



Byrådssak /19

Saksframstilling

Vår referanse: 2019/31082-3

Melding om Program for boligforsyning 2019- 2030 - Fase 1.

Hva saken gjelder:

Byrådet legger her frem melding Program for boligforsyning – Fase 1 - Melding om status og forslag til videre oppfølging, som er utarbeidet av Plan- og bygningsetaten på bestilling fra Byrådsavdeling for byutvikling, som ledd i arbeidet med å etablere et Program for boligforsyning.

Dette er en oppfølging av bystyrets merknad 2 i sak 225/16:

I tilknytning til Kommunens arealplan skal det utredes et program for boligforsyning i Bergen Kommune, hvor hensynet til bærekraftig utvikling og tilgang på boliger av variert størrelse og kostnad veier tungt.

Byrådet har kommet til at man i arbeidet med å etablere en mer helhetlig boligpolitikk må starte med å systematisere og øke kommunens kunnskapsgrunnlag om status og kommunens boligpolitiske virkemidler. Byrådet har derfor behov for mer tid til å legge fram saken for bystyret, og prosessen foreslås delt opp i to faser:

- Fase 1 med kunnskapsgrunnlag og oppfølgingspunkter
- Fase 2 med et mer utførlig program for boligforsyning som er differensiert etter de ulike bydelens behov og forutsetninger.

Avgrensning:

Saken tar for seg den generelle boligbyggingen i Bergen kommune i tiden frem mot 2030. Arbeidet er en oppfølging av arbeidet med forslag til Kommuneplanens arealdel 2018-2030. Forhold knyttet til det boligsosiale tilbudet til kommunen (for dem med levekårsutfordringer eller behov for særskilt tilpasning av bolig) er i hovedsak godt utredet og fremgår av Boligmeldingen 2014-2020, som følges opp med tilhørende boligsosiale handlingsplaner og planer for etablering av omsorgsboliger.

Kommunen er som arealmyndighet ansvarlig for å tilrettelegge for forsvarlig boligforsyning ut fra forventet befolkningsvekst. I planleggingen skal hensyn til folkehelse vektlegges og folks bolig og bomiljø er viktig i denne sammenheng. Hva som er forsvarlig boligforsyning henviser ikke utelukkende på klimavennlig lokalisering og tilstrekkelig mengde boliger, men også på en hensiktsmessig variasjon av boliger til ulike befolkningsgrupper og krav til kvalitet for å sikre gode boliger og bomiljø.

Videre utbygging og byutvikling skal være bærekraftig både *økonomisk, sosialt og miljømessig*. Sosial bærekraft handler i denne sammenheng om å skape rettferdig fordeling av ressurser og goder, gjennom inkludering og deltakelse i den tette byen.

Fagetatens vurdering og anbefaling:

Vedlagt følger fagetatens utredning og anbefaling til videre framdrift i utarbeidelsen av et program for boligforsyning.

Med nye oppdaterte befolkningsframskrivninger og et normalisert boligmarked, regner fagetaten nå med et gjennomsnittlig boligbehov tilsvarende cirka 700 - 900 boliger per år. En gjennomgang av boliger under utbygging og regulering tilsier at disse til sammen vil dekke det estimerte boligbehovet fram til 2030.

Fagetaten oppsummerer og peker i fagnotatet på følgende behov for videre oppfølging frem mot fase 2:

- 1. Utforme klare mål for en fremtidsrettet boligpolitikk for Bergen*
Plan- og bygningsetaten foreslår at det i arbeidet med fase 2 av Program for boligbygging i Bergen 2019-2030 arbeides med å utarbeide mer konkrete målformuleringer for kommunens boligpolitikk.
- 2. Spørreundersøkelse om boligpreferanser*
Plan- og bygningsetaten har satt i gang en boligpreferanseundersøkelse i Bergen for å bli bedre kjent med hvilke boligformer og hvilke områdekvaliteter bergenserne er opptatt av ved valg av bolig. I denne spørreundersøkelsen er det spesielt fokus på hvilke boligpreferanser barnefamilier vektlegger ved valg av boligtype og bosted. Likeledes vil det være fokus på hva som skal til for at eldre skal frigi sine eneboliger, når ungene er flyttet ut. Også viktig å kartlegge om barnefamilier ønsker eldre eneboliger eller helst vil flytte inn i nye prosjekter med andre barnefamilier. Hordaland fylkeskommune og nabokommunene utgjør referansegruppe for spørreundersøkelsen.
- 3. Innspill fra rullering av Boligmeldingen*
Boligmeldingen er et program for byrådets boligpolitikk for vanskeligstilte på boligmarkedet. Plan- og bygningsetaten vil delta i arbeidet i samarbeid med BSBI og andre byrådsavdelinger.
- 4. Kartlegge potensialet for utbygging i de ulike fortettingsområdene*
Byfortettingssonen i kommuneplanens arealdel er svært variert. Plan- og bygningsetaten foreslår at potensialet for utbygging i de ulike fortettingsområdene utredes nærmere.
- 5. Delta i arbeidet med regionalt boligforsyningsprogram*
I følge Regional areal- og transportplan skal et regionalt boligbyggeprogram være retningsgivende for kommuneplanene i Bergensområdet og ha en 4-års horisont.
- 6. Utrede forslag til virkemidler i samarbeid med andre storbyer*
Det kan argumenteres med at både plan- og bygningsloven, statlige forventninger og byvekstavtalen har ensidig fokus på areal og transport. Og at det derfor er behov for å se nærmere på andre virkemidler. Noen virkemidler må den enkelte kommune ta stilling til, men de fleste av utfordringene knyttet til sosial bærekraftige boliger er felles for storbyene. Bergen kommune sitter i styringsgruppen til KS sitt Program for storbyrettet forskning, og plan- og bygningsetaten deltar på samlinger i Husbankens storbynettverk sammen med Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering.
- 7. Utrede behov for et forum for boligpolitikk med deltakelse fra både offentlige og private aktører*
Plan- og bygningsetaten foreslår at det arrangeres et fagseminar som samler bransjen for å diskutere utfordringer knyttet til sosiale bærekraftige boliger. Et aktuelt spørsmål kan være om det er behov for et boligpolitisk forum, med deltakelse fra både offentlige og private boligaktører, regionale og statlige etater og faglige og politiske representanter fra kommunen.

Byrådets vurdering og anbefaling/konklusjon:

Det følger av KPS at Bergen skal være en drivkraft i regionen og fremstå som et attraktivt midtpunkt i en spennende landsdel. Dette tilsier at Bergen skal videreutvikles som tyngdepunkt på Vestlandet. Byrådet mener dette må tas hensyn til ved valg av prognose for befolkningsvekst i boligforsyningen.

KPS legger til grunn at «det er viktig å legge til rette for en utbygging som ikke øker transportbehovet, som gir muligheter for gode energiløsninger. Vi må bygge opp under kollektivsatsing og Bergen som gåby, der de fleste daglige mål er innen gangavstand fra boligen. Det er også viktig å planlegge for en variert boligstruktur og en god balanse mellom bolig, arbeidsplasser og service i bydelene. Det må skapes en bykultur som inkluderer alle aldersgrupper og innbyggere med ulik bakgrunn og funksjonsnivå».

Forslag til KPA 2018 tilrettelegger for et klima- og miljøvennlig utbyggingsmønster som forutsetter at videre utvikling skjer i bebygde områder og i hovedsak i fortettingssonene, samtidig som et nettverk av sammenhengende blågrønne strukturer og ivaretagelse av kulturminner skal bidra til fortetting med kvalitet. I de bygde omgivelsene skal gode byromskvaliteter vektlegges tyngre, for bedre å tilrettelegge for gåby og aktive byrom.

Byrådet mener det er viktig at kommunen bidrar til at enda flere velger å bo bærekraftig og nærmere hverandre. Verdien ved å bo bærekraftig må løftes frem. KPS har som eget satsingspunkt at «Bergen skal tilby gode boliger i varierte bomiljø.» Det følger videre av KPS at «Større boligområder må ha variasjon i boligtyper ved at små og store enheter tilbys for eie eller leie. Nye boliger bør etableres i gang- eller sykkelavstand til skole, barnehage, grøntområder og annen service.»

Gjennom kvalitetskrav til arkitektur og bysikk, universell utforming og uteoppholdsareal i KPA, som utdypes i tilhørende Arkitekturstrategi, skal byrom og boliger etableres med høy kvalitet, noe som er viktig for å legge til rette for gode bomiljø. For å legge til rette for variasjon i boliger er det nedfelt krav til leilighetsfordeling, krav om tilrettelegging for familieboliger, minste størrelse for boenhet, tilpasninger for økt oppføring av sosialboliger og studentboliger, utvidet søknadsplikt ved bruksendring av bolig (for å hindre hyblifisering) og kvalitetskrav til boliger og uteoppholdsareal,

KPS slår fast at «Kommunen bør ta en mer aktiv rolle for å sikre tilstrekkelig utbygging av gode og varierte boliger for fremtiden.» Byrådet viser til at flere utredninger og rapporter peker på at statlige føringer for bolig-, areal- og transportplanlegging i stor grad vektlegger klimavennlig utbyggingsmønster, men at koblingen til sosial bærekraft ikke er like sterk. Byrådet viser videre til at markedet ikke er i stand til å besørge behovet samfunnet har for boliger til alle typer boligsøkende. Byrådet ønsker å supplere markedsstyrt nybygging og omsetting av boliger med prisregulerende virkemidler – for å sikre variasjon i pris ulike aldersgrupper/behov.

Byrådet mener det må bygges boliger for alle sosioøkonomiske grupper. Om de miljøvennlige fortettingsområdene våre ikke utvikles på en måte som samtidig gir sosial bærekraft, vil det kunne ekskludere mindre kapitalsterke grupper, noe som kan utløse behov for reparasjon. Gjennom byfornyelse og områdesatsingen har kommunen erfart at reparasjon er både tid- og kostnadskrevende, og byrådet mener at det er god samfunnsøkonomi å sikre at ulike sosioøkonomiske grupper er inkludert fra starten.

I kommunens Handlings- og økonomiplan er det lagt til grunn følgende: *En rettferdig og inkluderende by: Kommunen skal aktivt styre en byutvikling og boligpolitikk som motvirker sosiale forskjeller. Den fysiske byen legger rammene for innbyggernes sosiale liv. Fysisk planlegging skal tilrettelegge for et inkluderende bysamfunn for alle.*

Byrådet ønsker at kommunen skal være en sterkere og tydeligere boligpolitisk aktør og sammen med regionale og statlige myndigheter utvikle juridiske, økonomiske og organisatoriske virkemidler for en boligpolitikk for alle.

Utfordringsbildet

Felles bo- og arbeidsmarked med spredt bebyggelse

Bergen er spredt utbygd og bergenserne har flere kvadratmeter bebygd areal per innbygger sammenlignet med Oslo, Trondheim og Stavanger. Samtidig vokser befolkningen i nabokommunene innenfor det felles bo- og arbeidsmarkedet mer enn i Bergen, relativt sett. Prognoser tar i liten grad høyde for endringer som følge av krav om mer klimavennlig utbyggingsmønster. Spredt boligbygging genererer personbil-trafikk, noe som er utfordrende for å nå Byvekstavtalens mål om nullvekst i personbiltrafikk og Grønn strategis mål om reduksjon i personbiltrafikk med 10 % innen 2020 og 20 % innen 2030.

Utvikling av bydelssenter med bykvaliteter

Mange nok fastboende (kritisk masse) innenfor gangavstand er viktig for å oppnå levende byrom og tilstrekkelig kundegrnlag for lokal handel og service. Mange steder er bydelssenter for ensidig utbygget med nærings- og/eller serviceformål, samtidig som de er tilrettelagt på bilens premisser, og boliger ligger utenfor gangavstand. Reparerende tiltak er nødvendige for å oppnå gåby og gode by- og nærmiljøkvaliteter.

Mange barnefamilier flytter fra Sentrum

Det er en tendens til at barnefamilier velger å bosette seg andre steder enn i sentrum. Det fører til at bomiljøene i sentrale deler blir mindre mangfoldige. Det er behov for mer kunnskap om barnefamiliers bopreferanser og hvordan sentrum og senterområder kan tilrettelegges på en måte som appellerer til denne gruppen.

Tredelt boligmarked

Dagens markedsstyrte boligprismodell i kombinasjon med statlige krav om fortetting og klimavennlig utbyggingsmønster er utfordrende, ved at den ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til sosioøkonomiske mekanismer, samtidig som at kommunale støtteordninger treffer en relativt liten gruppe. For dem med «ordinær inntekt» og som mangler oppspart kapital (typisk unge, enslige og barnefamilier i etableringsfasen) er det utfordrende å skaffe seg en god bolig sentralt. Det skaper flere homogene boområder. Tredelingen av boligmarkedet kan enkelt beskrives ved følgende modell:



Figur er hentet fra KOMMUNEN SOM AKTIV BOLIGPOLITISK AKTØR (KS FoU/Asplan Viak), side 16.

Videre arbeid i Fase 2

Byrådet er i gang med å se nærmere på boligpolitiske virkemidler, både juridisk, økonomisk og organisatorisk/strategisk, hvorvidt vi bruker disse på en hensiktsmessig måte i dag og om det i tillegg er behov for nye verktøy. Oslo kommune er i gang med en tilsvarende prosess.

Som det fremkommer ovenfor og av meldingen er noen boligpolitiske virkemidler for å sikre klimavennlig utbyggingsmønster og å sikre variasjon i boliger og gode bomiljø alt

implementert i forslag til KPA 2018, men byrådet ser samtidig at dette må suppleres med andre boligpolitiske virkemidler for å sikre variasjon i pris.

Byrådet mener fagetatens melding gir nyttig kunnskap om status og utfordringer knyttet til boligforsyningen. Det gir også en oversikt over ulike boligpolitiske virkemidler. Byrådet slutter seg til fagetatens anbefaling til oppfølging, og vil supplere med følgende:

- Til punkt 4. *Kartlegge potensialet for utbygging i de ulike fortetningsområdene* vil byrådet presisere at kartleggingen av bydelene må legge til grunn kriterier som sikrer at alle bydeler får en framtidsrettet, bærekraftig utvikling. En ønsket fordeling i de ulike bydelene må begrunnes ut fra:
 - behov for byreparasjon og kritisk masse for å oppnå levende byrom i sentrum og bydelssenter
 - behovet for variasjon som sikrer at fortettingen tar hensyn til stedlige kvaliteter, egenart og kulturminner
 - kapasitet på eksisterende, og behov for videreutvikling av, sosial infrastruktur som barnehage, skole, idrettsanlegg og kultur
- Byrådet mener tiden er moden for å foreslå et nytt punkt til listen over oppfølginger: *Utrede bruk av kommunal eiendom for å oppnå varierte boliger til ulike prisnivå i fortetningsområder*

Bakgrunnen for dette er at plan og bygningsloven ikke gir kommunen anledning til å regulere privatrettslige forhold som finansiering, disposisjonsform (eie/leie) eller pris, som er forhold som er egent til å påvirke beboersammensetningen. Der kommunen er grunneier gir imidlertid eierrådigheten kommunen et kraftfullt verktøy for å oppnå varierte boliger til ulike prisnivå. Som grunneier har kommunen anledning til å fastsette tomteinndeling, stille krav til hva som skal bygges, pris og eierform ved avhending av eiendom. Slike vilkår vil kunne påvirke tomtepris, og kommunens gjeldende eierrådighetsstrategi med tilhørende fullmakter, legger til grunn at kommunen skal selge sine eiendommer til markedspris.

Byrådet vil igangsette en utredning av hvordan eierrådighet kan utnyttes og organiseres for å nå mål om sosial bærekraft og hvordan dette bør balanseres mot kommunens behov for inntjening. I denne forbindelse vil transformasjonsområder der kommunen er stor grunneier, som på Slettebakken og Dokken, være egnet som pilotområde.

Strategisk eiendomserverv langs bybane og i sentra, sammen med tidlig avklaring av arealbehov for offentlig infrastruktur og tjenestetilbud, kan gjøre kommunen bedre rustet for å sikre nødvendig areal for effektiv gjennomføring av planer i fortetningsområdene. Dette kan gi økt forutsigbarhet og økt vilje blant utbyggere til å bygge ut boliger.

Samarbeid

Fremover vil byrådet vektlegge ulike former for samarbeid for å styrke fokus på balansert utvikling og sosial bærekraft i boligforsyningen, både lokalt, regionalt og nasjonalt.

Lokalt samarbeid

Det er private utbyggere som gjennomfører boligforsyningen, siden kommunen i liten grad bygger boliger selv. Forståelse for markedsmekanismer og kjennskap til den faktiske og pågående boligproduksjonen er viktig for at kommunen skal gi hensiktsmessige boligpolitiske føringer og iverksette nødvendige tiltak for å legge til rette for boligproduksjon. Byrådet vil særlig peke på boligbyggelagene (BBL) som interessante parter i dialog om å utvikle virkemidler som gir variasjon i tilbud og pris, ulike modeller for leie til eie. Bransjens engasjement i konsepter knyttet til gjenbruk (upcycling) og deling er også interessante å drøfte og utvikle. Byrådet vil, som oppfølging av bystyrets vedtak i sak 232/18, nedsette et

samarbeidsutvalg for å fremme strategisk styring av nødvendig boligvekst og sikre variasjon av boliger og kvalitet i byutviklingen.

Byrådet viser for øvrig til den nyopprettede Bergen Bylab – som arena for samskaping og dialog - der ulike offentlige myndigheter, private interessenter, forskningsmiljø og interesseorganisasjoner kan møtes på tvers. Byrådet ser Dokken som en egnet case for å utforske og ta i bruk virkemidler for å utvikle økonomisk, sosialt og miljømessig bærekraftig boligområde.

Regionalt samarbeid

Regionalt bustadbyggeprogram- kommunen deltar sammen med Fjell, Askøy, Lindås og Os kommune i Hordaland Fylkeskommunes bustadbyggeprogram, som oppfølging av Regional areal og transportplan (RATP). Dette programmet skal ikke gi juridisk bindende føringer, men skal styrke kompetansegrunnlaget og gi økt forståelse for boligpolitiske problemstillinger innenfor det felles bo- og arbeidsmarkedet.

Byvekstavtalen med staten er under reforhandling og nabokommunene Lindås, Os, Askøy og Fjell er innlemmet i forhandlingene. Byrådet mener boligpolitikk må høyere på agendaen, og har tatt dette opp i forhandlingene, som én av tre søyler i statlige retningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging.

Nasjonalt samarbeid og påvirkning

Kommunen deltar i Husbankens Storbynettverk, der temaet sosial miks i boligområder har vært tema, i tillegg til tradisjonelt boligsosiale tema.

Bolig har vært et tema på Dialogforum for de største byene – Grønn byutvikling – i regi av Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet, der storbyenes utfordringer knyttet til boligpolitikk har vært løftet spesielt.

I tillegg til KS sitt Program for storbyrettet forskning, har KS igangsatt et Nettverk for kommunal boligpolitikk og Bergen kommune vil fremover delta i nettverket sammen med 13 andre kommuner for å hente kunnskap om virkemidler og praksis i andre byer.

Kommunen er med i BOPILLOT – kommunen som pådriver for alternative boligløsninger, som er et forskningsprosjekt med støtte fra Norges forskningsråds FORKOMMUNE-program. Sammen med Trondheim kommune, NTNU, SINTEF Byggforsk og Husbanken ser man nærmere på metoder for å fremme alternative boliger med Grønneviken (deling) og Svartlamoen (gjenbruk og selvbyggeri) som case.

Har vi de virkemidlene vi trenger?

Plan- og bygningsloven er under evaluering, jf. EVA-plan. Bergen vil, gjerne sammen med andre store byer, utfordre og samarbeide med staten om å utvikle bedre verktøy for å kunne gjennomføre en forsvarlig, bærekraftig boligpolitikk.

Byrådet anbefaler at Bergen kommune utfordrer staten på følgende problemstillinger:

- behovet for styrket vektlegging av sosial bærekraft i samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og i byvekstavtalene
- behovet for hjemmel i plan- og bygningsloven til å regulere eierrådighet for boliger i reguleringsplaner
- behovet for å etablere en (tredje) boligsektor som bedre ivaretar behovet for allmenne boliger til lav pris
- behov for økonomisk støtte til å gjennomføre transformasjon og fortetting i storbyene, for eksempel ved et fortettingstilskudd eller et tilskudd for blågrønne strukturer

- behov for å vurdere Husbankens samfunnsoppdrag, tilsyns og låneordninger, f.eks. utvide startlånets målgruppe i forhold til unge og barnefamilier med inntekt, uten tilstrekkelig egenkapital.

Begrunnelse for framleggelse til bystyret:

Det vises til bystyrets vedtak i sak 225/16 om Strategisk temakart, der bystyret i merknad vedtok at det skal utredes et program for boligforsyning, med vekt på tilgang på boliger av variert størrelse og kostnad. Saken er en rapportering og anbefaling knyttet til dette.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Bystyret tar Melding om program for boligforsyning 2019-2030 – Fase 1 og byrådets redegjørelse til orientering.
2. Kommunens eiendomsstrategi utredes utviklet som verktøy for å sikre sosial bærekraft i byutviklingen. I utredningen skal det vurderes:
 - bruk av kommunal eiendom for å sikre variasjon i boliger og mangfoldige bomiljø
 - organisering av eierrådighet i selskap
 - strategisk eiendomsverv for å sikre offentlige interesser i fortettingsområder.
3. Arbeid mot statlige myndigheter:
Kommunen vil overfor statlige myndigheter peke på behov for virkemidler for å styrke sosial bærekraft i byutviklingen.

Dato: 21. mai 2019

Roger Valhammer
Byrådsleder

Anna Elisa Tryti
Byråd for byutvikling

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Vedlegg:

Fagnotat – Program for boligbygging i Bergen 2019-2030. Fase 1.
Program for boligbygging i Bergen 2019-2030, 10. april 2019.

Saksframstilling:

Meldingen gir oversikt og kunnskapsgrunnlag. Nedenfor følger noen supplement.

Nasjonal boligpolitikk – en kort historikk

I gjenreisingstiden etter 2. verdenskrig ble bolig ansett som et velferdsgode, som skulle sikres allment. Det var et mål at alle skulle eie egen bolig. Boligbyggelagene var sentrale i etaleringen av tilstrekkelig boligtilbud, men også andre organisasjoner og lag (fagforeninger og andre) engasjerte seg for å sikre boligproduksjon til sine medlemmer, i tillegg til at selvbyggeri i mindre skala var utbredt. På 80-tallet ble boligmarkedet i Norge deregulert, og det ble forutsatt at markedsmekanismer skulle sikre at det ble oppført tilstrekkelig med boliger og at pris skulle styres av etterspørsel. Boligprisene har etter dette vært styrt av markedøkonomiske prinsipper, og bolig har i tiltakende grad blitt et investeringsobjekt. På 90-tallet fikk man så det boligsosiale skiftet, der Husbankens støtteordninger gikk fra å være mer allmenne på gitte vilkår, til å bli individrettede for dem med levekårsutfordringer eller behov for særskilt tilpasning.

I dag er det fortsatt et boligpolitisk mål at så mange som mulig skal eie egen bolig, og det legges til grunn at det er et personlig ansvar å sikre seg bolig. Regjeringen tar sikte på at boligforsyning skal sikres ved effektiv plan- og byggesaksbehandling, uten fordyrende krav. Eiendom beskattes mer fordelaktig enn andre formuesgoder og gjeld (huslån) vil redusere nettoskatt på formue. Stadig stigende boligpriser de siste årene, har ført til at terskelen for å få lån har blitt høyere, ved terskler for låneopptak og strengere krav til egenkapital (15%), for å forebygge høy belåningsgrad (boble). Det er kun der den enkelte har levekårsutfordringer eller særskilt behov for tilpasning at det offentlige påtar seg ansvar for å sikre bolig, og denne type individrettede støtteordninger favner kun en mindre gruppe. Det er gjort grep for å få korttidsutleie i borettslag og boligsameier inn mer regulerte former, som ikke fortrenger boligformål.

Et kort blikk på boligpolitikk i noen andre land

Når vi sammenligner det norske boligmarkedet med boligmarkedet i andre europeiske land, også dem med mer markedsliberale økonomier i sin alminnelighet, ser vi at Norge skiller seg ut, både ved at selveeirandelen er særlig høy, og ved at boligmarkedet her til lands ikke er regulert på pris. I andre europeiske land har bolig fått et vern gjennom særregulering av enten pris, boligsammensetning eller organisering, alternativt alle forhold samlet. De historiske grunnene for dette er trolig sammensatte, men trygg bolig er gjennomgående vurdert som et allment samfunns gode og at ivaretagelse av dette forutsetter et særlig vern.

En sammenligning er interessant, men har ikke direkte overføringsverdi, fordi boligpolitikken i andre land inngår i en kulturell og rettslig sammenheng som kan avvike fra det norske på sentrale punkter.

Danmark

I Danmark har man flere former for prisregulerte boliger. For å forebygge høye boligpriser og tiltakende segregering i boligområdene i storbyene i Danmark, ble det i 2015 tatt inn en paragraf i den danske planloven som gir kommunene hjemmel til å stille krav til disposisjonsform i lokale planer. Kapittel 5 den danske planloven omhandler lokalplanen og her slås det fast at kommunen har en rett til å bestemme fordelingen av bebyggelsen, med tanke på art og anvendelsesformål, herunder andel allmenne boliger, jf. § 11 b-1. Kommunen kan kreve at inntil 25 % av boligene i nybyggingsprosjekt skal være allmenne boliger.

«Allmenne boliger» viser til boliger eid av allmenne boligselskaper. Det er om lag 7000 ulike allmenne boligselskaper i Danmark, og er non-profittselskaper som eier og forvalter boliger. Boligselskapene styres av beboerorganisasjoner, og leien fastsettes sentralt etter et system basert på kostpris. Det er i tillegg en egen lov for allmenne boliger som stiller krav til

organisering og pris. Allmenne boliger er, som navnet tilsier, ikke behovsprøvd og man kan søke om å leie slike boliger, uavhengig av inntekt.

Nye allmenne boliger finansieres i hovedsak av en kombinasjon av subsidier og statsgaranti. Loven har bestemmelser om maksimal kostnad og en del allmenne boligselskap mottar offentlig støtte til oppføring. Blant annet kan kommunen yte tilskudd på opptil 10 % i områder med høye tomtekostnader. Begrunnelsen for dette er å sikre en andel allmenne boliger i områder med høye tomtekostnader, der også prisveksten er høyest. Den danske planloven gir med dette kommunen anledning til å sikre heterogenitet (sosial miks) i alle bydeler. Allmenne boliger tar etisk, sosialt og miljømessig ansvar og driver beboeraktiviteter i tillegg til drift og forvaltnings av boligene.

Sverige

Sverige har flere kategorier av prisregulerte boliger, i tillegg til selveide boliger der pris settes i et fritt marked. Sverige har en ordning med bostadsretten – en innskuddsordning svært lik den norske borettslagsmodellen. Bostadsrättslagen regulerer både rettigheter for den enkelte beboer og bostadsrettsforetakenes virksomhet. Sverige har i dag ca 750 000 boliger organisert som bostadsrätt.

«Allmennyttige bostadsföretak» er boligselskap som organiserer boliger for utleie. Selskapene er primært kommunalt eide foretak, men kan også være stiftelser. Selskapene har som mål å fremme boligforsyningen i kommunen, tilby et variert boligtilbud, og er ikke er øremerket vanskeligstilte.

Allmennyttige bostadsföretak tar etisk, sosialt og miljømessig ansvar og driver beboeraktiviteter i tillegg til drift og forvaltnings av boligene.

I Sverige er de største bykommunene store grunneiere. En betydelig andel (ca 70-75 %) av alle nye boliger bygges på grunn som kjøpes fra kommunen. Svenske bykommuner har visstnok i liten grad brukt eierrådigheten for å fremforhandle boligsammensetning eller pris.

Tyskland

Det er ikke uvanlig at man i bykommuner Tyskland har en målsetting om at 20-30 % av nye boliger skal være rimelige. I tillegg til selveierboliger, har man i Tyskland sosiale utleieboliger (primært eid og driftet av kommune), rimelige utleieboliger og rimelige selveierboliger som egne definerte disposisjonsformer i lovgivningen, med prisregulering.

I byer der kommunen eier betydelig areal, selges byggegrunn for boligbygging til private utbyggere med klausuler om fordeling av disposisjonsformer i de tilfeller kommunen selger byggegrunn gjør de bruk av klausuler om fordeling av disposisjonsformer.

I byer der kommunen ikke eier mye byggegrunn, kan de likevel stille krav om at utbygger skal bidra til å nå mål om at nye boligprosjekter skal inneholde en andel rimelige boliger. I hovedsak er logikken at 1/3 av verdistigningen en vedtatt plan medfører skal tilfalle utbygger, mens de resterende 2/3 skal tilfalle fellesskapet. «Fellesskapet» kan i praksis bety bidrag til økt bykvalitet, oppgradering av infrastruktur, grøntareal og bidrag til rimelige boliger. Klausuler om fordeling av disposisjonsformer benyttes ved eiendomsoverdragelse fra det offentlige til private utbyggere.

England

I 1990 innførte England en bestemmelse i planloven, section 106, som gir kommunene rett til å kreve at en andel av alle boliger i nye utbyggingsprosjekt skal være «rimelige» og definert rimelig til under markedspris. Section 106 har etter dette blitt det viktigste virkemidlet for å sikre at rimelige boliger, og at slike boliger integreres i nye boligprosjekter.

Her påtar utbygger seg ansvar for å sikre en viss andel boliger som kommer inn under kategorien «affordable housing». Modellen er omstridt, men har økt aksept i oppgangstider, når de økonomiske rammebetingelsene er gode.

Rollefordeling og aktører

Nasjonalt

Kommunal og moderniseringsdepartementet

Har overordnet ansvar for nasjonal boligpolitikk og bolig-, areal- og transportplanlegging og er ansvarlig for Husbankens støtteordninger

Finansdepartementet

Har ansvar for finanspolitikk, pengepolitikk og skattepolitikken.

Har i samarbeid med KMD lagt frem regjeringens Fornytt strategi for boligmarkedet (er ikke koblet til klimamål). Her inngår:

- Krav til egenkapital ved låneopptak, og maksimal belåningsgrad (skjerpede krav for låneopptak for sekundærboliger i Oslo)
- Tiltak for mer effektiv utbygging av boliger
- Tiltak for å forebygge leilighetshotell i boligsameier

Husbanken

Boligsosiale støtte- og låneordninger for dem med levekårsutfordringer
Rådgivende kompetanseorgan, bl.a. Knyttet til universell utforming

Regionalt

Fylkeskommunen

Er regional arealmyndighet. Blant de viktigste dokumentene er

- Regional plan for areal- og transportplanlegging (RATP)
- Regional plan for attraktive senter.

Som oppfølging av RATP har HFK igangsatt arbeid med Regionalt bustadbyggeprogram, jf. Handlingsdel til RATP.

Fylkesmannen er innsigelsesmyndighet for Statlig retningslinje for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (om regional plan ikke er vedtatt), og påser at kommunale arealplaner er i tråd med overordnede planer.

Lokalt

Kommunen har flere funksjoner bl.a. som areal- og bygningsmyndighet, koordinator ved gjennomføring av planer, ansvarlig for boligsosiale forpliktelser, som grunneier og pådriver for bl.a. økt bruk av deleløsninger. Kommunen bygger i svært liten grad boliger selv.

Private

Utbyggere/eiendomsbesittere står for boligbyggingen, og har vist enkelte tilløp til mer sosial profil for dem i etableringsfasen (eks. OBOS).

Ideelle boligstiftelser eller egeninitierte boliglag (der beboergrupper selv går sammen om å bygge boliger) er ikke veldig utbredt.

Dagens boligmarked

Mange faktorer spiller inn på boligmarkedet, som boligpolitikk (nasjonalt og lokalt), finanspolitikk, pengepolitikk, skatteregime, grad av sysselsetting, lønnsvekst, mv.

Det er store prisforskjeller mellom sentrale og mindre sentrale områder i byregionen, både mellom by og omland (nabokommuner), og internt mellom bydeler.

I Norge har det de siste tiårene vært forholdsvis lav rente, og boligeiere har høy belåningsgrad på bolig. Bolig utgjør en stor andel av innbyggernes nettoformue, sammenlignet med andre land. Sterk prisvekst i boligmarkedet de siste tiårene har gitt boligeiere en (potensiell) gevinst, samtidig som terskelen for de som vil inn i markedet blir høyere. Jevn prisvekst har i tillegg medført at bolig i stadig større grad har blitt et investeringsobjekt.

Skjevheter kan ytterligere forsterkes ved at ressurssterke kundegrupper har bedre lånebetingelser enn ressursvake. Boligeiere har i tillegg gunstigere skattebetingelser enn leietakere.

Høy andel eier egen bolig. I Bergen bor over 80 % i bolig som er eid av husstanden. Det kan være ulikheter i tallene mellom bydeler. Ved nye utbyggingsprosjekt i fortettingsområder kan tilbakemelding fra eiendomsめglere tyde på at familieboliger sentralt i byen ofte kjøpes opp av godt etablerte uten barn, men dette bør kartlegges nærmere. Levekårsstatistikken viser at levekårssoner i Bergen sentrum har relativt høy utflytting av barnefamilier.

Leiemarkedet er sammensatt, og styrt av både profesjonelle og mindre profesjonelle aktører. Kommunen har tilbyr ikke utleieboliger for det ordinære markedet og det er få ideelle utleieaktører. Studentsamskipnaden (Sammen) tilbyr utleie for studenter, og det er 17 % dekningsandel i Bergen. Resten av boligbehovet for studenter løses i det ordinære utleiemarkedet. Tendensen er at studenter bosetter seg sentralt, noe som gir insentiver for å etablere utleiehybler i sentrum.

I leiemarkedet har korttidsutleie kommet til som en ny faktor ut over 2000-tallet, og er trolig mest aktuelt i byens sentrale strøk. Dette inngår både som del av delings-økonomien, der overskuddskapasitet i egen bolig utnyttes, men forekommer også som kommersiell korttidsutleie til fortrensel for boligformål (boligen brukes utelukkende til korttidsutleie).

Behovsvurdering - boligforsyning

Det er utfordrende å gjøre presise vurderinger av boligbehovet frem mot 2030. Prognoser, som i hovedsak er en framskrivning av eksisterende flyttemønster, er til dels usikre. De er heller ikke korrigert for nullvekstmål eller andre politiske mål. Boligbehovet kan i tillegg variere lokalt - ut fra de faktiske forholdene på stedet og behovet for transformasjon i de ulike bydelene. Samtidig kan effektiv utnytting av tilrettelagt og planlagt infrastruktur tale for ulik utbyggingstakt.

Det er forutsatt at bruk av nasjonale framskrivinger (SSB) og fylkesprognoser (HFK) er egnet tallgrunnlag i kommuneplanleggingen. Disse tallgrunnlagene viser ikke nødvendigvis det reelle boligbehovet. Økonomer bruker ikke behovsbegrepet, men ressurser (inntekt), preferanser og relative priser for å bestemme etterspørsel. Spørsmålet er hva kommunene skal planlegge etter.

Plan- og bygningsetaten har tatt utgangspunkt i Fylkeskommunens befolkningsprognoser, Hovedalternativet (nullscenariot). Fagetaten viser på dette grunnlag til at befolkningsveksten vil bli lavere enn antatt da Kommuneplanens samfunnsdel ble vedtatt.

KPS har mål om at Bergen skal være en drivkraft i regionen og fremstå som et attraktivt midtpunkt i en spennende landsdel – Vestlandets hovedstad. Nullscenariot i HFKs prognose er basert på dagens situasjon (dagens flyttemønster) og gir ikke uten videre grunnlag for en styrking av regionsenterfunksjonen. Det fremkommer heller ikke at

Nullscenariot tar høyde for skjerpede krav til klimavennlig utbyggingsmønster ut fra nullvekstmål for personbiltrafikk.

Kart på side 22 i Program for boligforsyning (hentet fra planbeskrivelsen til KPA 2018) er basert på prognoser og politiske målsettinger. Ved kartlegging av fortetningspotensialet i bydelene vil denne bli revurdert. Det skal legges til rette for en bærekraftig utvikling i bydelene.

Det følger av KPS at «Senterområdene skal utvikles slik at innbyggerne har gangavstand til skole, barnehage, dagligvarehandel, kultur- og idrettstilbud og grøntområder. Fortetting i senterområdene skal bygge opp under områdets egenart.» Byrådet har pekt behovet for at den bydelsvise kartleggingen av boligforsyning i bydelene vurderer om det tilrettelegges for mange nok fastboende (kritisk masse) innenfor gangavstand til bydelssenter for å oppnå levende byrom og tilstrekkelig grunnlag for lokal handel og service og lav bilavhengighet, jf. TØI-rapport 1530/2016.

Ved vurderingen av hvilke boliger det er behov for, typologi og størrelse mv. vil eksisterende boligforsyning være et utgangspunkt for vurderingene, men må samtidig korrigeres for mål om at bydeler skal utvikles med særpreg og at både kulturminner, stedegne naturlige og bygde kvaliteter også skal ivaretas.

Det er pekt på at eldres boligbehov vil ha stor betydning for vurderingen av det helhetlige boligbehovet, både av KS og av andre. Fagetaten har igangsatt arbeid med en undersøkelse som bl.a. skal kartlegge eldres flytte- og boligpreferanser. Noe av bakgrunnen for dette er at andelen eldre i befolkningen er økende, og at mange i denne gruppen bor i familieboliger (ofte eneboliger) og at det bør vurderes hva som skal til for at disse kan «frigis» for barnefamilier. Det presiseres samtidig at når fortetningsområdene forutsettes å ha varierte boliger og mangfoldige bomiljø, gir det i tillegg behov for å etablere gode familieboliger sentralt i bydelene og i sentrum.

Boligområder antas å innfri best på sosial bærekraft om ulike grupper bosetter seg der. Investeringer i offentlig infrastruktur (teknisk og sosial) er tyngst i fortetningsområdene, og det gir en mer rettferdig fordeling om alle grupper har mulighet til å bosette seg sentralt.

Disposisjonsform – betydning for beboersammensetning

I forskning er det pekt på at disposisjonsform, i betydningen eierform (eie /leie), har betydning for beboersammensetning i et område. Siden andel husholdninger som eier egen bolig er lavere blant dem med lavere inntekt, kan eierenheter i kombinasjon med leieenheter være et viktig verktøy for å sikre sosial miks i bomiljøet. Leie gir dessuten fleksibilitet, og kan være viktig for å betjene byens behov for midlertidige boliger for f.eks. kompetanse-arbeidsplasser og studenter.

Plan- og bygningsloven gir ikke kommunen anledning til å regulere privatrettslige forhold i plan, heller ikke disposisjonsform. Selv der det reguleres for særskilte grupper, f.eks. studentboliger, kan kommunen ikke stille krav om disposisjonsform.

Kort om virkemidler

Fremover vil det bli gjort en nærmere utredning av hvilke virkemidler kommunen disponerer innen for å fremskaffe varierte boliger til ulike prisnivå. Noen virkemidler utpeker seg:

- Planinstrumenter: Kommuneplanens arealdel, boligsosial handlingsplan, planbestemmelser om leilighetsstørrelse mv.

- Som eiendomsbesitter (grunneier) – kommunen har stor frihet til å tilrettelegge for nye boligmodeller (leie til eie, eller små ideelle boligbyggelag)
- Bruk av forkjøpsrett (utbyggingsavtaler)
- Samarbeid med utbyggere/eiendomsselskap for å få frem modeller for rimelige boliger i privat regi

Litt om juridiske virkemidler i arealplaner

Plan- og bygningslovens juridiske verktøy for å regulere boligpolitiske forhold strekker seg fra regulering av det helt overordnede, som hvor fremtidig boligbygging skal finne sted i KPA, ned til krav til kvaliteter på boenhetsnivå.

Hvor kan det bygges - Overordnet utbyggingsmønster for bolig mv

I KPA fastsettes framtidig arealbruk, herunder hvor boliger kan etableres. Det kan stilles krav til funksjonsblanding, for eksempel at bolig, service og næring skal bygges samlet, jf. pbl § 11-7 andre ledd nr. 1

Bystyret har i prinsipp sak om strategisk temakart (225/16) gitt sin tilslutning til at videre utbygging av bolig, tjenester og arbeidsplassintensive næringer i hovedsak skal komme i 7 fortettingsområder – ut fra Statlige føringer om nullvekst i personbiltransport og Grønn strategis mål om redusert personbiltransport. Forslag til KPA2018 er utarbeidet på dette grunnlag. I tråd med føringer i KPS er noen felt avsatt til fremtidig boligbygging (såkalte B-områder) foreslått tatt ut av byggeområdet i plankartet på grunn av dårlig tilgang til sosial infrastruktur og godt utbygget kollektivtilbud mv. Forslaget medfører at ny utbygging skal skje som fortetting i allerede utbygde områder.

Hvor tett skal det bygges – utbyggingsvolum og utbyggingsmønster

I KPA kan det fastsettes nærmere krav til hvor tett det kan bygges, det vil si hvor mye tomtene kan utnyttes i % BRA, jf. pbl § 11-9 nr. 5. Når overordnede føringer stiller krav om at ny utbygging ikke skal medføre økt transportbehov, tilsier det at det skal bygges mest i gangavstand til knutepunkt med godt kollektivtilbud og med godt utbygd infrastruktur og servicetilbud.

I forslag til KPA 2018 Byggeområdet differensieres i 4 soner med noe ulik funksjonsblanding og tetthet, men det utbyggingsvolum ikke er konkret angitt, men tett og utbyggingsmønster er nærmere beskrevet i bestemmelser til sonene;

- sentrumskerne (sone 1),
- byfortettingssone (sone 2),
- ytre fortettingssone (sone 3)
- øvrig byggesone (sone 4)

Disse er nærmere beskrevet i planbeskrivelsen.

Hva skal bygges – Funksjonskrav

Kommunen kan i KPA lage generelle bestemmelser om funksjonskrav. Dette gir kommunen anledning til å regulere viktige boligpolitiske forhold. Funksjonskrav sier noe om hvilke kvaliteter som skal knyttes til boligen og boområder, og være viktige for tilrettelegging for gode bomiljø.

For å sikre variert boligsammensetning kan det stilles krav til type bolig og leilighetsfordeling. Dette gjøres normalt i reguleringsplaner etter pbl § 12-7 nr 5, men i KPA 2018 § 9 det er lagt til grunn at dette også kan innfortolkes i pbl § 11-9 nr. 5.

Leilighetsfordeling

I større utbyggingsprosjekt kan det stilles krav til leilighetsfordeling, det vil si hvor stor andel

store og små enheter som skal etableres. Dette kan være nødvendig for å sikre variasjon i type bolig. Denne type regulering kan være viktig for å sikre tilstrekkelig antall store og mellomstore enheter, da det for utbygger normalt vil være mest lønnsomt å bygge små enheter (høyere pris per m²).

Oslo har hatt en leilighetsfordelingsnorm for bestemte byområder i flere år, og denne er evaluert. Det fremkommer av evalueringen at leilighetsfordelingsnormen er omstridt blant utbyggere, men at etablering av flere familieleiligheter har gitt flere barnefamilier i de områdene den har vært anvendt.

Bergen har et stykke på vei fulgt Oslos eksempel ved at det i KPA § 9 er stilt krav om at det i større utbyggingsprosjekt (10 boenheter eller flere) i byfortettingssonen (sone 2) skal være

- maksimum 20 % boenheter under 50 m²

- minimum 20 boenheter over 80 m²

Dette følges opp og nyanseres i reguleringsplaner og byggesaker.

Minste boenhet

Hensyn til levekår og folkehelse og behov for å sikre en minste bostandard kan tale for at det fastsettes en minste størrelse for boenhet. Teknisk forskrift stiller krav som en boenhet må ivareta, men setter ikke en minste sats for BRA. Dette er bakgrunnen for at man i KPA 2010 har satt en minste sats på 35 m² BRA + bod per boenhet, noe som videreføres i forslag til KPA2018 § 9.

Boliger for bestemte grupper mv

Plan- og bygningsloven gir ikke anledning til å regulere hvem som skal bo i boligene. Gjennom vektlegging av bestemte funksjonskrav kan man imidlertid tilrettelegge for bestemte grupper. Ut fra mål i KPS er det samtidig viktig at disse inngår i en helhet med varierte boliger for å bygge opp under mål om mangfoldige bomiljø.

- **Familieboliger** – KPA 2018 § 9 angir hvor det stilles særlig krav om tilrettelegging for familieboliger og har definerte retningslinjer som sikrer bestemte kvaliteter i planlegging som ivaretar behov for plass og funksjoner i denne livsfasen.
- **Studentboliger** – KPA 2018 § 9 åpner for å lempe på visse funksjonskrav ut fra en vurdering av at midlertidig beboelse (kortere leieforhold enn normalt) kan legitimere noe lavere krav til bl.a. minste størrelse, universell utforming (TEK17), uteoppholdsareal mv.
- **Deleløsninger** – KPA 2018 § 9 har retningslinjer som åpner for å dispensere fra kvalitetskrav der det tilrettelegges for deling, noe som kan gjøres ved å stille krav om at noen funksjoner er felles for flere boenheter.

Utnytting av (den eksisterende) boligmassen, jf. pbl § 31-6

Bestemmelsene i pbl § 31-6 får kun anvendelse dersom dette fastsettes i kommunalplanbestemmelse. Reglene skal sikre en «forsvarlig forvaltning av boligmassen» og gir kommunen anledning til å kreve søknad ved bruksendring eller riving eksisterende bolig. Hva som etter kommunens skjønn skal anses som en «forsvarlig forvaltning av boligmassen» vil avhenge av behovene på stedet. (Bestemmelsen er nylig foreslått opphevet av KMD i høringsbrev 3.5.2019.) I KDP Sentrum er det gitt føringer som gir familieboliger et særlig vern mot oppdeling. Nærmere avklaring av hva som skal anses som forsvarlig forvaltning av boligmassen, forutsetter kjennskap til boligforsyningen lokalt, og må vurderes i et områdeperspektiv. Hva som skal anses som forsvarlig forvaltning av boligmassen avklares nærmere i Program for boligforsyning - fase 2.

Ulovlighetsoppfølging – ulovlig bruk av bolig

Kommunen er har myndighet til å forfølge ulovligheter etter plan- og bygningsloven, jf pbl kapittel 32. Der boliger brukes i strid med boligformål eller det gjøres endringer i strid med gitte tillatelser kan kommunen kreve forholdet rettet/stanset og sanksjonere med tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Dette kan være aktuelt der det etableres næring i bolig som ikke er forenlig med boligformålet, eller der eksisterende boliger deles inn i hybler. I den senere tid er det f.eks. kommet bekymringsmeldinger om at én eller flere boliger brukes som leilighetshotell (Airbnb) i en slik utstrekning at boligformål fortrenses og bomiljøet forringes. KMD har nylig sendt et lovforslag på høring som skal klargjøre grenseganger knyttet til hyblifisering mv. I Program for boligforsyning - fase 2 vil det vurderes hvordan kommunen skal følge opp og prioritere denne type ulovligheter, samt administrative og økonomiske konsekvenser forbundet med dette.

Utbyggingsavtaler som boligpolitisk verktøy

Kommunen kan i KPA eller prinsippvedtak lage bestemmelser om innholdet i utbyggingsavtaler, jf. pbl § 17-2. Dette skal gi forutsigbarhet knyttet til når kommunen vil inngå utbyggingsavtaler og med hvilket innhold. Utbyggingsavtaler fremforhandles mellom kommune og utbygger (frivillig) og brukes i hovedsak for å realisere/sikre realisering av rekkefølgekrav om teknisk infrastruktur, men kan også brukes som boligpolitisk verktøy, jf. pbl § 17-3 andre ledd. Det kan inngås avtale som:

- regulerer antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til bygningers utforming der det er hensiktsmessig
- regulerer at kommunen eller andre skal ha fortrinnsrett til å kjøpe en andel av boligene til markedspris.

Inngåelse av avtale om fortrinnsrett (forkjøpsrett) kan være aktuelt der kommunen mener det er nødvendig for å ivareta en bredere befolkningssammensetning i området, og er ikke avgrenset til kommunens ivaretagelse av boligsosiale behov (levekårsutfordringer). Hvor stor andel kommunen kan avtale fortrinnsrett til er ikke avklart i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrift eller forarbeid, men vil kunne følge forutsetningsvis av andre lover, f.eks. borettslagslova og eierseksjonsloven.

I forslag til revidering av bystyrets gjeldende prinsippvedtak om bruk av utbyggingsavtaler (bystyresak 63/07), som åpner for at kommunen bruker utbyggingsavtaler i hele den utstrekning plan- og bygningsloven hjemler, er det presisert at kommunen fremover i større grad vil forhandle om boligpolitiske forhold for å sikre variasjon i boliger (der reguleringsplanen ikke sikrer dette) og mangfoldige bomiljø (ved å avtale fortrinnsrett/forkjøpsrett til andel av boligene). Utbyggingsavtaler om fortrinnsrett forutsetter kommunal finansiering. Kommunen må ha retningslinjer for når og hvor det er aktuelt å tre inn og avsette nødvendige budsjettmidler til formålet, alternativt avklare hvem det kan være aktuelt for kommunen å tre inn på vegne av. Dette er forhold som vil bli avklart i Program for boligforsyning - fase 2.

Økonomiske

Husbankens støtte- og låneordninger

Kommunen har over flere år arbeidet målrettet med å ta i bruk Husbankens støtteordninger for grupper med levekårsutfordringer. Husbanken gir også støtte til etablering av studentboliger, men rapporterer at avsatte midler til studentboliger ikke blir brukt opp i Bergen, som i dag har 17 % dekningsgrad for studentboliger. Kommunen har i Studentboligmelding utfordret studentsamskipnaden til å jobbe mer målrettet for å oppnå 30 % dekningsgrad for studentboliger.

Kommunen som garantist

Kommunen kan velge å stå som garantist for låneopptak ved erverv av bolig. Kommunen påtar seg risiko ved å stille som kausjonist. Stavanger kommune har lansert en slik ordning for å få dem med ordinær inntekt inn på et presset boligmarked.

Forkjøpsrett – lov om leiegårder (leiegårdsloven)

Leiegårdsloven gir kommunen forkjøpsrett ved salg av leiegårder med mer enn 5 boenheter, på vegne av eksisterende beboere eller for kommunen selv. Det er i forarbeidene og i rettspraksis lagt til grunn at kommunens inntreden på egne vegne må brukes for å oppnå boligsosiale formål for grupper som kommunen har særlig ansvar for.

Eierrådighet

Det er lagt til grunn at eierrådighet er et av de sterkeste verktøyene kommunen kan ha for sikre gjennomføring av ønsket byutvikling. Kommunen eier ikke mye grunn i fortetningsområdene, men når kommunen er grunneier vil kommunen ha privat autonomi, og dermed privatrettslig avtalekompetanse. Man vil kunne inngå avtaler om krav til kvaliteter og type bebyggelse og disposisjonsform (eie/leie) og sikre dette med tinglyste klausuler/heftelser på eiendommen.

Avtaleklausuler/ vilkår ved salg vil kunne påvirke pris i noen grad, avhengig av omfang. Hittil har kommunes fullmakter lagt til grunn at kommunal eiendom skal selges til markedspris. Dersom kommunen skal nytte eierrådigheten som verktøy for å oppnå varierte boliger til ulikt prisnivå, forutsetter det at fullmaktene revideres på dette punkt. Nedenfor vises det til noen måter eierrådigheten kan nyttes:

Salg av tomter

- til markedspris for utvikling i tråd med vedtatt reguleringsplan
Dette er den måten kommune avhender eiendom på i dag.
- til fast pris på nærmere angitte vilkår der kjøper konkurrerer om beste konsept iht.
 - vilkår knyttet til disposisjonsform – eie/leie og pris på (en andel) leiligheter
 - vilkår knyttet til størrelse/sammensetning av leiligheter, kvalitet, infrastruktur e.l.
- store/små tomter: Små tomter kan gjøre det enklere for små aktører (f.eks. ideelle boligkooperativ) å være med og bygge ut og kan skape større variasjon. Store tomter gir mer oversiktlige forhold i forhold til gjennomføring, men kan gi mer homogene byområder.
- egne tomter for infrastruktur: Kommunen kan påta seg et særlig ansvar for infrastruktur som parker, veger og plasser mv., ved å skille dette ut som egne tomter og ferdigstille dette tidlig i prosessen og legge kostnad på tiliggende tomter for salg. Dette kan redusere risiko for utbyggerne og sikre bedre gjennomføring av planen samtidig som viktige bomiljøkvaliteter sikres for eksisterende og nye beboere.

Tomtefeste

Kan vurderes som rimelig tomteløsning for boligprosjekter med sosial profil – jf. eksempler på at dette er brukt som virkemiddel for å finansiere boliger som oppføres av ideelle boligkooperativ i Østerrike/Wien

Kommunen som eier av boliger i fortetningsområder

Kommunen leier ikke ut boliger i det ordinære boligmarkedet i dag. Om kommunen skulle velge å påta seg et slikt ansvar kunne det skje etter ulike modeller:

- Markedsleie/rimelig leie
- Leie til eie

Der kommunen (bygger selv og) selger rimelige boliger (under markedspris)

- Uten gjenkjøpsklausul
En slik modell vil føre til at kommunal subsidiering kun tilfaller første kjøper, og at etterfølgende kjøpere betaler markedspris
- Med gjenkjøpsklausul
Her vil kommunen hindre at videresalg skjer til markedspris, f.eks. ved at førstegangskjøper må selge til kommunen, og at førstegangskjøpers gevinst ved salg er knyttet til indeksregulert verdiendring. Slike heftelser vil kunne være tidsbegrenset.

Strategisk eiendomserverv

- For å sikre kommunen tomteareal/eiendom som ledd i strategisk byutvikling.
Dette kan lette gjennomføring av ønsket byutvikling og styrke kommunen som boligpolitisk aktør.