å bo i nabolag

med ressurssterke mennesker. For det tredje kan tiltak for å fremme sosial miks kan ha en økonomisk kostnad for det offentlige, eksempelvis dersom kommune kjøper dyre boliger i høyinntektsområder for å bosette vanskeligstilte.

byutviklingen er helt sentral

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 flytteprosessen og får dermed betydning for dannelsen demografiske, etniske og sosioøkonomiske segregasjonsmønstre. Her har kommunen 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 4.4.4). Det er også antatt at opprusting av et område eller etablering av attraksjoner kan tiltrekke seg ressurssterke mennesker.

..men også lokalisering av bolig- og tjenestetilbud teller

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 4.4.6). 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. Rådmannen ønsker å løfte levekårsperspektivet ytterligere i nærværende boligpolitiske plan. I mangel av oppdaterte data har rådmannen derfor innehentet noen data om bolig- og levekår og samtidig sett på noen sammenhenger mellom byutvikling og levekår (jf vedlegg 3). Rådmannen planlegger å utarbeide en ny levekårsundersøkelse i løpet av 2019. Etter rådmannens syn er det viktig at en ny levekårsundersøkelse innrettes slik at den får relevans for bolig- og byutviklingspolitikken. Videre oppfatter rådmannen 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. Rådmannen vil prioritere deltakelse i dette prosjektet.

4.4.2 GEOGRAFISKE ULIKHETER I DEMOGRAFI OG LEVEKÅR I TRONDHEIM

ulikheter innenfor ulike nivå

Fordelingen av levekår i Trondheim ble i kommunens forutgående levekårsundersøkelser (i 2000 og 2011) beskrevet som et lappeteppes 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

Tidligere undersøkelser har vist at inntekt er en viktig

på levekår

leveårsindikator siden den er grunnlag for å skaffe seg materielle goder, den samvarierer sterkt med andre leveårsindikatorer. I byutviklingsammenheng er inntekt relevant siden denne er bestemmende for hvor folk har råd til å kjøpe bolig.

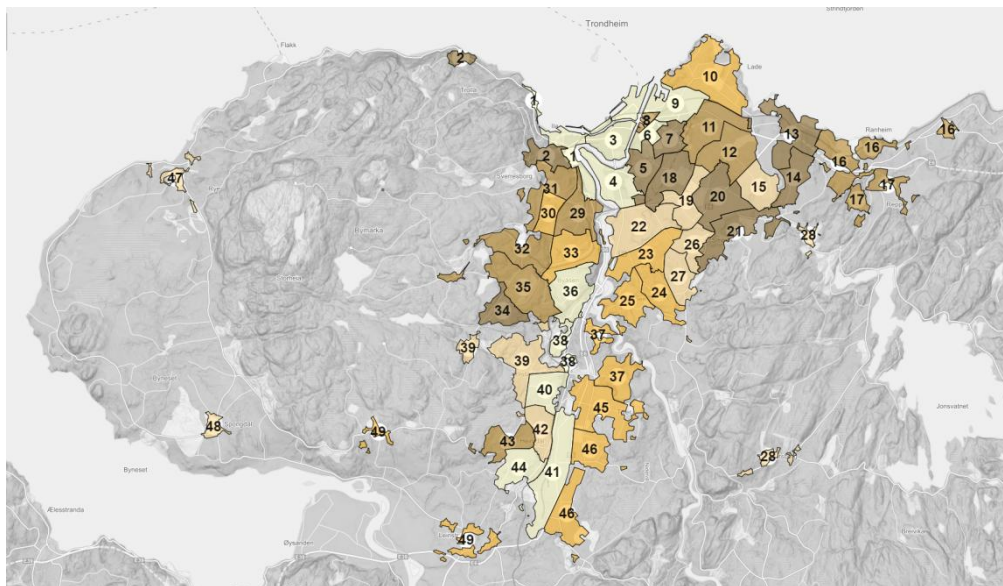
store inntektsforskjeller

Tabell 22 under viser et stort spenn i personinntekt inntektsåret 2015 for menn 35-60 år. Det er særlig sentrumsområdene som har lave inntekter. Et bekymringsmessig trekk er at sentrumsområdene i de siste 10 år har vist en negativ tendens i forhold til de andre områdene (jf vedlegg 3, tabell 6). Lave inntekter i sentrum kan i utgangspunktet synes som et paradoks siden boligprisene og husleieprisene her ligger på et høyt nivå (jf vedlegg 3, tabell 17 og 20). Lave inntekter i sentrum må nok forklares ut fra at sentrum har et stort innslag av utleieboliger generelt, kommunale utleieboliger, små boligstørrelser og mange husstander med flyktningbakgrunn (jf vedlegg 3, tabell 15, 25, 2 og 10)

Tabell 22: 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 -Hoem	430	32	Ugla	455	5	Singsaker	504
36	Hallset	368	39	Flatåsen	402	37	Sjetne -Okstad	431	8	N Elvehavn	459	18	Berg-Tyholt	507
41	Breidablikk	376	48	Spongdal	412	23	Nidarvoll	437	43	Åshe -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 (jf vedlegg 3, tabell 10). Også på overordnet nivå er det ulikheter; områdene 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 vedlegg 3, 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 vedlegg 3, tabell 11).

mindre andel barn i sentrum

Større barn (6-18 år) utgjør en liten andel i det området som i vedlegg 3 er benevnt "Utvidet sentrum" (4,7 % mot snittet 13,2 %), og andelen har vært særlig synkende her i de siste 10 årene (jf vedlegg 3, tabell 8). Tall for levekårssonene viser tydelig at barnefamilier heller bosetter seg i levekårsområder med småhusbebyggelse i stedet for i blokkområder (jf vedlegg 3, 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 vedlegg 3, tabell 18 og 19). Noe uventet er det bare en viss positiv sammenheng mellom boligpriser blant levekårssoner og hva folk i sonene tjener (vedlegg 3, 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 vedlegg 3, 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 tomter 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 bekymringsmessig siden tilførsel av nye boliger kan bidra til oppturer i levekårsutsatte områder.

4.4.3 SOSIAL BÆREKRAFT OG BOLIGKVALITETER

fortetting – sosial ulikhet

Bygging av ulike typer leiligheter i nye boligområder vurderes på generelt grunnlag å bidra til et sosialt mangfold (jf pkt 4.5.4). I litteraturen blir det imidlertid påpekt at fortetting kan bidra til å reprodusere sosial ulikhet i den grad at mindre kjøpesterke grupper

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.

presses ut av bydeler som skal bli nye og attraktive gjennom fortetting og transformasjon (NIBR 2017:2). 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.

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*. I dag finnes det imidlertid ikke juridiske eller økonomiske ordninger som kommunen kan benytte for å oppnå rimeligere eieboliger, 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-, bo og nærmiljø-
kvaliteter*

Rådmannen 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 ca halvparten eller mer i levekårssonene Midtbyen, Øya-Elgester, Bakklandet-Møllenberg og Lademoen, men også i randsonen rundt disse områdene utgjør leieboligene typisk en tredjedel av alle boliger (jf vedlegg 3, tabell 15). I tillegg eier kommunen selv utleieboliger i samme områder. Leieboliger er oftere gamle hus og er gjerne i dårligere forfatning enn eide boliger. Rådmannen foreslår i punkt 4.4.6 bruk av grunnlån for å medvirke til bygging av utleieboliger i profesjonell regi. Rådmannen 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.

*politisk vilje til å styre
gjennom arealplaner*

4.4.4 BOLIGER OG BEFOLKNINGSSAMMENSETNING

Som nevnt i punkt 4.5.1 er faktorer som boligpriser, boligtyper, eieformer og beliggenhet bestemmende for flytteprosessen og får derav betydning for dannelsen av demografiske, etniske og sosioøkonomiske segregasjonsmønstre. Kommunen kan som

KPA (2012-2024) – Bestemmelse til arealformål § 29.1: Det skal vektlegges varierte bygningstyper og boligstørrelser ut fra en vurdering av tilliggende områders boligstruktur. Befolknings- og levekårsdata skal legges til grunn ved vurdering av boligsammensetning.

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. Rådmannens utgangspunkt er at bestemmelsen hviler på en politisk vilje om å styre den sosialdemografiske fordelingen i Trondheim gjennom boligbyggingen. Etter rådmannens syn er det imidlertid noen utfordringer med å praktisere denne bestemmelsen etter dens ordlyd.

-mangler overordnet føringer

Etter rådmannens syn er det uavklart hvilken overordnet målsetting det skal styres mot. Jamfør diskusjonen i punkt 4.5.1 er dette 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 er at Trondheim som nevnt i punkt 4.5.1 sin levekårsundersøkelse fra 2011 begynner å bli utdatert, særlig sett hen til 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 Trondheims 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. I følge evalueringen av boligprogrammet har det ikke blitt større andel småboliger i Midtbyen, mens andelen har økt i sentrumssonen som omkranser Midtbyen (jf vedlegg 2, pkt 3.1.3).

..gode erfaringer fra Oslo

Til sammenlikning 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 rådmannens syn virker en slik overordnet norm mer hensiktsmessig enn å måtte foreta individuelle avklaringer fra sak til sak slik som i dag.

familievennlige 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. Rådmannen erfarer at dette i liten grad skjer. Boligprisene er lavere jo lavere etasje boligen ligger i (SINTEF 2007). 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 rådmannen at KPA ved kommende rullering bør vurdere en bestemmelse som i tilknytning til den foreslåtte leilighetsfordelingsnormen som angir hvor stor andel av familieboligene som skal ligge på bakkeplan.

4.4.5 ET SAMLET NTNU-CAMPUS OG STUDENTBOSETTING

hvor bor studentene?

Den siste undersøkelsen som stedfester hvor studenter bor i Trondheim er Asplan Viak sin undersøkelse for 2013. På basis av bearbejdede rådata fra undersøkelse har rådmannen gjort et anslag på hvor stor andel studentene utgjør av den totale befolkningen innenfor de ulike levekårssonene og dette er fremstilt i tabell 23 under:

Tabell 23: Studenter som andel av befolkningen blant levekårssoner - 2013

LAVEST			NEST LAVEST			MIDDELS			NEST HØYEST			HØYEST		
Nr	Sone	%	Nr	Sone	%	Nr	Sone	%r	Nr	Sone	%	Nr	Sone	%
48	Spongdal	1,1	39	Flatåsen	3,2	32	Ugla	5,6	31	Sverresborg	8,1	1	Nardo	23,5
47	Rye	1,5	43	Åshe.-Lundås.	3,7	25	Fossegrenda	5,7	14	Ø. Charlottenl.	8,1	22	Ila	23,6
49	Nypvang	2,2	38	Romolslia	3,8	27	Risvollan	6,0	23	Nidarvoll	11,2	5	Singsaker	24,3
44	Kattem	2,2	37	Sjetne.-Okstad	3,8	30	Nyborg	6,0	21	Stokkan	12,3	8	N. Elvehavn	26,8
28	Bra.brg.-Jonsv.	2,6	34	Stavset	4,1	13	N. Charlottenl.	6,5	29	Havste.-Stavn.	12,9	18	Berg-Tyholt	29,4
40	Saupstad	2,7	16	Ranheim	4,2	33	Munkv.-Hoem	6,5	11	Strindheim	16,0	19	Moholt	32,6
45	T eller nord	2,8	35	Kystad	4,5	24	Stubban	6,9	7	Rosenborg	17,8	6	Bakkl.-Møllenb.	33,9
41	Breidablikk	3,0	36	Hallset	4,6	10	Lade	7,4	20	Åsva.-Angeltr	18,2	3	Midtbyen	35,0
42	Heimdal	3,1	17	Reppe-Vikås.	4,6	12	Bromst.-Lean.	7,7	26	Oth.br.-Vestlia	19,2	4	Øya-Elgeseter	47,7
46	Tiller sør	3,1	15	Brundalen	5,2	2	Ham.brg.-Trol.	8,0	9	Lademoen	22,7			

Trondheim:15

Kilde: Statistisk sentralbyrå, befolkningsstatistikk, pr 1.1. 2013
 Kilde: Studenter: Asplan Viak, stedfestelse av studenters bosted 2013
 Antall befolkning: 179 692. Antall studenter: 26 842

Regjeringen besluttet den 19.1.2018 at NTNU skal utvikles videre som *Gløshaugen* 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 over sommeren 2018.

..vil påvirke student-
bosettingen

Samlokaliseringen av NTNU vil påvirke studentenes geografiske bosettingsmønster. I følge NTNU samfunnsforskning sin undersøkelse "Studentbosetting i Trondheim kommune" fra 2006 fremkommer det at det er 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 (NTNU 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

..med en enda sterkere
gravitasjon mot Gløshaugen

På basis av Asplan Viak sin studentundersøkelse fra 2013 har rådmannen simulert flyttekonsekvenser dersom studentene på Dragvoll, Tunga og Rotvoll skulle anta samme bosettingsmønster som Gløshaugen-studentene (jf vedlegg 3, 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 i området. Resultatene fra denne simuleringen viser at levekårssonen Øya-Elgester vil få den største tilflyttingen med 1 172 studenter. Men også Moholt, Berg-Tyholt, Nardo og Singsaker får til sammen 1699 studenter.

bomiljøkonsekvenser

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

*studentboliger ut fra
sentrum – neppe aktuelt*

I siste boligpolitiske plan ble vedtatt at det skulle utredes studentboliger lenger vekk fra byen. Rådmannen oppfatter at det ikke har vært aktuelt for studentsamskipnaden å bygge lenger ut fra byen og det er nok tvilsomt om også andre vil satse på perifert beliggende studentboliger.

områdeløft mot hyblifisering

Områdeløftmetodikken 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. I Trondheim har vi erfaringer med områderettet innsats gjennom Områdeløft Saupstad-Kolstad, som er et samarbeid mellom kommune, stat (Husbanken) og lokalsamfunn.

Rådmannen foreslår at områdeløftmetodikken bør utprøves i områder med særlig høy andel studenter, bruke ett område som en pilot. 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.

kommunale utleieboliger

Segregering av kommunale utleieboliger kan skje på ulike nivå, blant annet innenfor:

- levekårszone
- grunnkrets
- bygg

4.4.6 LOKALISERING OG BRUK AV KOMMUNALE UMLEIEBOLIGER

Forekomsten av kommunale utleieboliger er meget relevant i levekårsammenheng, 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 tabell 24 under er det en stor variasjon mellom andelen kommunale utleieboliger blant de ulike levekårszonene. De kommunale utleieboligene er spesielt konsentrert til sentrumsområder og i drabantbyene i sør.

Tabell 24: Kommunale utleieboliger som andel av alle boliger 1.1. 2017.

LAVEST			NEST LAVEST			MIDDELS			NEST HØYEST			HØYEST		
Nr	Sone	%	Nr	Sone	%	Nr	Sone	%	Nr	Sone	%	Nr	Sone	%
8	N elvehavn	0	26	Oth br -Vestlia	1,0	39	Flatåsen	2,2	3	Midtbyen	4,2	10	Lade	6,0
28	Bra brg -Jonsv	0	25	Fossegrenda	1,1	20	Åsva -Angeltr	2,3	42	Heimdal	4,2	44	Kattem	6,3
47	Rye	0,1	37	Sjetne -Okstad	1,2	30	Nyborg	3,0	38	Romolslia	4,6	1	Ila	7,1
49	Nypvang	0,4	17	Reppe-Vikås	1,5	22	Nardo	3,1	11	Strindheim	4,6	6	Bakkl -Møllen	7,1
7	Rosenborg	0,4	14	Ø Charlottenl	1,5	41	Breidablikk	3,2	31	Sverresborg	4,6	4	Øya-Elgeseter	7,6
2	Ham brg -Trol	0,5	19	Moholt	1,6	46	Tiller sør	3,4	36	Hallset	5,1	33	Munkv -Hoem	7,9
5	Singsaker	0,6	32	Ugla	1,7	29	Havste -Stavn	3,4	16	Ranheim	5,4	15	Brundalen	9,5
43	Åshe -Lundås	0,6	21	Stokkan	1,8	23	Nidarvoll	3,5	45	Tiller nord	5,4	40	Saupstad	9,9
24	Stubban	0,8	13	N Charlottenl	1,8	48	Spongdal	3,6	12	Bromst -Lean	5,6	9	Lademoen	11,7
18	Berg-Tyholt	0,9	34	Stavset	2,1	35	Kystad	3,7	27	Risvolla	6,0			
Trondheim 4,1														

Kilde alle boliger: Lokal matrikkel 1.1.2017, bearbejdet av Trondheim kommune 16.1.2017
 Kilde kommunale boliger: Trondheim kommunes boligforvaltningssystem (BOEI), 1.1.2017, bearbejdet 26.1.2017

Levekårssoner tilslører lokale variasjoner

- grunnkretsnivå

-store leielighetskompleks

I siste boligprogram ble det ut fra levekårshensyn vedtatt ikke å øke andelen kommunale 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. Dernest 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 vedlegg 3, tabell 27). Trondheim kommune eier en del mellomstore bygg (10-29 boliger). Halvparten av disse er førkrigsbebyggelse og mange av disse ligger i sentrumsområdene.

inntekt

For å oppnå sosial miks er det hensiktsmessig å lokalisere kommunale utleieboliger i områder som ikke kommer dårlig ut på sosioøkonomiske variabler som inntekt. Dess flere kommunale utleieboliger det er i en levekårsone dess lavere er folks inntekter. En økning i andelen kommunale utleieboliger blant levekårssonene fra 1 til 10 prosent gir en reduksjon i årlig personinntekt for menn 35-60 år på kr 100 000 (jf vedlegg 3, tabell 27). Nærværet av de kommunale leietakerne har også selvfølgelig 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 kr 35 000 til kr 63 000 (vedlegg 3, tabell 18). Ser vi alle kommunale utleieboliger under ett, finner vi en svak tendens til at boligprisene blir lavere dess flere kommunale boliger det er i området (vedlegg 3, figur 28). Kommunale utleieboliger utgjør en høy andel i sentrumsområdene der prisene er høye, men i motsatt retning trekker de kommunale utleieboligene i sør der prisene er lave.

kommunale familieboliger

Familiebolig er 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 4.5.1 er det vist til at området som barn vokser opp i kan få betydning for senere livssjanser gjennom såkalte *nabolageffekter*. Rådmannen 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 vedlegg 3, tabell 29). Dette er i 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 ikke tidligere ikke var hensiktsmessig.

flyktningboliger

Flyktning regnes som en person som fyller kravene til å få beskyttelse (asvl) i Norge.

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 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 kjøp og salg av kommunal utleiebolig og tildelingspraksis har kommunen en direkte påvirkning på hvor flyktninger bosettes. En gjennomgang av kommunale leietakere med flyktningbakgrunn viser at disse bor i kommunale boliger der gruppen allerede er høyt representert (jf vedlegg 3, tabell 32). Kommunens bosettingspraksis har med dette en viss etnisk segregerende effekt. Oslo bystyre vedtok i 2017 en strategi for flyktninger med kriterier som bl.a. innebærer at bydeler som har en lav andel innvandrere skal få et større ansvar for å bosette nyankomne flyktninger. Rådmannen

mener at det kan være hensiktsmessig å se hen til tilsvarende prinsipper også for Trondheim.

*utpekingsrett til arealer
fastsatt i KPA*

Kommunen kan over tid ha vekslende mulighet til å fremskaffe areal til boligsosiale forhold, herunder til kommunale utleieboliger. Plan- og bygningsloven gir hjemmel til at kommunen kan avmerke i kommuneplanen hvor den ønsker å kjøpe seg inn i utbyggingsprosjekter. En bruk av utpekingsretten i arealdelen må sees på bakgrunn av kommunens boligsosiale ansvar og mål om jevn sosiodemografisk fordeling innenfor kommunen.

4.4.7 SAMMENDRAG OG MÅL FOR GEOGRAFISK FORDELING AV LEVEKÅR OG INTEGRERING

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 mikspolitikk og hvor langt myndighetene skal gå for å påvirke markedet og individers bosettingsmønster. Levekårsdata er en viktig premis for kommunens boligpolitikk og arbeid med å fremskaffe dette må etter rådmannens mening prioriteres. Når ny levekårsundersøkelse foreligger skal boligpolitikken være et viktig redskap for geografisk levekårsutjevning.

leilighetsfordelingsnorm

Gjeldende bestemmelse i kommuneplanens arealdel om en variert boligstruktur og varierte boligstørrelser har etter rådmannens syn sin svakhet i at den er rundt formulert. Rådmannen foreslår derfor at det foretas en drøfting i forbindelse med rullering av kommende KPA 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.

studentbosetting

Samlokaliseringen av NTNU til ett campus vil påvirke studentbosettingen 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. Rådmannen mener at dette best kan skje ved å legge opp til attraktive sentrumsnære studentboliger i profesjonell regi. Etter rådmannens syn er dette det sterkeste virkemiddelet for å demme opp mot uønsket hyblifisering. Videre

foreslår rådmannen at områdeløftmetodikken som kommunen har utviklet, utprøves i områder med særlig høy andel studenter.

kommunale utleieboliger

Ettersom leietakere i kommunale boliger ofte har ulike levekårsutfordringer har lokaliseringen av kommunale utleieboliger en stor betydning. Det er derfor 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 bør ha en gjennomgang av boligmassen med hensyn til levekårs- og bomiljømessige implikasjoner av boligens fordeling i byen. Videre fremkommer det at kommunen bosetter flyktninger i områder der gruppen er relativt høyt representert fra før. Rådmannen bør i stedet etterstrebe en tildelingspraksis at flyktninger tildeles boliger i områder der disse er andelsmessig lavt representert. Siden lokalisering av de kommunale boligene legger føringer for bosettingen må levekårshensyn vektlegges når kommunen anskaffer og avhender boliger.

utpekingsrett

Rådmannen 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. Rådmannen vil derfor anbefale at det ved neste rullering av kommuneplanens arealdel vurderes innarbeides en slik hjemmel.

Forslag til vedtak:

Mål for geografisk fordeling av levekår og integrering

Boligpolitikken skal være et viktig redskap for geografisk levekårsutjevning.

Strategier:

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

Trondheim kommune skal medvirke til at det bygges sentrumsnære studentboliger. Områdemetodikken skal utprøves som en pilot i ett område med særlig høy andel studenter og eventuelt senere iverksettes i andre områder av byen.

Trondheim kommune sin anskaffelsesstrategi for kommunale utleieboliger skal i sterkere grad enn før ivareta levekårshensyn. Tildeling av boliger for flyktninger bør skje i områder der de er andelsmessig lavt representert fra før. Barnefamilier skal tilbys bolig i områder hvor det ikke er kjent bomiljøproblematikk

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

Etter rådmannens syn er de følgende punkter vurderingstema som bør inngå i kommunens anskaffelsesstrategi for kommunale utleieboliger (program for kommunale boliger.)

4.5.1 BEGRUNNELSER FOR AT KOMMUNEN SKAL DISPONERE UMLEIEBOLIGER

Kommunalt disponerte utleieboliger er boliger som kommunen disponerer for utleie til sine innbyggere.

begrunnelser for å skaffe kommunale utleieboliger

Kommunale utleieboliger er boliger som kommunen tildeler til særskilt vanskeligstilte på boligmarkedet etter forvaltningsvedtak basert på retningslinjer vedtatt i bystyret 15.12.2011. Trondheim kommune disponerte per 31.12.2017 i alt 4 069 kommunale utleieboliger.

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

- Noen beboere trenger spesialtilpassede boliger som ikke finnes i markedet. Det kan påløpe betydelige kostnader med å tilpasse boligene. Ofte kan det være hensiktsmessig å tilpasse slike boliger under bygging.
- Noen beboere kan ha behov for omsorgstjenester i et slikt 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 helsemessige eller økonomiske årsaker.
- Med kommunalt disponerte boliger er det mulig å oppnå en annen geografisk spredning av beboerne enn dersom beboeren selv skulle finne frem til et leieforhold. 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 (risikopremie) som kan bli 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.
- Boliger har historisk sett hatt god prisutvikling og er en gunstig investering for kommunen, men som først får relevans dersom kommunen foretar et nedsalg av sine boliger.

4.5.2 MÅLGRUPPER OG BOLIGTYPEBEHOV

boligsøkere generelt

Søkere til kommunal utleiebolig er personer som er særskilt vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette omfatter kommunens innbyggere med lav inntekt, særskilte boligbehov, helseutfordringer og flyktninger. Arbeidsinnvandrere anses ikke som vanskeligstilte på boligmarkedet og fyller ikke kravet om opphold i landet, og vil derfor ikke bli prioritert for kommunal bolig.

Det ble foretatt en kartlegging av bostedsløse sist i 2016. Denne viser at antallet bostedsløse har gått ned i de fire største byene i Norge²⁴. Årsaken til reduksjonen av antallet bostedsløse i Trondheim er blant annet en bedring av det private leiemarkedet de siste årene. Videre har kommunen jobbet aktivt med å bistå boligsøkere med å skaffe bolig i det private boligmarkedet. Stor utbygging av studentboliger i Trondheim har bidratt til å friggi boliger i utleiemarkedet.

Bystyret vedtok den 15.12.2011 nye retningslinjer for søknadsbehandling og tildeling av kommunal utleiebolig. Retningslinjene hevet terskelen for å bli tildelt utleiebolig, til å gjelde de mest vanskeligstilte på boligmarkedet. De som kan dra nytte av andre boligvirkemidler, eksempelvis startlån eller leie på det private boligmarkedet gis avslag på søknad på kommunal bolig. I tillegg har det vært en satsing på råd og veiledning om det private boligmarkedet, både leie og kjøp samt andre boligvirkemidler som statlig bostøtte og startlån. Dette bidrar til større antall utflyttinger fra kommunal bolig og større sirkulasjon i boligmassen.

Tabellen 25 under viser at antallet nye søknader er blitt noe redusert siden 2010. Nedgangen fra og med 2013 kan ha sammenheng med nye skjerpede retningslinjer for søknadsbehandling og tildeling av kommunal bolig.

Tabell 25: Antall nye søknader om utleieboliger og avslag for perioden fra 2010-2017.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nye søknader	1 143	1 059	1 033	962	940	932	1 000	1 001
Avslag andel*	46 %	42 %	44 %	41 %	38 %	38 %	34 %	48 %

Kilde: Trondheim kommune

**Avslagene er regnet som en andel av nye søknader som er behandlet.*

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

Tabell 26: Husholdningstyper som har fått innvilget kommunal bolig i 2017 – andelsmessig prosentuert i parentes

husholdninger	2017
enslige	460 (81,3 %)
enslig med barn	46 (8,1 %)
par	9 (1,6 %)
par med barn	47 (8,3 %)
annet	4 (0,7 %)
totalt	566 (100 %)

Kilde: Trondheim kommune

Husstander med innvilget søknad tildes en bolig med en nøktern størrelse ut fra antall husstandsmedlemmer. Retningslinjer for kommunale boliger sier at boligsøkere må regne med en viss trangbodhet. I veileder til retningslinjene gis det anvisninger om hvordan dette skal utøves²⁵. Kommunens boligmasse og tilgjengelige boliger på tildelingstidspunktet legger forutsetninger for hvilken bolig som tildes. 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 27 under viser hvordan rådmannen har vurdert boligbehovet til søkere med innvilget boligsøknad. Drøye 70 prosent er vurdert å ha behov for en ett eller to-roms bolig og dette gjenspeiler tabell 26 over som viser at de aller fleste er enslige.

Tabell 27: Boligbehov for husstander som har fått innvilget søknad om kommunal bolig i 2017.

Leilighetstyper	2017
1-roms	27,6 %
2-roms	43,8 %
3-roms	7,2 %
4-roms	2,3 %
5-roms +	0,4 %
Boligbehov ikke spesifisert	18,7 %
Totalt	100 %

Kilde: Boei, Trondheim kommunes bolig og eiendomsregister

Kilde: Trondheim kommune

barnefamilier

For barnefamilier er det viktig med gode praktiske boligløsninger og boliger integrert i ordinære boligområder med gode bomiljø. Med større mottak av flyktninger har antallet som har kommet på grunn av familiejenforening økt og utgjorde 212 personer i 2017. Denne økningen har ført til økt behov for flere store boliger.

Ut fra hensynet til en trygg oppvekst og nabolageffekter mener rådmannen at barnefamilier skal tilbys boliger i områder der det ikke er kjent bomiljøproblematikk.

flyktninger

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

Videreformidling av bolig skjer ved at kommunen formidler privat bolig som er skaffet gjennom kontakt med private utleiende, utleiermegler eller gjennom avtale mellom kommunen og større utleieaktører.

personer med utviklingshemming

personer med rus- og/eller psykiske problemer

Trondheim kommune har hatt en stor økning av mottak av flyktninger etter at forrige boligprogram ble vedtatt i 2011²⁶. Som en følge av større flyktningemottak, har også antallet familiegjenforeninger økt. I 2017 ble det tatt i mot 679 flyktninger, hvorav 43 var enslige mindreårige

For noen år tilbake var det å være nyankommen flyktning i Trondheim ensbetydende med det å bo i kommunal utleiebolig. Kommunens satsing på selvbosetting, videreformidling og rådgivning mot det private boligmarkedet har medvirket til at antall flyktninger i kommunale utleieboliger har vært moderat i forhold til økningen antall nybosatte²⁷ Rådmannen erfarer at disse virkemidlene treffer målgruppen godt og mener arbeidet må prioriteres fremover.

I forbindelse med bosetting av enslige mindreårige har kommunen prøvd ut ulike boformer hvor enslige mindreårige og voksne flyktninger bosettes 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 har ulike behov. Mange har behov for tjenester gjennom hele døgnet mens andre klarer seg selv eller med delvis hjelp. Som nevnt i punkt 4.4.6 har personer med utviklingshemming i dag begrensninger i å kunne bestemme selv hvor de skal bo og nasjonale føringer vektlegger selveie for målgruppen.

Rådmannen mener at kommunens hovedstrategi skal være å bistå utviklingshemmede til å kjøpe egen bolig og sørge for å gi nødvendig bistand slik at flere leiligheter kan anskaffes i samme boligområde. Ved kjøp kan boligene finansieres av startlån og etableringstilskudd fra Husbanken og egenkapital. Ved etablering av boliger i det private boligmarkedet må dette sees i sammenheng med kommunens driftsbudsjett dersom det skal etableres nye tjenestebaser.

For utviklingshemmede som trenger omfattende tjenester kan kommunale bofellesskap med heldøgns omsorgstjenester være det beste tilbudet. Rådmannen mener at nye bofellesskap bør planlegges ut fra demografisk vekst og tildeles de med størst tjenestebehov.

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

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 problematikk²⁸.

Blant bostedsløse og vanskeligstilte på boligmarkedet er personer med rusmiddelproblemer og/eller psykiske helseproblemer

overrepresentert. Antall boliger øremerket for personer med rusproblem er blitt redusert fra 176 i 2007 til 140 i 2016.

Hovedproblemet er ikke alltid bolig, men mangel på tjenester. Det gis tilbud om ordinær bolig i ordinært bomiljø og i spesielle boligtiltak øremerket målgruppen. For rusmisbrukere med spesielle varige helseproblemer kan tilrettelagt kommunal utleiebolig og egen sykehjemsavdeling for rusavhengige være aktuelle tilbud.

Det er utfordrende å skaffe boliger til personer med sammensatte behov. Tjenesteapparatet opplever spesielt utfordringer knyttet til ungdom med rus og psykiske problemer, voksne med rus og vold/utfordrende adferd og personer med både rus, psykiske lidelser og voldsproblematikk. Dette er personer som har behov for tett oppfølging og samtidig behov for skjerming fra andre beboere på grunn atferd og voldsproblematikk. Personer med rusmiddelavhengighet og atferdsutfordringer, krever både spesialisthelsetjenester og kommunale tjenester for å møte deres behov.

I mangel på boliger for ungdom med aktivt rusproblem gis det boligtilbud i botiltak sammen med eldre rusmiddelavhengige. Dette gjør det enda vanskeligere å motivere ungdommen til å bryte ut av rusmisbruket. For de som profiterer på en ordinær bolig gis slikt tilbud, men med begrenset oppfølging i boligen er det mange som mislykkes og opplever bomiljøproblemer og tap av bolig. Det er behov for et bedre utbygd bolig – og tjenestetilbud til denne gruppen.

Personer med psykiske lidelser kan nyttegjøre seg boliger i den ordinære boligmassen med ambulerende tjenester, eller boliger med stasjonære tjenester.

Enkelte beboere i kommunale boliger har behov for oppfølging i bosituasjonen. I tråd med retningslinjene for søknadsbehandling og tildeling av kommunale boliger skal det stilles vilkår om oppfølging i boligen som en forutsetning for innvilgelse av kommunal bolig, når det er kjente utfordringer/problemer.

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 bygningsloven krav om tilgjengelige boliger og private omsorgsboliger bidrar til å legge de fysiske rammene for at folk skal kunne bo hjemme med betydelig helse- og funksjonssvikt. Videre har Trondheim kommune har tatt velferdsteknologi systematisk i bruk slik at innbyggerne kan bo hjemme så lenge som mulig. En kommunal utleiebolig skal derfor ikke være førstevalget for eldre.

Utviklingen tyder på at flere vil velge bolig med muligheter for tjenester gjennom hele døgnet som alternativ til dagens sykehjem.

Bystyret vedtok den 15.6. 2017 en lokal forskrift hvor formålet er å tydeliggjøre retten til sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns omsorgstjenester (Bystyresak 151/17)

Rådmannen mener at omsorgsbolig særskilt tilrettelagt for heldøgns omsorgstjenester vil være et godt supplement til sykehjem. Dette vil gjelde både private omsorgsboliger som omtalt i punkt 4.4.5 og omsorgsboliger som kommunen kan tildele som en kommunal utleiebolig.

overordnet bomiljøarbeid

De ulike målgruppene i kommunale boliger har ulik grad av oppfølgingsbehov på individuell basis. Samtidig mener rådmannen at systemrettet bomiljøarbeid er viktig og virkningsfullt for å motvirke bomiljøproblemer.

4.5.3 BOLIGMENGDE OG FREMTIDIG BEHOV

Dekningsgraden for kommunale utleieboliger er et mål på hvor stor andel de kommunale utleieboligene utgjør av den totale boligmassen.

Det finnes ulike måter å beregne det fremtidige behovet for kommunale utleieboliger. En vanlig metode er å legge til grunn at de kommunale utleieboligene skal utgjøre en viss andel av den totale boligmassen (dekningsgrad). Forutsatt at den gjeldende dekningsgrad vurderes å ligge på et riktig nivå og at andelen vanskeligstilte ventes å forbli konstant, kan denne dekningsgraden multipliseres med prognoser for boligbygging.

I det forrige boligprogrammet ble en slik tilnærming valgt. For å opprettholde dagjeldende dekningsgrad på ca 4,5 prosent ble det utledet et anskaffelsesbehov på 65 boliger per år. Rådmannen pekte på at alternative tiltak som skulle lede inn mot andre boligløsninger enn kommunale utleieboliger, men vurderte å se en effekt av disse før det kommunale boligtilbudet ble redusert. I ettertid viser det seg at strategien med økt bruk av ikke-kommunale boligløsninger har vært vellykket. Til tross redusert dekningsgrad for kommunale boliger og et stort mottak av flyktninger, har ventelisten blitt mer enn halvert siden forrige boligprogram ble vedtatt²⁹.

Med basis i prognoser for boligbygging for perioden 2018-2030 har rådmannen beregnet nødvendig tilvekst gitt at dagens dekningsgrad på 4,1 prosent skal opprettholdes. Som det kan utledes av tabell 28 under utgjør dette 58 boliger i årlig snitt for hele perioden.

Tabell 28: *Nødvendig tilvekst av kommunale utleieboliger dersom disse skal utgjøre like stor andel av boligmassen som pr 1.1.2017*

År	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Snitt	Sum
Boligbyggbehov	1702	1587	1499	1440	1432	1411	1399	1385	1374	1357	1335	1316	1300	1426	18537
Behov kom. bolig	69	64	60	58	58	57	56	56	55	55	54	53	52	58	748

Det er lagt til grunn 4 069 kommunale utleieboliger (Kilde KOSTRA 2017), 100 829 boliger totalt (Kilde: Matrikkelen 2017) og befolkningsprognoser for Trondheim.

Det kan være krevende å treffe riktig med slike beregninger og resultatet gir ikke mer enn en pekepinn. Behovet til ulike grupper og situasjonen i markedet kan endre seg over tid. Rådmannen vil i sin strategi for boliganskaffelser komme nærmere tilbake til en mer fingradert analyse basert på de ulike gruppers boligbehov.

Det er ikke et mål i seg selv å ha mange kommunale boliger. Poenget er heller hvor mange husstander kommunen klarer å hjelpe med de boliger som kommunen faktisk har til rådighet. Siden 2016 har antall utflyttinger fra kommunale utleieboliger økt med 39 prosent og dertil flere har fått tildelt bolig³⁰. Økt sirkulasjon peker i retning av at kommunen trenger færre boliger. Imidlertid kan en målrettet og effektiv bruk av boligene bryte med hensynet til en stabil og trygg bosituasjon. Selv om leietakeren har bedret sin livssituasjon og ikke lenger fyller kriteriene for å få en kommunal bolig, kan det like fullt oppleves som belastende å måtte fraflytte sitt hjem.

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

4.5.4 ANSKAFFESESSTRATEGIER

Foruten de fysiske egenskapene ved boligene som må hensyntas ved anskaffelse, som størrelse, utforming, beliggenhet., er også valg av eierskap til de kommunalt disponerte boligene av betydning. Rådmannen ser at det behov for andre boliger enn det kommunen disponerer i dag.

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. Boliger som kommunen mer løselig formidler og der kommunen ikke kan kreve at utleieren tar i mot leietakeren medregnes ikke her. I Kommune Stat Rapportering (KOSTRA) skiller det mellom følgende tre eierformer for de kommunalt disponerte utleieboligene:

Kommunalt disponerte utleieboliger:

- Eid av kommunen selv.
- Leid inn til fremleie.
- Privat eid, der kommunen bestemmer hvem som får leie.

1. Boliger eid av kommunen selv, inklusive kommunale foretak og den andel boliger kommunen eier. 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 og stiftelser, eksempelvis opprettet av kommunen.
3. Privat eide boliger, men der kommunen regulerer hvem som får leie boliger. Vesentlig i denne sammenhengen er at kommunen selv ikke står som utleier i leieforholdet.

Tabell 29 under viser utviklingen i antall kommunale utleieboliger for perioden 2009-2017 fordelt på eierskap til boligene og korresponderer med definisjonen gitt over (1-3). Siden 2009 har det vært en liten økning i totalantallet på 38 boliger. Det var en nevneverdig reduksjon av innleide boliger (boligstiftelsen) i 2010 og

kommunens boliger i 2011, men dette har blitt kompensert med kommunens innkjøp etter den tid.

Tabell 29: Kommunalt disponerte utleieboliger i Trondheim, fordelt på eierform og inndelt etter KOSTRA sine definisjoner – 2008-2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Boliger eid av kommunen selv.	2 889	2 935	2 834	2 844	2 883	2 884	2 935	3 008	3 029
2. Boliger innleid av kommunen til fremleie.	1 109	1 016	1 026	1 025	1 025	1 020	1 021	1 015	1 015
3. Privat – kommunen regulerer hvem som skal leie.	34	35	39	29	29	23	26	27	27
Sum	4 032	3 986	3 899	3 898	3 937	3 927	3 982	4 050	4 069

Kilde: Trondheim kommune

Rådmannen legger til grunn at det skal anskaffes boliger innenfor alle tre disposisjonsformene som nevnt i tabell 29 over.

tid for omstrukturering

Som påpekt i punkt 4.5.6 er de kommunale boligene til dels geografisk segregert. Ikke alle er tilpasset fremtidens behov. Siden etterspørsel etter kommunale utleieboliger er ganske moderat ligger det til rette for å foreta eventuelle omstruktureringer av boligmassen. Salg, riving eller ombygging er prosesser som krever at beoerne må flyttes over til en annen utleiebolig, eventuelt til egen eid bolig. Kommunen må her ha en god prosess og ta tiden til hjelp. Dette er en aktivitet som i seg selv krever betydelige ressurser.

ulike strategier

Nedenfor skisserer rådmannen stikkordsmessig noe ulike strategier knyttet til omstrukturering av de kommunalt disponerte utleieboligene fordelt på eier.

kommunalt eide boliger

Etter rådmannens syn må følgende strategier vurderes for den kommunale boligmassen:

1. Kjøp av enkeltstående leiligheter eller hele hus
2. Bygging av nye boliger i egen regi for ulike målgrupper
3. Ombygging av boliganlegg
4. Riving eller sanering av boliganlegg
5. Rehabilitering av boliganlegg
6. Seksjonering av hus for salg til leietaker/andre
7. Salg av innskutte boliger i borettslag og sameier til leietaker/andre

innleide boliger

Rådmannen forutsetter at boliger bare bør innleies fra Boligstiftelsen for trygdeboliger og andre ideelle aktører. Som påpekt i forrige boligprogram erfarer kommunen at utleier har forventninger om høyere husleie når kommunen er involvert. Boligstiftelsen for trygdeboliger 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 og hvilken rolle kommunen forventer at stiftelsen kan ta i dette.

tilvisningsboliger

Trondheim kommune disponerer per i dag bare et lite knippe tilvisningeboliger og kommunens rett til å peke ut leietaker hviler i de

fleste tilfeller på statlig finansiering. Når det skaffes tilvisningsboliger via grunnlån innebærer dette at kommunen sitt behov for å eie boliger selv reduseres tilsvarende. Tilvisningsboliger vil være ordinære boliger integrert i vanlige bomiljø og derfor være egnet til å erstatte en del av kommunens innskutte boliger i borettslag og sameier.

Strategiene som beskrevet over vil bli beskrevet nærmere når rådmannen fremlegger sin anskaffelsesstrategi som del av *plan for kommunale boliger*.

4.5.5 HUSLEIEMODELLEN

Utgiftsdekkende husleie innebærer at beboernes husleie skal dekke kommunens løpende utgifter til forvaltning drift og vedlikehold, samt kapitalkostnader.

Husleien i de kommunalt disponerte utleieboligene fastsettes etter prinsippene om utgiftsdekkende husleie, slik det er vedtatt av bystyret 17.12.2009 og implementert i 2010. Modellen gjelder vel og merke bare for kommunalt eide og innleide boliger og ikke for innleide (tilvisningsboliger).

Modellen innebærer i prinsippet at kommunen verken har inntekter eller utgifter knyttet til de kommunale utleieboligene. Riktignok bidrar leietakerne til formuesoppbygning på kommunens hånd siden modellen også dekker avdrag, men denne formuesoppbygningen er bare relevant dersom kommunen skal selge ned sin boligportefølje. Husleie for hver bolig justeres individuelt slik at kvaliteter som størrelse, tilstand og beliggenhet får betydning for husleiefastsettelsen.

Markedsleie er det som vanligvis oppnås på avtaletidspunktet ved ny utleie av liknende husrom på liknende avtalevilkår

Gjengs leie er det som betales for liknende husrom på liknende avtalevilkår for alle løpende leieforhold (nye og tidligere inngåtte).

Husleiestatistikken i figur 30 under viser en økning i leieprisene i kommunale utleieboliger (blå strek) etter at utgiftsdekkende husleie ble implementert i 2010. Det er særlig økte finanskostnader som resultat av store boligoppkjøp som har vært driver i kommunens husleie. Samtidig har et stort utbud private leieboliger bremsset prisveksten for disse. Bostøttesøkere i kommunal utleiebolig betaler faktisk nå en husleie som er litt høyere enn bostøttesøkere i privat leiebolig (rød strek).

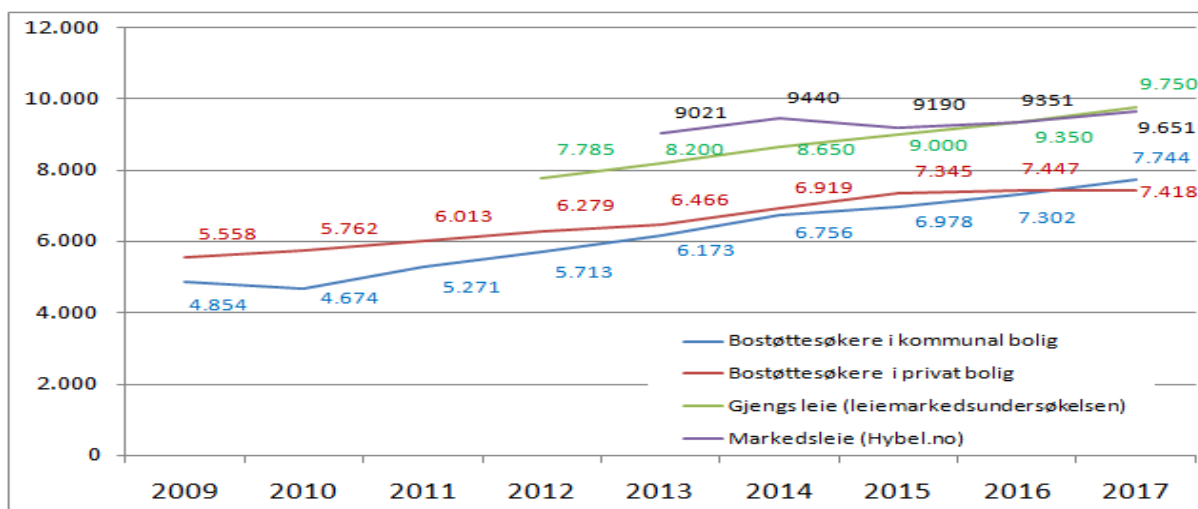
Når kommunen skal fastsette husleien i en ny leiekontrakt kan leien etter husleieloven ikke være urimelig høy i forhold til *markedsleie*. Ved kontraktsforlengelse av løpende leiekontrakt legger loven til grunn gjengs leie. Figur 30 under viser husleier for to-roms boliger i ulike markeder. Sammenliknet med de gjengse husleier som betales generelt i markedet (grønn strek) og markedsleie (lilla strek) ligger kommunens husleie ca 20 prosent lavere. Kommunen har derfor et spillerom til lovlig sett å øke husleien i en viss grad.

Det er flere kommuner som velger å benytte gjengs leie for sine utleieboliger. Dersom boligene innenfor en slik modell gir et overskudd er det mulig å benytte dette til andre kommunale tjenestetilbud. Alternativt kan overskuddet av disse midlene tilbakeføres til leietakere gjennom en kommunal bostøtteordning for

å nivellere egenbetalingen etter betalingsevne. Dette vil i så fall medføre en del administrative konsekvenser. Rådmannen legger til grunn at dagens husleiemodell ligger fast.

Samtidig kan det oppfattes som betenkelig at kommunale bostøttemottakere allerede betaler mer husleie enn private bostøttemottakere. Verdien av en slik sammenlikning av privat og kommunal leiesektor må imidlertid ikke overdrives siden det kan være systematiske forskjeller knyttet vedlikehold, standard og beliggenhet som tilsier at leieverdien er ulik i de to sektorene.

Figur 30: Husleie for 2-roms bolig i ulike leiemarkeder



Kilde: Husbanken (bostøttesøkere), Statistisk sentralbyrå (gjengs leie) og Hybel.no (markedsleie).

boliganskaffelser og husleie

Når kommunen øker antallet utleieboliger stiger utgiftene mer enn inntektene ettersom hver nye bolig har høye finanskostnader. I et kortidsperspektiv bringer de nye boligene med seg en utgift som må dekkes inn ved å øke husleiene i alle boliger. Anslag rådmannen har foretatt viser at det innenfor et kortidsperspektiv er mulig å anskaffe knappe 800 boliger før husleien overstiger gjengs leie³¹. Innenfor et lengre perspektiv er det mulig å anskaffe flere boliger i takt med at lånene blir nedbetalt uten at dette gir høyere husleie.

4.5.6 SAMMENDRAG OG MÅL FOR KOMMUNALT DISPONERTE BOLIGER

Trondheim kommunes 4 069 utleieboliger er forbeholdt husstander som er særskilt vanskeligstilt på boligmarkedet. Både søknadsmengden og antallet kommunale utleieboliger har vært temmelig 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.

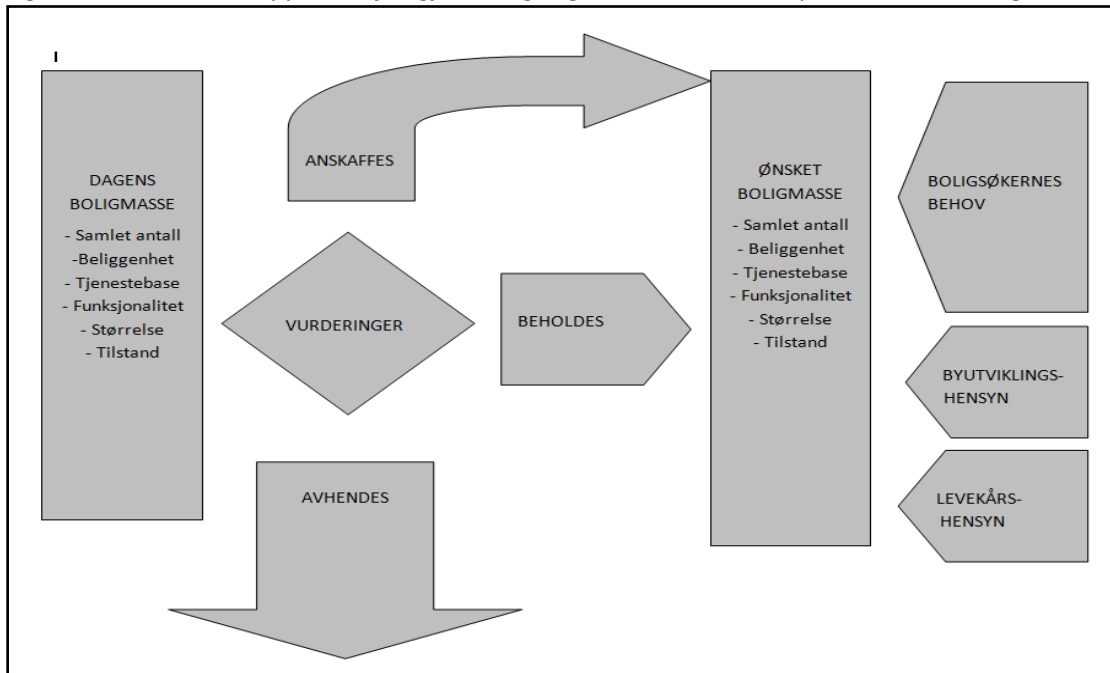
Befolkningsfremskrivninger tilsier at det må fremskaffes rundt 60 boliger i året dersom andelen kommunale boliger skal opprettholdes som i dag. Det er uansett sannsynlig at vekstambisjonen kan reduseres fra dagens 65 boliger per år, men dette må vurderes nærmere etter en analyse av de enkelte grupperes behov. Det kan være krevende å treffe riktig i slike beregninger, blant annet fordi det er vanskelig å forutse fremtidig flyktningmottak.

Kommunalt disponerte utleieboliger kan være eid av kommunen, innleid (i hovedsak Boligstiftelsen) eller at kommunen har avtale om å bestemme hvem som skal få leie (tilvisningsboliger). Rådmannen mener at tilvisningsboliger kan være egnet til dels å erstatte kommunens innskutte boliger i borettslag og sameier.

Rådmannen mener at de kommunale boligene er til dels geografisk segregert og ikke alle er tilpasset fremtidens behov. Tiden er inne for å etablere en helhetlig boligstrategi der kjøp, salg, rehabilitering, riving m.v. vurderes. Rådmannen mener 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 er den største. Denne planen bør etter rådmannens syn underlegges politisk behandling.

Innenfor den utgiftsdekkende husleiemodellen vil en økning i takten av nyinvesteringer gi høyere husleier, men dette gjelder ikke for anskaffelse av tilvisningsboliger. Rådmannen legger til grunn at dagens husleiemodell ligger fast selv om det er rom for modeller som kan gi høyere husleier. En skjematisk oversikt av viktige elementer i en slik gjennomgang følger av figur 31 under.

Figur 31: Prinsippskisse for gjennomgang av kommunalt disponerte utleieboliger:



Forslag til vedtak:

Mål for kommunalt disponerte utleieboliger

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

Strategier:

Rådmannen skal foreta en gjennomgang av den kommunale boligmassen for å vurdere boligenes egnethet og lokalisering. Det skal utarbeides et verktøy for vurdering av kommunens boligmasse. Vurderingsverktøyet skal også skissere veivalg for omstrukturering av boligmassen. Resultatene skal danne grunnlaget for rullering av *Program for kommunale utleieboliger*.

Det skal være en økt bruk av det private boligmarkedet gjennom bistand til kjøp av egen bolig og bruk av tilvisningsavtaler.

5 Forslag til mål og strategier for kommunens boligpolitikk

System for boligpolitisk plan:

Boligpolitisk plan skal være kommunens strategiske plandokument for den generelle og sosiale boligpolitikken og denne rulleres i etterkant av samfunnsdel til kommuneplanen.

Boligpolitisk plan gis to handlingsdeler:

- utbyggingsprogram som avklarer behovet for offentlige investeringer til boligbygging i markedet
- program for kommunale utleieboliger som er anskaffelsesstrategi for kommunale utleieboliger

Handlingsdelene rullerer minst hvert fjerde år eller så ofte det er behov for dette.

1. Mål for boligproduksjonen:

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

Strategier:

Boligbyggebehovet skal baseres på befolkningsprognoser der Trondheim tar sin del veksten innad i Trondheimsregionen relativt lik de 10 siste års vekst. Måltall for boligproduksjon innarbeides i årlig boligbyggeprogram, jf avsnitt under.

Det skal utarbeides et utbyggingsprogram. Utbyggingsprogrammet skal danne grunnlag for kommunens finansielle prioriteringer av kommunal infrastruktur.

Ved behandling av reguleringsplaner skal kommunen ta en aktiv rolle med avklare behovet for kommunale-, regionale- eller statlige investeringer.

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.

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

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

Boliger, bo- og nærmiljø skal ha god kvalitet.

Strategier:

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

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

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.

Strategier:

Startlån skal brukes aktivt for å hjelpe flere vanskeligstilte inn på boligmarkedet.

Ordningen der leietaker i kommunal utleiebolig i borettslag eller seksjonssameie kan kjøpe sin bolig til takstpris videreføres, men uten gjeldende rabattordning på kr 50 000.

Formannskapetets vedtak av 7.3. 2017 om å tilby Husbankens grunnlån for å fremme profesjonell privat utleie skal iverksettes. Ordningen skal prioriteres i nye transformasjonsområder og inngå i program for kommunale boliger.

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

Trondheim kommune støtter Studentsamskipnaden (Sit) sin ambisjon om 20 % studentboligdekning. Kommunen mener at finansiering av studentboliger er et statlig ansvar og vil medvirke til at Sit oppnår statlig finansiering gjennom å dokumentere og formidle et behov for tilskudd overfor statlige myndigheter.

Når Trondheim kommune initierer bygging av beboeide omsorgsboliger finansiert med investeringstilskudd fra Husbanken skal prisreguleringen og kommunens tilvisningsrett være tidsbegrenset.

4. Mål for geografisk fordeling av levekår og integrering

Boligpolitikken skal være et viktig redskap for geografisk levekårsutjevning.

Strategier:

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

Trondheim kommune skal medvirke til at det bygges sentrumsnære studentboliger. Områdemetodikken skal utprøves som en pilot i ett område med særlig høy andel studenter og eventuelt senere iverksettes i andre områder av byen.

Trondheim kommune sin anskaffelsesstrategi for kommunale utleieboliger skal i sterkere grad enn før ivareta levekårshensyn. Tildeling av boliger for flyktninger bør skje i områder der de er andelsmessig lavt representert fra før. Barnefamilier skal tilbys bolig i områder hvor det ikke er kjent bomiljøproblematikk

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

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.

Strategier:

Rådmannen skal foreta en gjennomgang av den kommunale boligmassen for å vurdere boligens egnethet og lokalisering. Det skal utarbeides et verktøy for vurdering av kommunens boligmasse. Vurderingsverktøyet skal også skissere veivalg for omstrukturering av boligmassen. Resultatene skal danne grunnlaget for rullering av *Program for kommunale utleieboliger*.

Det skal være en økt bruk av det private boligmarkedet gjennom bistand til kjøp av egen bolig og bruk av tilvisningsavtaler.

6 Sluttnoter

¹ 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. Rapportering av tall innenfor dette opplegget dannet grunnlag for statlig finansiering. Trondheim kommunes boligbyggeprogram, senere kalt boligprogram, har hatt vekslende tematisk innhold i tråd med kommunens endrede ansvarsområde, handlingsrom og ambisjoner for boligpolitikken. Frekvensen på rulling har dessuten variert fra ett til fire år. De første planene ble kalt *boligbyggeprogram*, i 1986 ble navnet endret til *boligprogram*, og som nå foreslås benevnt boligpolitisk plan.

Frem til midten av 1980-tallet omfattet boligbyggeprogrammet bare den generelle boligbyggingen. I boligbyggeprogrammet ble planlagt boligbygging oppstilt etter kommunaldepartementets mal der hvert enkelt felt fremkom (boligfelt del). En sterk grad av kommunal styring var mulig av flere grunner. For det første anviste planloven frem til 1986 at det var kommunene som skulle utarbeide reguleringsplaner. Riktignok kunne det tidligere skje at private aktører utarbeidet reguleringsplaner, men da som et samarbeidsprosjekt med kommunen. For det annet ervervet kommunen i en ikke ubetydelig grad tomter som ble stykket opp i boligtomter. Disse tomtene ble i stor grad solgt til kooperativer, og disse hadde kommunen et nært samarbeid med. For det tredje sto kommunen for bygging av teknisk infrastruktur og til dels opparbeidelse av grunnen. For det fjerde ble boligbygging i en viss grad gjennomført av kommunale eller halvkommunale selskap. Og for det femte var en vesentlig andel av prosjektene husbankfinansiert, og tilsagn om lån forutsatte kommunens anbefaling.

Byfornyelsen ble en vesentlig del av kommunens boligprogram fra starten av 1980-tallet og frem til tusenårsskiftet, med egen lov og statlige finansieringsordninger for byfornyelsestiltak i Oslo, Bergen og Trondheim. Den sosiale boligpolitikken bringes inn i boligprogrammet i midten av 1980-tallet med programmering av kommunale utleieboliger. Ansvarsreformen for utviklingshemmede (HVPU-reformen) på slutten av 1980-tallet innebar at tilbudet til personer med utviklingshemming ble overført fra fylkeskommunen til kommunene med nedbygging av institusjoner og opprettelse av botilbud i kommunene. Kommunen fikk dessuten flere boligsosiale oppgaver ettersom den offentlige boligpolitikken gradvis fikk fokusskifte fra generell til sosial boligpolitikk. Kommunens boligprogram får i takt med denne utviklingen et gradvis større boligsosialt preg, særlig fra 2005 og enda mer i 2011.

Parallelt med styrkingen av boligprogrammets boligsosiale del, reduseres den generelle boligprogrammeringen. Utover 1990-tallet erkjennes kommunens reduserte markedspåvirkning i boligbyggingen. I boligprogram 1993-1995 tematiseres utbyggingskostnader, og utbyggingsområdene klassifiseres etter grad av utbyggingskostnader. I dette og påfølgende boligprogram listes det opp en oversikt over de områdene (boligfelt) som vil bli prioritert fra kommunens side med hensyn til planbehandling og annen saksbehandling. Det er altså ikke snakk om programmering av boligbygging i streng forstand, slik det var i de tidligere boligprogrammene. I boligprogram 2005-2008 blir boligfeltdelen tonet ytterligere ned og gir et uttrykk for hva som forventes utbygd i perioden, basert på utbyggerønsker og innkomne søknader. I boligprogram 2011-2014 er boligfeltdelen tatt ut siden den ikke lenger ble vurdert å ha en praktisk funksjon.

² 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 1,86 i 2017, som faller til 1,81 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 2018-2030 er det beregnet et boligbyggebehov på 18 537.

³ 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 alderssammensettingen 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.

⁴ For 2017 er det bygget infrastruktur for ca kr 64 mill gjennom anleggsbidragsmodellen. Moms utgjør per tiden kr 25 prosent. Påslaget som skal dekke kommunens administrative kostnader varierer fra prosjekt til prosjekt og er i dette regnestykket anslått til 3,5 prosent. Utbyggernes besparelser fremkommer derved slik:

$$\text{Kr } 64 \text{ mill} \times (25 \% \text{ mva} \div 3,5 \% \text{ påslag}) \approx \text{kr } 14 \text{ mill}$$

⁵ Med en neddiskontering omregnes de fremtidige verdiene til en nåverdi.

⁶ Funnene fra diskusjonutkastet 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). Funnene om bolig- og bomiljøkvaliteter som gjengis i kunnskapsgrunnlaget er etter rådmannens oppfatning relevante også for Trondheim.

⁷ 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.

⁸ 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)

⁹ 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 96 % og tilsvarer omtrent landsgjennomsnittet (95 %). Økningen har vært noe høyere enn i Bergen (84%) og en del lavere enn i Oslo (121 %).

¹⁰ Eiendomsmegler 1 er det den megleren som formidler flest boligsalg i Trondheim. Meglerforetaket vurderer at Trondheim per tiden er 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.

¹¹ 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 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.

¹² 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.

¹³ 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 tilleggsikkerhet 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.

¹⁴ Boligplankomiteens innstilling fra 1945 og Stortingsmelding nr 76 (1971-72), Om boligspørsmål).

¹⁵ Av SSBs nasjonale levekårsundersøkelse 2015 fremkommer det imidlertid at 39 prosent av alle husstander har lav boutgiftsandel, mens 25 prosent har høy boutgiftsandel. Både gruppen for lav og høy boutgiftsandel har økt med 1 prosentpoeng siden 2012. Når det gjelder disposisjonsform, er det i gruppen av selveiere det finnes færrest med høy boutgiftsandel (12 %), fulgt av andelseiere (36 %). I andre enden av skalaen finner vi leietakere der flest har høy boutgiftsandel (56 %). Videre disponerer ung alder og det å bo alene for høy en boutgiftsandel. Blant aleneboende 18-44 år er spesielt mange med høy boutgiftsandel (60 %), og andelen halveres for gruppen 45-66 år (30 %), og halveres på nytt for gruppen 67 år og eldre (15 %). Par er generelt bedre stilt og særlig par uten barn.)

¹⁶ 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 tildskudd 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 bl.a. 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 at disse 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 tomta 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.

¹⁹ Sosial isolasjon er en faktor for behovet for heldøgns omsorgstjenester. Aleneboende har omlag 50 prosent større behov for bistand fra kommunen og over 60 prosent høyere sannsynlighet for sykehjemsplass, enn de som bor sammen med noen, gitt at alle andre forhold er lik. Ulike former for seniorkollektiv vil kunne forebygge ensomhet, både for aleneboende, men også for par.

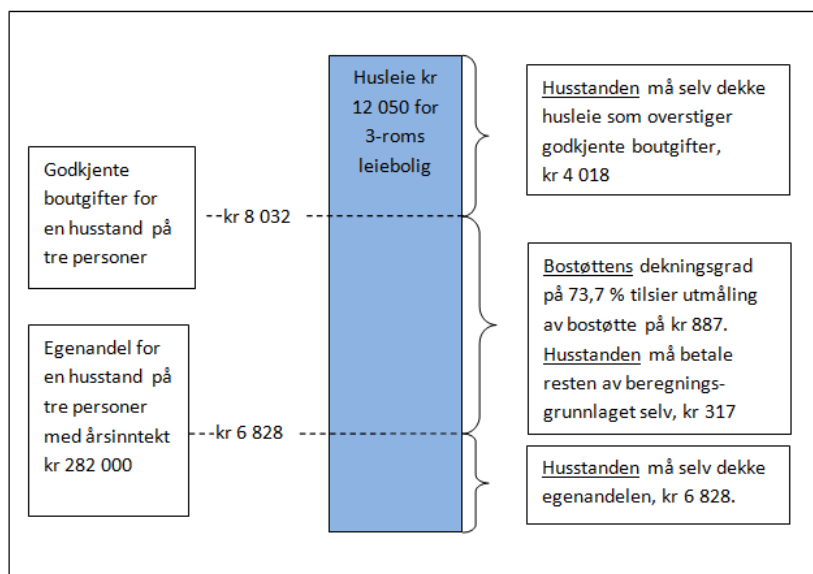
²⁰ De boligene Trondheim kommune kjøpte i 2017 hadde en gjennomsnittspris på kr 2 300 000, mens de boligene som ble solgt til leietaker hadde en gjennomsnittlig salgspris på kr 1 700 000, dvs en differanse på kr 600 000. I perioden 2009-2017 ble det solgt 203 boliger. Den samlede utgiften fremkommer slik: $(kr\ 2\ 300\ 000 \div kr\ 1\ 700\ 000) \times 203\ boliger = kr\ 271\ 800\ 000$ (i 2017-kroner)

²¹ Trondheim kommune solgte i perioden 2012-2017 i alt 144 boliger med et prisavslag på kr 50 000 i forhold til takstpris. Den samlede kostnaden fremkommer slik: $kr\ 50\ 000 \times 144\ boliger = kr\ 7\ 200\ 000$.

²² 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.

²³ Figuren under viser et eksempel for beregning av bostøtte for en enslig forsørger med to barn. Vedkommende mottar en årlig inntekt, typisk på nivå med uføretrygd, kr 282 000. Husleien er satt til gjennomsnittspris for 3-roms boliger etter

Statistisk sentralbyrås sin leieprisstatistikk. Beregningen viser at av en husleie på kr 12 050, dekker bostøtten kr 887. Det resterende kr 11 163, må dekkes av husstanden selv, eventuelt via sosialhjelp fra kommunen.



²⁴ Antall bostedsløse i Trondheim utgjorde 146 personer i 2016, og dette er en nedgang på 58 % sammenlignet med 2012, hvor antallet bostedsløse var 350 personer. Trondheim hadde i 2016 0,78 bostedsløse pr 1000 innbyggere. På landsbasis var det 1,35 bostedsløse pr 1000 innbyggere. Et særtrekk er at kvinneandelen i Trondheim var relativt høy i forhold til de andre byene, på 37 % av de bostedsløse. De fleste bostedsløse er mellom 25 og 45 år. 58 % hadde rusproblemer, 36 % hadde psykiske problemer og 23 % hadde både rus og psykiske problemer. Den vanligste oppholdsformen blant bostedsløse generelt er midlertidig hos venner, kjente og slektninger. (Bostedsløse i Norge 2016 – en kartlegging, NIBR 2017)

²⁵ 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.

26

MOTTATTE FLYKTNINGER OG FAMILIEGJENFORENINGER 2011-2017							
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mottatte flyktninger totalt	256	330	228	340	495	740	679
- herav enslige mindreårige	11	16	18	20	44	117	43
Familiegjenforeninger	39	39	39	41	58	101	212

Kilde: Trondheim kommune

²⁷ I 2010 bodde var det 1 230 husstander i kommunale utleieboliger som hadde flyktningbakgrunn og i 2017 hadde dette økt til 1 474 husstander.

²⁸ Trondheim kommune har siden 2013 årlig deltatt i Brukerplanundersøkelsen. Brukerplan er et verktøy for kommuner som ønsker å kartlegge omfanget og karakteren av rusmiddelmissbruket. 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.

²⁹ Antall personer på venteliste til kommunal utleiebolig utgjorde 460 husstander per 31.12.2011 og dette var redusert til 191 husstander per 31.12.2017. (Kilde KOSTRA 2011 og 2012)

³⁰ Antall fraflyttinger utgjorde i 2014: 597, 2015: 605, 2016: 774 og i 2017: 828.

³¹ Antall boliger som er mulig å skaffe på kartidsbasis innenfor gjeldende utgiftsdekkende husleiemodell er utledet på basis av avrundede gjennomsnittsverdier slik:

- Hver nye bolig bringer med seg en slik utgift: Husleie: kr 110 000 ÷ FDV: kr 50 000 ÷ Finans: kr 150 000 = ÷ kr 90 000
- Merinntekt ved gjengs leie: Gjengs leie: kr 460 mill ÷ Dagens husleie: kr 390 mill = kr 70 mill
- Mulig økning av boligmassen: Merinntekt ved gjengs leie: kr 70 mill / Utgift for hver ny bolig: kr 90 000 = 778 ≈ 800 boliger

Det er her lagt til grunn at husleien i de kommunale utleieboligene utgjør ca 85 % av gjengs leie. Finansutgifter gjelder lån (kjøpspris ÷ tilskudd på kr 2,2 mill) og avdrag for 3,5 % rente og 30 års nedbetalingstid.

